



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - Nº 1443

Bogotá, D. C., miércoles, 11 de octubre de 2023

EDICIÓN DE 33 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 184 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 1909 de 2018 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., octubre de 2023

Honorable Representante

ÓSCAR HERNÁN SÁNCHEZ

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley Estatutaria número 184 de 2023 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1909 de 2018 y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación que la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Cámara de la República nos hiciera y, de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, de la manera más atenta y dentro del término establecido para tal efecto, presento el Informe de **Ponencia Positiva** para primer debate del Proyecto de Ley Estatutaria número 184 de 2023 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1909 de 2018 y se dictan otras disposiciones, en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE LEGISLATIVO

El Proyecto de Ley Estatutaria número 184 de 2023 Cámara fue radicado el día treinta (30) de

agosto del presente año ante la Secretaría General del Cámara por las Representantes *Karyme Adrana Cotes Martínez, Olga Beatriz González Correa, Flora Perdomo Andrade, Elizabeth Jay-Pang Díaz y Mónica Karina Bocanegra Pantoja*, el cual fue debidamente publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1260 de 2023.

Mediante **Oficio CPCP 3.1-0261-2023**, la doctorara. Amparo Yaneth Calderón Perdomo, Secretaria de la Comisión I Constitucional de la Cámara de Representantes, comunicó sobre la designación de ponentes realizada por la mesa directiva de la comisión para el Proyecto de Ley Estatutaria 184 de 2023 Cámara. Dicho oficio muestra que fue designada como ponente única para rendir ponencia para primer debate la Representantes *Karyme Adrana Cotes Martínez*.

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

a) Objeto del proyecto de ley

Según se observa en el texto original del proyecto, la presente iniciativa tiene como finalidad proteger el derecho de los ciudadanos a ser representados por quienes eligen mediante el ejercicio al sufragio. Para lo anterior se propone modificar la Ley 1909 de 2018 “*por medio de la cual se adoptan el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes*”, aplicando para las elecciones a la Gobernación y Alcaldía la misma fórmula que se aplica en el estatuto de la oposición para el candidato derrotado a la Presidencia y a la Vicepresidencia de la República, es decir, que en las corporaciones del nivel Departamental y Municipal mantengan sus curules y, en caso de presentarse aceptación por parte del candidato perdedor, adicionar una curul sin perjuicio de aquellas por las cuales votaron los ciudadanos.

b) Justificación

El artículo 24 de la mencionada Ley 1909 establece:

Los candidatos que sigan en votos a quienes la autoridad electoral declare elegidos Presidente y Vicepresidente de la República, tendrán el derecho personal a ocupar, en su orden, una curul en el Senado de la República y otra en la Cámara de Representantes, durante el periodo de estas corporaciones, e integrarán las comisiones primeras constitucionales de las respectivas cámaras. Terminados los escrutinios electorales, la autoridad electoral les expedirá las respectivas credenciales.

Quienes resultaren elegidos mediante esta fórmula, serán miembros adicionales de las actuales comisiones constitucionales permanentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y, con la organización política a que pertenezcan, podrán intervenir en las opciones previstas en el artículo 6° de esta ley y harán parte de bancada de la misma organización política.

De lo anterior se desprende que la fórmula para Presidente y Vicepresidente que queden de segundos en votación tendrán derecho a ocupar un curul en el Senado y en la Cámara de Representantes respectivamente. Lo anterior no implicó la reducción en el número de curules para cada corporación, sino que, por el contrario, son adicionales a las existentes.

El artículo 25 de la Ley 1909 indica:

Los candidatos que sigan en votos a quienes la autoridad electoral declare elegidos en los cargos de Gobernador de Departamento, Alcalde Distrital y Alcalde Municipal, tendrán derecho personal a ocupar, en su orden, una curul en las Asambleas Departamentales, Concejos Distritales y Concejos Municipales respectivos, durante el periodo de estas corporaciones. Con la organización política a que pertenezcan, podrán intervenir en las opciones previstas en el artículo 7° de esta ley y harán parte de la misma organización política.

Posterior a la declaratoria de elección de los cargos de Gobernador, Alcalde Distrital y Municipal y previo a la de las Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales respectivamente, los candidatos que ocuparon el segundo puesto en votación, deberán manifestar por escrito ante la comisión escrutadora competente, su decisión de aceptar o no una curul en las Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales.

Otorgadas las credenciales a los Gobernadores y Alcaldes Distritales y Municipales, la autoridad electoral les expedirá, previa aceptación, las credenciales como diputados y concejales Distritales y Municipales a los que ocuparon los segundos puestos en la votación para los mismos cargos y aplicará la regla general prevista en el artículo 263 de la Constitución para la distribución de las,

curules restantes de Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales.

Si no hay aceptación de la curul se aplicará la regla general prevista en el artículo 263 de la Constitución Política para la distribución de todas las curules de Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales por población.

De la lectura del artículo 25 se concluye que, a diferencia de lo establece el artículo 24, para el caso de la elección a la Asamblea Departamental y Concejo Municipal o Distrital la curul en las corporaciones no son adicionales sino que, en caso en el que se acepte por el candidato derrotado a la Gobernación o Alcaldía, se resta una de las curules que estuvieron en disputa en la jornada electoral, pues la misma pasa al candidato perdedor y, quedarían intactas, en el evento en el que el candidato perdedor decida no aceptarla.

Según se puede observar en la justificación del proyecto, se podría afirmar que en la jornada electoral los ciudadanos de un Municipio que elige, por ejemplo, 13 curules en el Concejo Municipal, votan para la conformación de su corporación por un lado y, por otro, manifiestan su voluntad para elegir a su Alcalde Municipal, tan es así, que las listas tendían (siguiendo con los mismos números del ejemplo) la posibilidad de inscribir hasta 13 candidatos por los cuales pueden decidir sufragar.

Con el artículo 2° de la Resolución número 2276 de 2019, el Consejo Nacional Electoral estableció un plazo de 24 horas siguientes a la declaración de la elección a los cargos de Gobernador o Alcalde y, previo a la declaración de la elección de la Asamblea y Concejo, para que se manifieste la decisión de aceptar o no la curul en la corporación vía Estatuto de la Oposición, lo que lleva a afirmar que el derecho de los ciudadanos a ser representados por el concejal o diputado por el cual votaron está supeditado a una decisión individual de quien, sin haber participado propiamente en la elección de los integrantes de la corporación, quedó de segundo en la contienda en la que se elegía un cargo uninominal.

c) Fundamentos normativos

Constitución Política:

Artículo 1°. *Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (Subrayado fuera de texto).*

Artículo 2°. *Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender*

la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. (Subrayado fuera de texto).

Artículo 40. *Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:*

1. Elegir y ser elegido.

Otras normas y decisiones jurisprudenciales

- Ley 136 de 1994.
- Sentencia C-342 de 2006; estableció que “El ciudadano es la persona titular de derechos políticos, y éstos a su vez se traducen, de conformidad con la Constitución, en la facultad de los nacionales para elegir y ser elegidos, tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares, cabildos abiertos, revocatorias de mandatos, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, promover acciones de inconstitucionalidad en defensa de la integridad y supremacía de la Constitución y, en fin, desempeñar cargos públicos. En tal sentido, el ciudadano es un elector, es decir, es titular del derecho a ejercer el sufragio, mediante el cual concurre en la conformación de las autoridades representativas del Estado.”

- Sentencia T-261 de 1998, al desarrollar el tema del sufragio, indicó que “El derecho de sufragio responde al concepto de igualdad cuando los votos de todos los ciudadanos - sin importar, nuevamente, su condición social, económica, religiosa, política, etc. - tienen el mismo valor numérico para efectos de la distribución de las curules o cargos en disputa.” (Subrayado fuera de texto).

- Convención Americana de Derechos Humanos, también conocida como Pacto de San José de Costa Rica, aprobada por Colombia mediante la Ley 16 de 1972, dispone en su artículo 23:

“Artículo 23. Derechos políticos.

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) *de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*

b) *de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores (...).”*

III. IMPACTO FISCAL

El proyecto muestra un aparte en el que se observa como consecuencia de la modificación planteada un aumento en los recursos que deben

disponer más de 1.102 Municipios y de los 32 Departamentos en el evento en el que el candidato perdedor en las elecciones a las Gobernaciones y Alcaldías acepten la curul en la corporación respectiva. Claramente son los entes territoriales los que tienen la obligación de reconocer los honorarios y emolumentos a los concejales y diputados, según sea el caso, razón por la que son a ellos los que se les podría incrementar el disponer esta clase de recursos ante una eventual decisión de un sujeto participante en las elecciones locales. Así las cosas, es claro que el presupuesto general de la nación no se afecta con la iniciativa.

De los 1.102 Municipios del país, 967 son de sexta categoría, es decir, casi el 90% de los municipios de Colombia son de la categoría más baja. Ahora bien, aplicando lo consagrado en el artículo 66 de la Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 1368 de 2009 y atendiendo a la categorización de los Municipios que trae la Ley 617 de 2000, podríamos decir que un concejal de una corporación Municipal de sexta categoría, con un número máximo de sesiones ordinarias de 70 apenas supera los 10 millones de pesos al año, valor que no suma más de 14 millones en caso en el que se lleve a cabo el número máximo de sesiones extraordinarias al año (20).

El impacto para los Municipios de quinta, cuarta y tercera categoría apenas superan los 14, 18 y 21 millones de pesos anuales para el caso de sesiones ordinarias. Las ciudades de categoría especial (6) y de primera y segunda categoría tienen mucha más capacidad económica para soportar un concejal más, en caso en el que el candidato al cargo uninominal perdedor decida aceptar la curul, y tampoco representa un gran impacto.

Para el caso de los Departamentos, se debe tomar en cuenta se debe tener en cuenta lo estipulado en la Ley 617, respecto a la categorización de los Municipios que realiza la Contaduría General y los Departamentos auto categorizados.

Habiendo claridad en lo anterior, en la actualidad existen 3 Departamentos de categoría especial (Cundinamarca, Valle del Cauca y Antioquia), 8 de primera categoría (Atlántico, Meta, Nariño, Santander, Bolívar, Boyacá, Córdoba y Tolima), 7 de segunda categoría (Huila, Caldas, Cauca, Cesar, Magdalena, Risaralda y Santander), 3 de tercera (San Andrés, Chocó y Casanare), y 10 de cuarta categoría (Caquetá, La Guajira, Putumayo, Guaviare, Vichada, Amazonas, Guainía, Vaupés, Sucre y Arauca).

Así las cosas, si se aplica la regla propuesta, el impacto en cada Municipio es irrisorio. Más si se compara con los casi 1.000 millones de pesos que cuestan anualmente las dos curules adicionales en el Congreso por el estatuto de la oposición (sin meter seguridad social de los Congresistas, los integrantes de sus UTL, esquemas de seguridad, tiquetes aéreos, camionetas, combustible, solo por mencionar ciertos aspectos que representan gastos).

IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 1909 de 2018 referente al Estatuto de la Oposición Política y proteger el derecho político a elegir y ser elegido.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>
<p>Artículo 2º. Modifíquese el artículo 25 de la Ley 1909 de 2018, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 25. Curules en las corporaciones públicas de elección popular de las entidades territoriales. Los candidatos que sigan en votos a quienes la autoridad electoral declare elegidos en los cargos de Gobernador de Departamento, Alcalde Distrital y Alcalde Municipal, <i>tendrán derecho personal a ocupar, en su orden, una curul en las Asambleas Departamentales, Concejos Distritales y Concejos Municipales respectivos, durante el periodo de estas corporaciones. Con la organización política a que pertenezcan, podrán intervenir en las opciones previstas en el artículo 7 de esta ley y harán parte de la misma organización política.</i></p> <p><i>Posterior a la declaratoria de elección de los cargos de Gobernador, Alcalde Distrital y Municipal y previo a la de las Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales respectivamente, los candidatos que ocuparon el segundo puesto en votación, deberán manifestar por escrito ante la comisión escrutadora competente, su decisión de aceptar o no una curul en las Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales.</i></p> <p><i>Otorgadas las credenciales a los Gobernadores y Alcaldes Distritales y Municipales, la autoridad electoral les expedirá, previa aceptación, las credenciales como diputados y concejales Distritales y Municipales a los que ocuparon los segundos puestos en la votación para los mismos cargos, <u>quienes ocuparán la curul respectiva que será adicional a las previstas para cada corporación en virtud del número de habitantes del Departamento. El número de integrantes de Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales, se incrementará en uno siempre que haya aceptación de la curul respectiva.</u> aplicará la regla general prevista en el artículo 263 de la Constitución para la distribución de las curules restantes de Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales.</i></p> <p><u>Sin perjuicio de lo anterior y con independencia de la aceptación o no de la curul,</u> <i>Si no hay aceptación de la curul se aplicará la regla general prevista en el artículo 263 de la Constitución política para la distribución de todas las curules de Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales <u>correspondientes</u> por población.</i></p>	<p>Sin modificaciones.</p>
<p>Artículo 3º. Aplicación. Para efectos de la aplicación de la presente ley se establece que las anteriores modificaciones surtirán efecto a partir de las elecciones territoriales del año 2027.</p>	<p>Se elimina el artículo y se anexa en el artículo de vigencia y derogatoria lo correspondiente a la fecha desde la cual surtirán efectos las modificaciones propuestas en el proyecto.</p>
<p>Artículo 4º. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarios.</p>	<p>Artículo 3º. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir <u>del año 2027</u> y deroga <u>todas</u> las <u>disposiciones</u> que le sean contrarias.</p>

V. CONFLICTO DE INTERESES

De acuerdo con el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso- modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, establece que: “el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación

del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

De igual manera, el artículo 286 de la norma en comento, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés

como la “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”. Con base en lo anterior y, de acuerdo al carácter abstracto e impersonal de la norma, tenemos que en esta iniciativa legislativa no se evidencia que los Congresistas puedan incurrir en posibles conflictos de interés, toda vez que tampoco puede predicarse un beneficio particular, actual y directo que les impida participar de la discusión y votación de este proyecto. Lo anterior, sin perjuicio del deber de los Congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 286 ibídem: “Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”.

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y se propone a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Ley Estatutaria número 184 de 2023 Cámara, “*por medio de la cual se modifica la Ley 1909 de 2018 y se dictan otras disposiciones*”, conforme al texto propuesto.

De los honorables Representantes,



KARYME A. COTES MARTÍNEZ

Representante a la Cámara
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 184 DE 2023 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica
la Ley 1909 de 2018 y se dictan otras
disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 1909 de 2018 referente al Estatuto de la Oposición Política y proteger el derecho político a elegir y ser elegido.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 25 de la Ley 1909 de 2018, el cual quedará así:

Artículo 25. Curules en las corporaciones públicas de elección popular de las entidades territoriales. *Los candidatos que sigan en*

votos a quienes la autoridad electoral declare elegidos en los cargos de Gobernador de Departamento, Alcalde Distrital y Alcalde Municipal, tendrán derecho personal a ocupar, en su orden, una curul en las Asambleas Departamentales, Concejos Distritales y Concejos Municipales respectivos, durante el periodo de estas corporaciones. Con la organización política a que pertenezcan, podrán intervenir en las opciones previstas en el artículo 7 de esta ley y harán parte de la misma organización política.

Posterior a la declaratoria de elección de los cargos de Gobernador, Alcalde Distrital y Municipal y previo a la de las Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales respectivamente, los candidatos que ocuparon el segundo puesto en votación, deberán manifestar por escrito ante la comisión escrutadora competente, su decisión de aceptar o no una curul en las Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales.

Otorgadas las credenciales a los Gobernadores y Alcaldes Distritales y Municipales, la autoridad electoral les expedirá, previa aceptación, las credenciales como diputados y concejales Distritales y Municipales a los que ocuparon los segundos puestos en la votación para los mismos cargos, quienes ocuparán la curul respectiva que será adicional a las previstas para cada corporación en virtud del número de habitantes del Departamento. El número de integrantes de Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales, se incrementará en uno siempre que haya aceptación de la curul respectiva. aplicará la regla general prevista en el artículo 263 de la Constitución para la distribución de las curules restantes de Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales.

Sin perjuicio de lo anterior y con independencia de la aceptación o no de la curul. Si no hay aceptación de la curul se aplicará la regla general prevista en el artículo 263 de la Constitución política para la distribución de todas las curules de Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales correspondientes por población.

Artículo 3°. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir del año 2027 y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,



KARYME A. COTES MARTÍNEZ

Representante a la Cámara
Ponente

* * *

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA
PRIMER DEBATE EN CÁMARA DEL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 195 DE 2023
CÁMARA Y 81 DE 2022 SENADO**

por medio de la cual se aprueba el “Convenio 183 relativo a la revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado)”, adoptado por la Octogésima Octava (88ª) Conferencia Internacional de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, con fecha 15 de junio de 2000.

Bogotá, D.C., 6 de octubre de 2023

Presidenta:

MÓNICA KARINA BOCANEGRA PANTOJA

Comisión Segunda Constitucional

Cámara de Representantes

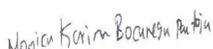
Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate en Cámara del Proyecto de Ley número 195 de 2023 Cámara y 81 de 2022 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Convenio 183 relativo a la revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado)”, adoptado por la Octogésima Octava (88ª) Conferencia Internacional de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, con fecha 15 de junio de 2000.

honorables Representantes:

En cumplimiento de la designación que realizó el Secretario de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, se procede a rendir Primer Informe de Ponencia Positiva para Debate del Proyecto de Ley número 195 de 2023 Cámara, 81 de 2022 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Convenio 183 relativo a la revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado)”, adoptado por la Octogésima Octava (88ª) Conferencia Internacional de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, con fecha 15 de junio de 2000.

Atentamente:


MÓNICA KARINA BOCANEGRA PANTOJA
Representante a la Cámara
Departamento de Amazonas

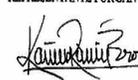

JUANA CAROLINA LONDOÑO JARAMILLO
Representante a la Cámara
Circunscripción Territorial de Caldas
Ponente Coordinadora


ERIKA TATIANA SÁNCHEZ PINTO
REPRESENTANTE POR SANTANDER


ERIKA TATIANA SÁNCHEZ PINTO
REPRESENTANTE POR SANTANDER


ERIKA TATIANA SÁNCHEZ PINTO
REPRESENTANTE POR SANTANDER


CAROLINA GIRALDO BOTERO
Representante a la Cámara
Ponente


Carmen Felisa Ramírez Boscan
Representante a la Cámara
Círculo Internacional


MARY ANNE ANDREA PERDOMO
Representante por Santander
Pácto Histórico

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO
195 DE 2023 CÁMARA, 81 DE 2022 SENADO**

por medio de la cual se aprueba el “Convenio 183 relativo a la revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado)”, adoptado por la Octogésima Octava (88ª) Conferencia Internacional de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, con fecha 15 de junio de 2000. El primer informe de ponencia en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes de este proyecto de ley se rinde en los siguientes términos:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley número 195 de 2023 Cámara, 81 de 2022 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Convenio 183 relativo a la revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado)”, adoptado por la Octogésima Octava (88ª) Conferencia Internacional de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, con fecha 15 de junio de 2000. fue radicado el día veintinueve (29) de julio del 2022, ante la Secretaría General del Senado de la República, por la entonces Ministra de Relaciones Exteriores, Martha Lucía Ramírez Blanco y el ex Ministro del Trabajo, Ángel Custodio Cabrera Báez. Fue publicado en la (*Gaceta del Congreso* número 890 del 6 de agosto de 2022), por tratarse de un proyecto de ley aprobatorio de un tratado o convenio internacional, conforme a la distribución definida en el artículo 2º de Ley 3ª de 1992, fue repartido a la Comisión Segunda constitucional Permanente del Senado.

El proyecto de ley fue enviado a la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República. El 13 de diciembre de 2022 se designó como ponente al Senador Jael Quiroga Carrillo, quien radicó el día 10 de abril de 2023 el informe de ponencia para primer debate (*Gaceta del Congreso* número 276 de 2023), pero por solicitud de la honorable Senadora hace necesario volver a publicar, en la (*Gaceta del Congreso* número 341 del 2023), siendo aprobada la iniciativa el 10 de mayo de 2023 en la Comisión Segunda del Senado. El 25 de mayo de 2023, el instructor ponente rinde informe favorable para el segundo debate. En el trámite ante la plenaria del Senado de la República, la iniciativa fue aprobada por unanimidad el día 08 de agosto de 2023, (*Gaceta del Congreso* número 1071 del 2023).

El 22 de septiembre de 2023, el proyecto de ley fue enviado a la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, Mediante Oficio CSCP - 3.2.02.128/2023(IIS) de fechado 22 de septiembre de 2023, el Secretario de la Comisión Segunda, nombró como ponentes para el estudio de esta iniciativa legislativa a los honorables Representantes a Mónica Karina Bocanegra, Juana Carolina Londoño Jaramillo, Carmen Felisa Ramírez Boscan, Mary Anne Andrea Perdomo Gutiérrez, Carolina Giraldo Botero, Erika

Tatiana Sanchez Pinto, Elizabeth Jay-Pang Díaz quienes presentan este informe de ponencia.

II. OBJETO Y SÍNTESIS DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley número 81 de 2022 busca la aprobación de una Norma Internacional del Trabajo, que se conoce en forma resumida como “*Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183)*”. Como es usual en este tipo de iniciativas, el proyecto consta de solo tres artículos: el primero, dispone la aprobación del Convenio 183 de la OIT; el segundo, precisa que el Convenio sólo obligará a Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional; y el tercero, establece la vigencia de la ley desde su publicación. El proyecto de ley se acompaña del texto completo e íntegro del “*Convenio 183 relativo a la revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado)*” el cual fue adoptado en la octogésima octava (88ª) Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo OIT, celebrada en Ginebra-Suiza, en junio de 2000.

Este Convenio entró en vigor el 7 de febrero de 2002 y a la fecha de presentación de esta ponencia contaba con ratificaciones de 43 Estados Miembros. El Convenio 183 actualiza los estándares adoptados anteriormente por otros instrumentos de la OIT sobre la protección a la maternidad en el mundo del trabajo, convirtiéndose en el convenio más reciente de la organización en esa materia. Como se analiza más adelante en esta ponencia, las disposiciones del Convenio 183 tienen por objeto preservar la salud de la madre y del recién nacido, y proporcionar seguridad en el empleo de la mujer embarazada o lactante a través de la protección contra el despido y la discriminación, medidas para preservar el salario y las prestaciones durante la maternidad, y garantía del derecho a reincorporarse al trabajo después del parto.

III. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY

III.1 Consideración aclarativa sobre Normas Internacionales del Trabajo.

El Convenio sobre protección de la maternidad número 183, cuya aprobación se somete a consideración del Congreso de Colombia en esta oportunidad, es una Norma Internacional del Trabajo. Esta categoría engloba los Convenios y las Recomendaciones que los complementan, adoptados por la Organización Internacional del Trabajo OIT en las conferencias periódicas que celebra anualmente desde su creación en 1919. Las normas internacionales del trabajo son instrumentos jurídicos universales que reflejan los valores y principios aceptados por la comunidad internacional, y constituyen el principal medio de acción de la OIT para abogar por la promoción de la justicia social y los derechos humanos, así como para resolver cuestiones específicas en el mundo del trabajo.

Conviene recordar que la Organización Internacional del Trabajo, es el organismo especializado de las Naciones Unidas, que tiene como propósito

específico fomentar los derechos laborales, ampliar las oportunidades de acceder a un empleo decente, mejorar la protección social y difundir el uso del diálogo al abordar asuntos laborales. La OIT es la única agencia de Naciones Unidas de carácter “tripartito”: en todos sus procesos de toma de decisiones, incluyendo la negociación de los Convenios y la elaboración de sus políticas y programas, participan en conjunto representantes de los Gobiernos, los trabajadores y los empleadores. Esta institución global cuenta en la actualidad con 187 Estados Miembros, y un sólido sistema de producción y supervisión de las normas internacionales del trabajo, que procura garantizar su cumplimiento y abordar los distintos problemas que plantea su aplicación a escala nacional.

Las normas internacionales del trabajo toman la forma de *Convenios* o de *Recomendaciones*. Los Convenios son tratados internacionales que vinculan a los Estados Miembros que los ratifican. Las *Recomendaciones*, en cambio, no son tratados internacionales, sino que fijan principios rectores no vinculantes destinados a orientar las políticas y prácticas nacionales. Por lo general, una recomendación complementa a un convenio y prevé directrices sobre su aplicación, o sugiere posibles medidas para ir más allá de las disposiciones del convenio.

Ambos, convenios y recomendaciones, son adoptados en el marco de la Conferencia Internacional del Trabajo, que cada año congrega a representantes de los Gobiernos, de las organizaciones de los empleadores y de las de los trabajadores. El procedimiento para su adopción suele incluir varios pasos: primero, la Oficina Internacional del Trabajo prepara un informe previo con el análisis de la legislación y la práctica de los Estados Miembros sobre el asunto a tratar; dicho informe se socializa a los Estados, trabajadores y empleadores para que formulen sus comentarios, los cuales son la base para preparar la versión provisional de la norma; posteriormente se analiza el texto en la Conferencia anual, permitiendo a los mandantes introducir las enmiendas que se consideren oportunas; y por último, el texto final se somete a votación y requiere la aprobación de una mayoría de al menos dos terceras partes de los delegados presentes en la reunión de la Conferencia.

Con tal procedimiento se busca que los derechos laborales y los estándares concebidos en estos instrumentos internacionales puedan aplicarse a todos los países del mundo, sea cual fuere su nivel de desarrollo social o económico, y teniendo en consideración la diversidad de culturas, historia o sistema jurídico¹. A su vez, la consideración y formulación tripartita de estas normas pretende asegurar mayores niveles

¹ Por esta misma razón se prevé cierto nivel de flexibilidad en la mayoría de las normas internacionales del trabajo. En efecto, algunos convenios incluyen cláusulas específicas que les permiten a los Estados establecer normas provisionales de menor fuerza a las prescritas en general, o que temporalmente dejan a determinadas categorías de trabajadores al margen de la aplicación del convenio en cuestión, o que permiten aplicar sólo algunas partes del instrumento.

de consenso y apropiación de sus contenidos por parte de empleadores, trabajadores y Gobiernos.

De conformidad con la Constitución de la OIT (artículo 19.5, literal b), cuando la Conferencia Internacional del Trabajo ha adoptado un convenio, los Estados Miembros están en la obligación de someter la norma adoptada a consideración de la autoridad nacional competente para cumplir el procedimiento formal de ratificación. En Colombia este procedimiento exige la expedición de la ley aprobatoria del instrumento por parte del Congreso de la República, la sanción Presidencial de la ley y la revisión de la Corte Constitucional; así es que “Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna” (artículo 53 de la Constitución Política de Colombia).

Una vez el Estado miembro ha ratificado un convenio de la OIT, el instrumento adquiere carácter vinculante e impone la tarea de armonizar la legislación y la práctica interna del país, para lo cual los órganos de supervisión y el área de asistencia técnica de la OIT prestan asesoramiento. Los Estados que han ratificado un convenio también deben rendir cuentas a la OIT sobre su aplicación, presentando memorias periódicas sobre las medidas que han adoptado; a su vez, las organizaciones de empleadores y de trabajadores tienen la posibilidad de formular comentarios a los informes elaborados por los Gobiernos. Tales insumos son examinados en el marco del sistema de supervisión de la OIT, para impulsar y asegurar la aplicación de las normas internacionales del trabajo ².

Así pues, los convenios y recomendaciones de la OIT proporcionan un punto de referencia para los derechos humanos en el mundo del trabajo, y son importantes herramientas para que los Gobiernos redacten y pongan en práctica la política social y la legislación laboral, de modo que sean conformes a normas mínimas aceptadas internacionalmente.

III.2 La protección a la maternidad en la OIT

La protección de la maternidad para las mujeres trabajadoras ha constituido una preocupación

² La OIT cuenta con un sólido sistema de supervisión para garantizar la aplicación de las normas internacionales del trabajo. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), compuesta por 20 juristas prominentes nombrados por el Consejo de Administración de la OIT, realiza evaluaciones imparciales y técnicas sobre la aplicación de los convenios. Éstas se presentan en forma de “observaciones” -comentarios sobre la aplicación por parte de un Estado Miembro que se publican en los informes anuales de la Comisión-, o de “solicitudes directas” -preguntas o pedidos de información de carácter más técnico que se transmiten directamente al Gobierno Interesado-. El informe anual de la CEACR se somete a consideración de la Conferencia Internacional del Trabajo, que a su vez cuenta con una Comisión especial para examinar la aplicación de las normas internacionales del trabajo: la Comisión tripartita de Aplicación de Normas de la Conferencia. En: Adrienne Cruz, Oficina Internacional del Trabajo, Oficina para la Igualdad de Género - Ginebra: 2013, op. cit., página 26.

central para la OIT desde sus inicios. Recordemos que el primer Convenio sobre esta materia (número 3) fue adoptado por la Organización en 1919, a sólo unos meses de su fundación. Desde entonces se han realizado revisiones periódicas para actualizar y renovar tales lineamientos, cuyo resultado fue la adopción de otros dos instrumentos posteriores sobre protección a la maternidad: el Convenio número 103 en 1952, y el Convenio número 183 del año 2000, objeto de esta ponencia. Estos instrumentos han ampliado de manera progresiva el alcance y las prestaciones de la protección de la maternidad, y han proporcionado una guía detallada para orientar la acción y las políticas nacionales alrededor del globo.

En términos generales, estos Convenios y sus respectivas recomendaciones estipulan medidas de protección para las trabajadoras embarazadas y las que acaban de dar a luz, entre las que se desatacan la prevención de riesgos de seguridad y salud, la protección contra la discriminación y el despido en relación con la maternidad, el derecho a una licencia de maternidad, a servicios de salud materna e infantil, a interrupciones para la lactancia remuneradas, y a reincorporarse al trabajo después del período de licencia. A través de estas garantías se busca asegurar que el trabajo no suponga una amenaza para la salud de las embarazadas o lactantes ni de sus hijos recién nacidos, y que la maternidad y la función reproductiva no pongan en peligro la seguridad económica y del empleo³. En otras palabras, propenden por que la capacidad reproductiva de las personas gestantes no sea motivo de trato discriminatorio en el empleo, ni impida su desarrollo productivo o profesional.

Es importante subrayar que los estándares de la OIT relacionados con la protección a la maternidad, se enmarcan en un enfoque de *derechos humanos y de igualdad de género*, y en esa perspectiva deben ser interpretados y aplicados.

Esto significa, en primer lugar, reconocer que la protección a la maternidad es un derecho humano, y como tal ha sido considerado en múltiples instrumentos internacionales de obligatoria observancia para Colombia. Entre estos se destacan la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, que expresamente proclama: “*La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales*” (artículo 25, numeral 2). En igual sentido, el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966, establece que: “*Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social*” (artículo 10, numeral 2 - Pidesc).

³ Organización Internacional del Trabajo, La maternidad sin riesgo y el mundo del trabajo, Ginebra: OIT, 2008.

Mención especial amerita la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer (Cedaw, según sus siglas en inglés) adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979, y que a la fecha sigue siendo el instrumento emblemático que condensa y orienta el compromiso de la comunidad internacional con la igualdad de género. Las disposiciones de la Cedaw dejan sentado que la protección a la maternidad resulta compatible con los derechos humanos y la búsqueda de igualdad entre hombres y mujeres, siempre que apueste a transformar los roles tradicionales de género en la sociedad y la familia, y proscriba toda discriminación contra la mujer basada en su función reproductiva. Es así como la Cedaw plasma esta orientación en potentes enunciados de su preámbulo, según el cual los Estados miembros:

“[tienen presente] el gran aporte de la mujer al bienestar de la familia y al desarrollo de la sociedad, hasta ahora no plenamente reconocido, la importancia social de la maternidad y la función tanto del padre como de la madre en la familia y en la educación de los hijos, y conscientes de que el papel de la mujer en la procreación no debe ser causa de discriminación, sino que la educación de los niños exige la responsabilidad compartida entre hombres y mujeres y la sociedad en su conjunto,

[y reconocen] que para lograr la plena igualdad entre el hombre y la mujer es necesario modificar el papel tradicional tanto del hombre como de la mujer en la sociedad y en la familia”.

Tales proclamas están en sintonía con las medidas para la protección a la maternidad incorporadas a lo largo del articulado de la Cedaw en las diferentes esferas que abarca, ya se trate del empleo, del derecho de familia, la atención en salud o la educación. En particular, el numeral 2) del artículo 11, relativo a la protección en el empleo y el derecho de la mujer a trabajar, establece que los Estados tomarán medidas adecuadas para:

“a) Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base del estado civil;

b) Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o los beneficios sociales;

c) Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños;

d) Prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajos que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella”.

En segundo lugar, y en consonancia con lo dispuesto en los instrumentos internacionales citados, entender la protección a la maternidad desde un enfoque de derechos humanos e igualdad de género exige cuestionar -y apartarse de- los estereotipos tradicionales que reducen la proyección de la mujer a su función reproductiva o a los roles domésticos como madre y cuidadora. No podemos pasar por alto que nuestras sociedades aún están permeadas de lógicas patriarcales y androcéntricas, desde las cuales la preocupación por la maternidad suele asentarse en nociones familistas, es decir, visiones afianzan y pretenden como “natural” el modelo del hombre-proveedor y la mujer-madre, o que perciben la maternidad como una inclinación instintiva que confina a las mujeres en el hogar y separa a los varones de las tareas de cuidado. Por fortuna los estudios de género y feministas han develado las relaciones de poder, jerarquías e imaginarios sociales que sustentan el ideal hegemónico de familia y la ecuación que iguala ser mujer a ser madre, ofreciendo en su reemplazo un marco interpretativo desde el cual la maternidad es entendida como una construcción social y no como destino o esencia⁴.

En tercer lugar, el enfoque de derechos humanos e igualdad de género también implica comprender la protección de la maternidad como una responsabilidad de carácter colectivo, que beneficia no solo a la madre y a su hijo, sino a la sociedad en su conjunto. Por esta razón la comunidad internacional ha incluido la protección a la maternidad entre los objetivos y agendas globales de desarrollo, reconociendo que ésta contribuye a mejorar la

⁴ En relación con el “familismo” y su deconstrucción, es ilustrativo el análisis presentado por la profesora Yolanda Puyana Villamizar, que concluye: “Los estudios feministas y la perspectiva de género han contribuido de manera definitiva a desentrañar las relaciones de poder, las jerarquías y los imaginarios sociales que por milenios han reducido a la mujer al espacio doméstico. Si concebimos a la familia como una institución cambiante, histórica y permeada por la cultura, este enfoque permite una mirada democrática a su dinámica, lo cual facilita el construir unas relaciones a partir de la aceptación de las diferencias entre hombres y mujeres o entre generaciones, y superar relaciones de poder en la familia caracterizadas por la violencia y la subordinación de las mujeres. Romper con el familismo, la idealización del instinto materno y con la designación de los oficios domésticos a las mujeres en las familias, son propuestas del feminismo desde una perspectiva de género, y representan un camino para construir relaciones democráticas entre los sexos a partir de la dinámica interactiva de la familia. Desde esta perspectiva, cuando se reflexiona sobre la formulación de políticas públicas en relación con la familia, enseguida aparece la necesidad de apropiarnos de una perspectiva de género”. En: “El familismo: una crítica desde la perspectiva de género y el feminismo”, incluido en Puyana, Y.; Ramírez, M.H.,-., Familias, cambios y estrategias, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, pp. 263-278. Disponible versión web en: <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/2966/IBC-API17.pdf?sequence=8&isAllowed=y>

salud materna e infantil, que es indispensable para lograr la igualdad de género en la escena laboral, e incluso que tiene efectos positivos en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

Aunado a esta última consideración, y más allá del argumento de los derechos humanos, es pertinente resaltar que la protección de la maternidad en el ámbito laboral también previene pérdidas y ofrece significativas ventajas económicas, tanto para la madre trabajadora, como para el empleador y para los Gobiernos. En efecto, la observación realizada por la OIT a las políticas y medidas adoptadas en diferentes países⁵, confirma que:

- (i) Desde la perspectiva de la madre trabajadora y su familia, la ausencia de la licencia de maternidad compromete la salud del recién nacido e incrementa el riesgo de complicaciones graves después del parto. La falta de prestaciones médicas y en efectivo durante la licencia suele significar restricciones económicas serias para muchas familias, en especial por el aumento de gastos relacionados con el embarazo y el nacimiento, que apremian a las madres a reincorporarse al trabajo antes de que sea clínicamente recomendable. Si en el lugar de trabajo no hay disposiciones para la lactancia materna, tanto la madre como el hijo pierden los comprobados beneficios psicológicos y de salud que aporta la lactancia. El despido o el menoscabo de derechos en el trabajo a causa del embarazo o la maternidad, trae consecuencias devastadoras para el núcleo familiar y suele acarrear la pérdida de oportunidades de capacitación, de experiencia y antigüedad en el trabajo para las mujeres⁶.

Desde el punto de vista del empleador y los beneficios para las empresas, se resalta que las disposiciones para la protección de la maternidad permiten aumentar la participación femenina en

el mercado del trabajo, acarrea mayor bienestar para las trabajadoras, facilitan el regreso al trabajo después de la licencia, reducen el ausentismo y los costos médicos, etc. De igual forma, los acuerdos sobre el tiempo de trabajo en favor de la lactancia y la familia, ayudan a reducir los retrasos y fallos en los turnos; también contribuyen a cambiar la cultura organizacional de las jornadas prolongadas, por dinámicas basadas en los resultados y la calidad. Por último, se destaca que las empresas conocidas por atender estas consideraciones familiares “son más competitivas, pues atraen a candidatas valiosas y las retienen más tiempo”⁷.

(i) Por último, la discriminación de la mujer en el trabajo por su rol reproductivo o la falta de protección a la maternidad, acarrea consecuencias sociales muy negativas frente a las apuestas de los Gobiernos para superar la desigualdad y la pobreza. Por un lado, se agudizan las desigualdades de género: dado que las responsabilidades de cuidado recaen principalmente sobre las mujeres, “muchas optan por el trabajo a tiempo parcial, o se resignan a emprender actividades económicas vulnerables e informales que brindan cierta flexibilidad y la posibilidad de permanecer cerca del hogar”, pero que implican ingresos inferiores e inestables, y dificultan el acceso a la protección social, en particular a la pensión de vejez. Además, se profundizan las desigualdades económicas: mientras que las familias con mayores ingresos pueden pagar por el cuidado, las más pobres deben recurrir a servicios asistenciales de mala calidad o deben renunciar a parte de los ingresos. Con razón se afirma que “el acceso equitativo de las mujeres al trabajo remunerado constituye una estrategia particularmente eficaz en la lucha contra la pobreza”⁸, en especial en cuanto brinda mayor protección a las mujeres cabeza de familia y reduce su necesidad de recurrir a la asistencia financiera del Estado.

En la actualidad, alrededor de 70 Estados han suscrito al menos uno de los tres Convenios de la OIT para la protección a la maternidad en el trabajo, y prácticamente todos los países han promulgado leyes que tienen como referente estos instrumentos y sus respectivas recomendaciones⁹. Según los datos más recientes del monitoreo realizado por la Organización respecto a 185 países, se concluye que al menos 98 ya satisfacen o superan los requisitos del Convenio 183 en tres aspectos fundamentales:

- (i) conceden al menos 14 semanas de licencia;

- (ii) reconocen prestaciones económicas durante la licencia que por un monto no menor a los dos tercios de las ganancias ordinarias de la mujer; y (iii) financian las prestaciones

⁵ Este enunciado recoge lo referido como el “argumento económico” para proteger la maternidad, plasmado en el estudio ordenado por la OIT y elaborado por la Oficina para la Igualdad de Género: Cruz, Adrienne, Buenos prácticas y desafíos en relación con el Convenio sobre la protección de la maternidad, núm. 183 (2000) y con el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, núm. 156 (1981): Estudio comparativo, Oficina Internacional del Trabajo, Oficina para la Igualdad de Género - Ginebra: 2013, pág. 18 - 21. La investigación consta de diez estudios de casos en los que se examinan buenas prácticas e inconvenientes en relación con la ratificación del Convenio sobre la protección de la maternidad, núm. 183 (2000) y la Recomendación núm. 191 que lo acompaña, y del Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, núm. 156 (1981) y la Recomendación núm. 165 que lo acompaña.

⁶ Hein, Catherine, Reconciling work and family responsibilities - Practical ideas from global experience, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra: 2005. En: https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2005/105B09_142_engl.pdf

⁷ Cruz, Adrienne, Buenos prácticas, Op. Cit. pág 19

⁸ Cruz, Adrienne, Buenos prácticas, Op. Cit. pág 19

⁹ a maternidad en el trabajo: Examen de la legislación nacional: Resultados de la Base de datos de la O/T sobre las leyes relacionadas a las condiciones de trabajo y del empleo (Segunda Edición), OIT, Ginebra: 2010. En: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_142159.pdf

mediante un seguro social o con cargo a fondos públicos¹⁰.

III.3 Alcance y elementos del convenio 183 de OIT

Como se mencionó anteriormente, el Convenio 183 sobre la protección de la maternidad, fue adoptado por la OIT en el año 2000, con el propósito de revisar y actualizar el Convenio 103 sobre la misma materia, adoptado desde 1952.

El primer aspecto a destacar sobre esta actualización, es que amplía el ámbito de aplicación de la protección a la maternidad, para que cubra a todas las mujeres trabajadoras sin discriminación alguna. Así pues, de acuerdo a los artículos 1° y 2°, el Convenio 183 tiene un alcance significativamente amplio: se aplica a todas las mujeres empleadas, incluyendo a aquellas que desempeñan formas atípicas de trabajo dependiente, quienes con frecuencia no gozan de protección alguna. Ejemplos de estas modalidades son el trabajo a tiempo parcial, el trabajo eventual y el trabajo estacional, el puesto de trabajo compartido, los contratos de duración determinada, el trabajo a través de agencias de empleo, el trabajo a distancia, o teletrabajo, el trabajo a destajo, el trabajo informal, y las relaciones de empleo encubiertas. También se aplica a las trabajadoras independientes y las empresarias.

El segundo aspecto a reseñar son los *elementos de la protección a la maternidad*, plasmados de los artículos 3 al 10 del Convenio 183, y que consisten en:

1. Licencia de maternidad: Tiene como propósito proteger la salud de la mujer y su hijo durante el período perinatal (prenatal, nacimiento y posnatal), dadas las necesidades fisiológicas especiales del embarazo y el parto. La licencia de maternidad resulta necesaria para permitir la recuperación y descanso de las mujeres tras el parto, así como establecer y mantener la lactancia exclusiva. Es importante también para que la mujer pueda adaptarse psicológica y emocionalmente a la nueva situación, para crear vínculos afectivos con el recién nacido, para disponer del tiempo de los exámenes médicos y, en general, permitir a la mujer conciliar la vida familiar con la laboral.

El artículo 4° del Convenio 183 dispone que la licencia de maternidad no debe ser inferior a catorce semanas, seis de las cuales deberán tomarse, de manera obligatoria, con posterioridad al parto. La Recomendación 191 sugiere que la licencia de

maternidad dure por lo menos dieciocho semanas. La legislación colombiana actualmente acoge el período de la Recomendación, y reconoce una licencia de 18 semanas (Ley 1822 de 2017). El artículo 5 del Convenio 183 también estipula el derecho a una licencia adicional en caso de enfermedad, complicaciones o riesgo de que éstas se produzcan por el embarazo o el parto, cuya naturaleza y duración queda a definición de las legislaciones y prácticas nacionales.

2. Prestaciones pecuniarias y médicas. Las prestaciones económicas están destinadas a sustituir los ingresos dejados de percibir por la interrupción de las actividades laborales de la mujer durante la licencia de maternidad; las prestaciones médicas buscan garantizar la atención en salud relacionada con el embarazo, el parto y la atención postnatal. El Convenio 183 reconoce que ambos elementos son indispensables para mitigar los riesgos económicos y de salud asociados al embarazo y el parto, y en consecuencia exige que la licencia de maternidad se acompañe de prestaciones en dinero y médicas.

En cuanto a las pecuniarias, el artículo 6 del Convenio 183 prevé que la cuantía de la prestación debe ser suficiente para garantizar plenamente la manutención de la mujer y de su hijo en buenas condiciones de higiene y de acuerdo con un nivel de vida adecuado. Cuando las prestaciones se tasan en función de los ingresos, la cuantía de la prestación no deberá ser inferior a dos terceras partes de los ingresos previos o asegurados, y se concederá en virtud de un sistema de seguro social obligatorio o con cargo a los fondos públicos, en la forma que lo determinen la legislación y la práctica nacional. Por lo que se refiere a las prestaciones médicas, el Convenio 183 prevé servicios de salud adecuados durante la maternidad, y especifica que deberán comprender la asistencia durante el embarazo, la asistencia durante el parto y la asistencia puerperal, así como la hospitalización cuando sea necesario.

3. Protección de la salud en el lugar de trabajo: El embarazo, el parto y el puerperio, son fases de la vida reproductiva de la mujer en las que existen riesgos particulares para la salud, que ameritan una protección especial en el lugar de trabajo. La supervisión médica y, de ser necesario, la adaptación de las actividades de una mujer a su situación, pueden reducir en gran medida los riesgos para su salud, aumentar la probabilidad de culminar con éxito el embarazo y crear las condiciones para un desarrollo saludable del hijo nacido o por nacer.

El artículo 3 del Convenio 183, estipula que los Estados Miembros deberán adoptar medidas para garantizar que las mujeres embarazadas o las madres lactantes no estén obligadas a realizar tareas que puedan perjudicar su salud o la del bebé, o que entrañen un riesgo significativo para la madre o el hijo. La Recomendación 191 promueve la

¹⁰ Addati, Laura; Cattaneo, Umberto; Pozzan, Emanuela; “Los cuidados en el trabajo: Invertir en licencias y servicios de cuidados para una mayor igualdad en el mundo del trabajo”, OIT, Ginebra: 2022. Disponible en: [wcms 850638.pdf \(ilo.org\)](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/dca/ro/ro/ro/wcms_850638.pdf). Este informe de la OIT expone las conclusiones de un estudio jurídico que examinó la legislación de 185 países, a la luz los convenios y recomendaciones de la OIT sobre la protección de la maternidad y los trabajadores con responsabilidades familiares.

evaluación de los riesgos en el lugar de trabajo, y sugiere la adaptación de las condiciones de trabajo de las mujeres embarazadas o lactantes, a fin de reducir los riesgos específicos para la seguridad y la salud.

4. Protección contra el despido y la discriminación: La protección de la maternidad también incluye medidas destinadas a salvaguardar el empleo de las mujeres embarazadas o en licencia, y a combatir todas las formas de discriminación contra las mujeres por motivos de maternidad. En cuanto a la protección del empleo, el artículo 8 del Convenio 183 prohíbe el despido durante el embarazo, durante la licencia de maternidad, y durante un período de tiempo después de que la madre se reincorpora al trabajo -definido por la legislación nacional-, excepto por motivos que no estén relacionados con el embarazo, el nacimiento del hijo o la lactancia, caso en el cual le incumbe al empleador demostrarlo. La misma disposición también prevé el derecho garantizado de la mujer a retornar al mismo puesto de trabajo o a un puesto equivalente con la misma remuneración, al término de la licencia de maternidad.

En lo relativo a la protección contra la discriminación, el artículo 9 del Convenio 183 exige a los Estados Miembros que adopten medidas apropiadas para garantizar que la maternidad no constituya una causa de discriminación en el empleo, ni para acceder a éste. Así, prohíbe exigir a una mujer que solicita un empleo que se someta a un examen para comprobar si está o no embarazada, excepto en circunstancias muy específicas previstas en la legislación interna respecto de actividades que estén parcial o totalmente prohibidas para las mujeres embarazadas o lactantes, o que puedan presentar un riesgo reconocido o significativo para la salud de la mujer y del hijo.

5. Lactancia: El derecho a la lactancia después de regresar al trabajo tiene importantes beneficios para la salud de la madre y del hijo. La Organización Mundial de la Salud recomienda la lactancia exclusiva materna hasta que el bebé cumpla los seis meses, y la continuación de esa lactancia, con la alimentación complementaria que sea apropiada, para los niños de hasta dos años de edad inclusive. Como los períodos de licencia de maternidad suelen terminar antes de que el hijo tenga seis meses, las disposiciones para que las mujeres puedan seguir amamantando tras la reincorporación al trabajo son indispensables para que la actividad laboral y la lactancia sean compatibles.

El artículo 10 del Convenio 183, reconoce el derecho de la mujer lactante a una o varias interrupciones por día, o a una reducción diaria del tiempo de trabajo para amamantar o extraer leche.

Estas interrupciones o la reducción diaria del tiempo de trabajo deben contabilizarse como tiempo de trabajo y remunerarse en consecuencia. Con todo, el número y la duración de esas interrupciones, así como las modalidades relativas a la reducción diaria del tiempo de trabajo, serán fijados por la legislación y la práctica nacionales.

IV. CONTENIDO DEL CONVENIO 183 DE LA OIT

A continuación, se transcribe en su totalidad el “Convenio 183 relativo a la revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado)”, adoptado en la octogésima octava (88a) Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo OIT, celebrada en Ginebra – Suiza, en junio de 2000:

C183 - CONVENIO SOBRE LA PROTECCIÓN DE LA MATERNIDAD, 2000 (NÚM. 183)

Preámbulo

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 30 de mayo de 2000 en su octogésima octava reunión;

Tomando nota de la necesidad de revisar el Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952, y de la Recomendación sobre la protección de la maternidad, 1952, a fin de seguir promoviendo, cada vez más, la igualdad de todas las mujeres integrantes de la fuerza de trabajo y la salud y la seguridad de la madre y el niño, y a fin de reconocer la diversidad del desarrollo económico y social de los Estados Miembros, así como la diversidad de las empresas y la evolución de la protección de la maternidad en la legislación y la práctica nacionales;

Tomando nota de las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (1979), la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (1989), la Declaración de Beijing y Plataforma de Acción (1995), la Declaración de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras (1975), la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento (1998), así como los Convenios y recomendaciones internacionales del trabajo destinados a garantizar la igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores y las trabajadoras, en particular el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981, y

Teniendo en cuenta la situación de las mujeres trabajadoras y la necesidad de brindar protección al embarazo, como responsabilidad compartida de Gobierno y sociedad, y

habiendo decidido adoptar varias propuestas relacionadas con la revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952, y de la Recomendación sobre la protección de la maternidad, 1952, cuestión que constituye el cuarto punto del Orden del Día de la reunión, y habiendo determinado que estas propuestas revistan la forma de un convenio internacional,

adopta, con fecha quince de junio de dos mil, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000.

CAMPO DE APLICACIÓN

Artículo 1

A los efectos del presente Convenio, el término mujer se aplica a toda persona de sexo femenino, sin ninguna discriminación, y el término hijo a todo hijo, sin ninguna discriminación.

Artículo 2

1. El presente Convenio se aplica a todas las mujeres empleadas, incluidas las que desempeñan formas atípicas de trabajo dependiente.
2. Sin embargo, todo Miembro que ratifique el presente Convenio podrá, previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores interesadas, excluir total o parcialmente del campo de aplicación del Convenio a categorías limitadas de trabajadores cuando su aplicación a esas categorías plantee problemas especiales de particular importancia.
3. Todo Miembro que haga uso de la posibilidad prevista en el párrafo anterior deberá indicar en la primera memoria que presente sobre la aplicación del Convenio, de conformidad con el artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, las categorías de trabajadores así excluidas y los motivos de su exclusión. En las memorias siguientes, deberá indicar las medidas adoptadas con el fin de extender progresivamente la aplicación de las disposiciones del Convenio a esas categorías.

PROTECCIÓN DE LA SALUD

Artículo 3

Todo Miembro, previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, deberá adoptar las medidas necesarias para garantizar que no se obligue a las mujeres embarazadas o lactantes a desempeñar un trabajo que haya sido determinado por la autoridad competente como perjudicial para su salud o la de su hijo, o respecto del cual se haya establecido mediante evaluación que conlleva un riesgo significativo para la salud de la madre o del hijo.

LICENCIA DE MATERNIDAD

Artículo 4

1. Toda mujer a la que se aplique el presente Convenio tendrá derecho, mediante

presentación de un certificado médico o de cualquier otro certificado apropiado, según lo determinen la legislación y la práctica nacionales, en el que se indique la fecha presunta del parto, a una licencia de maternidad de una duración de al menos catorce semanas.

2. Todo Miembro deberá indicar en una declaración anexa a su ratificación del presente Convenio la duración de la licencia antes mencionada.
3. Todo Miembro podrá notificar posteriormente al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, mediante otra declaración, que extiende la duración de la licencia de maternidad.
4. Teniendo debidamente en cuenta la necesidad de proteger la salud de la madre y del hijo, la licencia de maternidad incluirá un período de seis semanas de licencia obligatoria posterior al parto, a menos que se acuerde de otra forma a nivel nacional por los Gobiernos y las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores.
5. El período prenatal de la licencia de maternidad deberá prolongarse por un período equivalente al transcurrido entre la fecha presunta del parto y la fecha en que el parto tiene lugar efectivamente, sin reducir la duración de cualquier período de licencia obligatoria después del parto.

LICENCIA EN CASO DE ENFERMEDAD O DE COMPLICACIONES

Artículo 5

Sobre la base de la presentación de un certificado médico, se deberá otorgar una licencia, antes o después del período de licencia de maternidad, en caso de enfermedad o si hay complicaciones o riesgo de que se produzcan complicaciones como consecuencia del embarazo o del parto. La naturaleza y la duración máxima de dicha licencia podrán ser estipuladas según lo determinen la legislación y la práctica nacionales.

PRESTACIONES

Artículo 6

1. Se deberán proporcionar prestaciones pecuniarias, de conformidad con la legislación nacional o en cualquier otra forma que pueda ser conforme con la práctica nacional, a toda mujer que esté ausente del trabajo en virtud de la licencia a que se hace referencia en los artículos 4 o 5.
2. Las prestaciones pecuniarias deberán establecerse en una cuantía que garantice a la mujer y a su hijo condiciones de salud apropiadas y un nivel de vida adecuado.
3. Cuando la legislación o la práctica nacionales prevean que las prestaciones pecuniarias proporcionadas en virtud de la licencia

indicada en el artículo 4 deban fijarse con base en las ganancias anteriores, el monto de esas prestaciones no deberá ser inferior a dos tercios de las ganancias anteriores de la mujer o de las ganancias que se tomen en cuenta para calcular las prestaciones.

4. Cuando la legislación o la práctica nacionales prevean que las prestaciones pecuniarias proporcionadas en virtud de la licencia a que se refiere el artículo 4 deban fijarse por otros métodos, el monto de esas prestaciones debe ser del mismo orden de magnitud que el que resulta en promedio de la aplicación del párrafo anterior.
5. Todo Miembro deberá garantizar que las condiciones exigidas para tener derecho a las prestaciones pecuniarias puedan ser reunidas por la gran mayoría de las mujeres a las que se aplica este Convenio.
6. Cuando una mujer no reúna las condiciones exigidas para tener derecho a las prestaciones pecuniarias con arreglo a la legislación nacional o cualquier otra forma que pueda ser conforme con la práctica nacional, tendrá derecho a percibir prestaciones adecuadas con cargo a los fondos de asistencia social, siempre que cumpla las condiciones de recursos exigidas para su percepción.
7. Se deberán proporcionar prestaciones médicas a la madre y a su hijo, de acuerdo con la legislación nacional o en cualquier otra forma que pueda ser conforme con la práctica nacional. Las prestaciones médicas deberán comprender la asistencia prenatal, la asistencia durante el parto y la asistencia después del parto, así como la hospitalización cuando sea necesario.
8. Con objeto de proteger la situación de las mujeres en el mercado de trabajo, las prestaciones relativas a la licencia que figura en los artículos 4 y 5 deberán financiarse mediante un seguro social obligatorio o con cargo a fondos públicos, o según lo determinen la legislación y la práctica nacionales. Un empleador no deberá estar personalmente obligado a costear directamente las prestaciones pecuniarias debidas a las mujeres que emplee sin el acuerdo expreso de ese empleador, excepto cuando:
 - (a) esté previsto así en la legislación o en la práctica nacionales de un Miembro antes de la fecha de adopción de este Convenio por la Conferencia Internacional del Trabajo, o
 - (b) se acuerde posteriormente a nivel nacional por los Gobiernos y las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores.

Artículo 7

1. Se considerará que todo Miembro cuya economía y sistema de seguridad social no estén suficientemente desarrollados cumple con lo dispuesto en los párrafos 3 y 4 del artículo 6 si el monto de las prestaciones pecuniarias fijado es por lo menos equivalente al de las prestaciones previstas para los casos de enfermedad o de incapacidad temporal con arreglo a la legislación nacional.
2. Todo Miembro que haga uso de la posibilidad enunciada en el párrafo anterior deberá explicar los motivos correspondientes e indicar el monto previsto de las prestaciones pecuniarias en la primera memoria sobre la aplicación del Convenio que presente en virtud del artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo. En sus memorias siguientes, deberá indicar las medidas adoptadas con miras a aumentar progresivamente el monto de esas prestaciones.

PROTECCIÓN DEL EMPLEO Y NO DISCRIMINACIÓN

Artículo 8

1. Se prohíbe al empleador que despida a una mujer que esté embarazada, o durante la licencia mencionada en los artículos 4 o 5, o después de haberse reintegrado al trabajo durante un período que ha de determinarse en la legislación nacional, excepto por motivos que no estén relacionados con el embarazo, el nacimiento del hijo y sus consecuencias o la lactancia. La carga de la prueba de que los motivos del despido no están relacionados con el embarazo o el nacimiento del hijo y sus consecuencias o la lactancia incumbirá al empleador.
2. Se garantiza a la mujer el derecho a retornar al mismo puesto de trabajo o a un puesto equivalente con la misma remuneración, al término de la licencia de maternidad.

Artículo 9

1. Todo Miembro debe adoptar medidas apropiadas para garantizar que la maternidad no constituya una causa de discriminación en el empleo, con inclusión del acceso al empleo, y ello no obstante el párrafo 1 del artículo 2.
2. Las medidas a que se hace referencia en el párrafo anterior incluyen la prohibición de que se exija a una mujer que solicita un empleo que se someta a un examen para comprobar si está o no embarazada o bien que presente un certificado de dicho examen, excepto cuando esté previsto en la legislación nacional respecto de trabajos que:
 - (a) estén prohibidos total o parcialmente para las mujeres embarazadas o lactantes, o

- (b) puedan presentar un riesgo reconocido o significativo para la salud de la mujer y del hijo.

MADRES LACTANTES

Artículo 10

1. La mujer tiene derecho a una o varias interrupciones por día o a una reducción diaria del tiempo de trabajo para la lactancia de su hijo.
2. El período en que se autorizan las interrupciones para la lactancia o la reducción diaria del tiempo de trabajo, el número y la duración de esas interrupciones y las modalidades relativas a la reducción diaria del tiempo de trabajo serán fijados por la legislación y la práctica nacionales. Estas interrupciones o la reducción diaria del tiempo de trabajo deben contabilizarse como tiempo de trabajo y remunerarse en consecuencia.

Artículo 11

Todo Miembro debe examinar periódicamente, en consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, la pertinencia de extender la duración de la licencia de maternidad prevista en el artículo 4 o de aumentar el monto o la tasa de las prestaciones pecuniarias que se mencionan en el artículo 6.

APLICACIÓN

Artículo 12

Las disposiciones del presente Convenio deberán aplicarse mediante la legislación, salvo en la medida en que se dé efecto a las mismas por medio de convenios colectivos, laudos arbitrales, decisiones judiciales, o de cualquier otro modo conforme a la práctica nacional.

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 13

El presente Convenio revisa el Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952.

Artículo 14

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 15

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.
2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.
3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce

meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo 16

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.
2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo, quedará obligado durante un nuevo período de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 17

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia le comuniquen los Miembros de la Organización.
2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

Artículo 18

El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

Artículo 19

Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia una memoria sobre la aplicación del Convenio, y considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

Artículo 20

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario:

(a) la ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revisor implicará, ipso jure, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante, las disposiciones contenidas en el artículo 16, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;

(b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.

2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 21

Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.

V. ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 81 DE 2022 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Convenio 183 relativo a la revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado)”, adoptado por la Octogésima Octava (88ª) Conferencia Internacional de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, con fecha 15 de junio de 2000.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo Primero: Apruébese el “Convenio 183 relativo a la revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad, (Revisado)”, adoptado por la Octogésima Octava (88ª) de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, con fecha 15 de junio de 2000.

Artículo Segundo: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 7ª de 1944, el “Convenio 183 relativo a la revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad, (Revisado)”, adoptado por la Octogésima Octava (88ª) Conferencia Internacional de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, con fecha 15 de junio de 2000, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo Tercero: La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

VI. CONSTITUCIONALIDAD

De conformidad con nuestro ordenamiento, en particular al artículo 150 - numeral 16 de la Constitución, el Congreso de la República es competente de aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebra con otros Estados o con otros sujetos de Derecho Internacional; para ello, y de acuerdo al artículo 204 de la Ley 5ª de 1992, el proceso que deberán seguir los proyectos de ley por medio de la cual se aprueban estos instrumentos internacionales es el procedimiento legislativo ordinario. Asimismo, según lo previsto en el artículo 2 de la Ley

3 de 1992, el estudio y trámite de los proyectos de ley aprobatorios de tratados internacionales le corresponde, en primer debate, a las Comisiones Segundas Constitucionales del Congreso; en consonancia con el artículo 154 de la Constitución, que estipula que los proyectos de ley relativos a relaciones internacionales iniciarán su trámite en el Senado. En ese orden, el presente proyecto de ley fue debidamente aprobado en primer debate por la Comisión Segunda del Senado de la República.

Frente al proceso de negociación, suscripción y aprobación es de anotar que hasta el momento se ha dado cabal cumplimiento a las disposiciones constitucionales, particularmente al artículo 189 - numeral 2 de la Constitución Política de Colombia, relativo a la competencia del Gobierno nacional para la negociación y ratificación de tratados internacionales. Ahora bien, en cuanto a la constitucionalidad material del tratado que nos concita en esta oportunidad, la suscrita ponente se permite informar a los Congresistas que él mismo se satisface el estándar Superior aplicable a la negociación de instrumentos internacionales basado en los principios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

De otro lado, también debe resaltarse que la jurisprudencia constitucional ha reconocido, en cuanto a la adopción de los Convenios de la OIT, que “cuando el instrumento internacional es un convenio internacional del trabajo, de conformidad con lo dispuesto por los parágrafos 2º, 4º y 5º del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo - OIT, el mismo se adopta mediante votación en la Conferencia Internacional del Trabajo y se autentica mediante las firmas del Presidente de la Conferencia y el Director General de la Organización, por lo cual no tiene lugar la suscripción del documento. Así, por sustracción de materia, el examen de constitucionalidad no incluye el aspecto de las facultades del ejecutivo para la suscripción del Convenio, pues los Estados miembros quedan obligados a someterlo a la autoridad competente para su aprobación, en el término de un año contado a partir de la clausura de la reunión de la Conferencia General en la que fue adoptado”. Como se observa, idéntica consideración es aplicable al caso analizado, de modo que están debidamente acreditadas las condiciones que impone la Constitución para la representación internacional del Estado en el asunto de referencia.

VII. IMPACTO FISCAL

Con base en el ordenamiento jurídico, con fundamento legal y refuerzo en la fuente jurisprudencial de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, el Congreso de la República tiene iniciativa en materia de gasto público. En consecuencia, el legislativo se encuentra facultado para presentar y aprobar proyectos de ley que impliquen gasto, sin perjuicio que la inclusión de dicho gasto en las partidas presupuestales anuales sea iniciativa exclusiva del Gobierno.

Frente al tema se ha expresado la Corte Constitucional, en Sentencias como la C-343 de 1995, C-360 de 1996, C-782 de 2001, C-015 de 2009, C-290 de 2009 entre otras, en las que se ha dado desarrollo al tema concluyendo que mediante iniciativa parlamentaria y

que sirven como *título para posteriormente a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual de presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos*” (Sentencia C-343 de 1995) M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, Corte Constitucional).

Al respecto la Sentencia C-290 de 2009 M. P. Gabriel Mendoza Martelo, se pronuncia a su vez sobre la posibilidad de que el legislativo actúe sobre la ordenación de gasto Público o lo autorice dentro de las leyes que rinden honores de la siguiente manera:

“Gasto Público: Competencia del Gobierno para autorizar o no las partidas autorizadas en el proyecto de presupuesto/ **Gasto Público-** Asignación presupuestal para la realización de gastos autorizados por ley es eventual

“Siempre que el Congreso de la República haya incluido la autorización del gasto en una ley, el Gobierno tiene competencia para incorporar las partidas autorizadas en el proyecto de presupuesto, pero también puede abstenerse de hacerlo, pues le asiste un margen de decisión que le permite actuar en tal sentido y “de acuerdo con la disponibilidad de los recursos y las prioridades del Gobierno, siempre de la mano de los principios y objetivos generales señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, en el estatuto orgánico del presupuesto y en las disposiciones que organizan el régimen territorial repartiendo las competencias entre la Nación y las entidades territoriales”. Así pues, la asignación presupuestal para la realización de gastos autorizados por ley es eventual y la decisión acerca de su inclusión le corresponde al Gobierno, luego el legislador no tiene atribución para obligar al Gobierno a que incluya en el presupuesto alguna partida específica y, por ello, cuando a la autorización legal previa el Congreso agrega una orden con carácter imperativo o perentorio dirigida a que se apropien en el presupuesto las sumas indispensables para ejecutar el gasto autorizado, la ley o el proyecto de ley están afectadas por un vicio de inconstitucionalidad derivado del desconocimiento del reparto de las competencias relativas al gasto público entre el legislador y el Gobierno.”

Dicho impacto fiscal finalmente sería determinado por el Gobierno puesto que la presente ley sólo pretende autorizar al Gobierno a incorporarlo en el presupuesto y no es una orden imperativa hacia el Gobierno nacional, ni implica presión alguna sobre el Gasto Público de manera que están claras las competencias y se respetan las funciones propias del Gobierno para considerar la incorporación de las partidas autorizadas de acuerdo con la disponibilidad de recursos y con el marco fiscal de mediano plazo.

En conclusión, al no hacer una asignación directa ni quebrantar competencias de orden financiero, sino que, simplemente dando autorización al competente para asignar recursos, libertad para asociarse con la entidad territorial correspondiente, el presente proyecto de ley no configura un impacto fiscal por sí misma, y en el momento determinado de hacer uso de los recursos la decisión estará en cabeza de los organismos técnicos indicados.

VIII. ANÁLISIS SOBRE POSIBLE CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 183 de la Constitución Política consagra a los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los Congresistas.

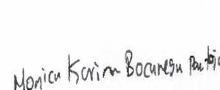
De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

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

Teniendo en cuenta lo anterior, con relación al presente proyecto de ley, me permito indicar que no se encuentra causal que permita inferir que nos encontramos frente algún conflicto de interés que impida presentar o votar el presente proyecto.

IX. PROPOSICIÓN

Con base en lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo estipulado en la Ley 5ta de 1992 presentamos primer informe de Ponencia Positiva y en consecuencia solicitamos dar trámite al primer debate del **Proyecto de Ley número 195 de 2023 Cámara, 81 de 2022 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Convenio 183 relativo a la revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado)”**, adoptado por la Octogésima Octava (88a) Conferencia Internacional de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, con fecha 15 de junio de 2000.


MÓNICA KARINA BOCANEGRA PANTOJA
Representante a la Cámara
Departamento de Amazonas


ER ELIZABETH JAY-PANG DIAZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
ARCHIPIELAGO SAN ANDRES,
PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA


JUANA Y CAROLINA LONDOÑO
JARAMILLO
Representante a la Cámara
Circunscripción Territorial de Caldas
Ponente Coordinadora


ERIKA TATIANA SÁNCHEZ PINTO
REPRESENTANTE POR SANTANDER


Carmen Felisa Ramírez Boscán
Representante a la Cámara
Curul Internacional


ERIKA TATIANA SÁNCHEZ PINTO
REPRESENTANTE POR SANTANDER


CAROLINA GIRALDO BOTERO
Representante a la Cámara
Ponente


MARY ANNE ANDREA PERDOMO
Representante por Santander
Pacto Histórico

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 195 DE 2023 CÁMARA – 81 DE 2022 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Convenio 183 relativo a la revisión del Convenio sobre la Protección de la Maternidad (revisado)”, adoptado por la Octogésima octava (88ª) Conferencia Internacional de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, suiza, con fecha 15 de junio de 2000.

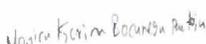
El Congreso de Colombia
Decreta:

Artículo 1º. Apruébese el “Convenio 183 relativo a la revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad, (Revisado)”, adoptado por la Octogésima Octava (88ª) Conferencia Internacional de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, con fecha 15 de junio de 2000.

Artículo 2º. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 7ª de 1944, el “Convenio 183 relativo a la revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad, (Revisado)”, adoptado por la Octogésima Octava (88ª) Conferencia Internacional de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, con fecha 15 de junio de 2000, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

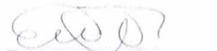
Artículo 3º. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Cordialmente,


MÓNICA KARINA BOCANEGRA PANTOYA
Representante a la Cámara
Departamento de Amazonas


JUANA CAROLINA LONDOÑO JARAMILLO
Representante a la Cámara
Circunscripción Territorial de Caldas
Ponente Coordinadora


ERIKA TATIANA SÁNCHEZ PINTO
REPRESENTANTE POR SANTANDER


HR ELIZABETH JAY-PANG DIAZ
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
ARCHIPIÉLAGO SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA
Y SANTA CATALINA


ERIKA TATIANA SÁNCHEZ PINTO
REPRESENTANTE POR SANTANDER


CAROLINA GERALDO BOTERO
Representante a la Cámara
Ponente


Carmen Felisa Ramirez Boscán
Representante a la Cámara
Cúmul Internacional


MARY ANNE ANDREA PERDOMO
Representante por Santander
Pácto Histórico

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 299 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se establece la definición de desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático y a la degradación ambiental, se fijan lineamientos para su identificación y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 27 de septiembre de 2023

Representante

ÓSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Referencia: Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley número 299 de 2022 Cámara, por medio del cual se establece la definición de desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático y a la degradación ambiental, se fijan lineamientos para su identificación y se dictan otras disposiciones.

Señor Presidente,

Atendiendo la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes de la República y atendiendo a las prórrogas solicitadas para llevar a cabo espacios de participación ciudadana. Proceso respetuosamente y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y al artículo 105 de la Ley 5ª de 1992 a someter a consideración el Informe de **Ponencia Positiva con modificaciones** para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley número 299 de 2022 Cámara, por medio del cual se establece la definición de desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático y a la degradación ambiental, se fijan lineamientos para su identificación y se dictan otras disposiciones.

Este proyecto de ley fue aprobado por la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el dieciséis (16) de mayo de 2023 y tiene como objeto que se reconozca la existencia del desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático y a la degradación ambiental y se cuente con los lineamientos que permitan identificar y caracterizar a las personas y comunidades que padecen esta problemática.

Cordialmente,


DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO
Ponente

Representante a la Cámara por Valle del Cauca
Partido Alianza Verde

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 299 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se establece la definición de desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático y a la degradación ambiental, se fijan lineamientos para su identificación y se dictan otras disposiciones.

I. Trámite Legislativo

La iniciativa legislativa fue aprobada por unanimidad en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el día dieciséis (16) de mayo de 2023; no se presentaron proposiciones, siendo aprobado en su integralidad el texto presentado para el análisis y debate de la comisión.

El proyecto de ley objeto de estudio es de autoría de los Representantes *Duvalier Sánchez Arango y Julia Miranda Londoño* y como coautores los Representantes *Juan Sebastián Gómez Gonzales, Daniel Carvalho Mejía Wilmer Castellanos, Carolina Giraldo Botero, Alejandro García Ríos, Juan Diego Muñoz Cabrera, Julián David López Tenorio, Cristian Avendaño Fino, Jaime Raúl Salamanca Torres, Juan Carlos Losada Vargas, Elkin Rodolfo Ospina, Hernando González, Alirio Uribe Muñoz, Jennifer Pedraza, Carlos Ardila Espinosa y Catherine Juvinao Clavijo* y los Senadores *Angelica Lozano Correa, Ana Carolina Espitia Jerez y Ariel Ávila*.

II. Objeto del proyecto de ley.

La iniciativa legislativa en estudio consta de cinco (05) artículos y tiene como objetivo principal que se reconozca al interior del ordenamiento jurídico colombiano la existencia del desplazamiento forzado por causas climáticas. Reconocimiento que tiene su origen en dinámicas climáticas actuales que han afectado a diversos territorios y requieren de la adopción de medidas que protejan la vida e integridad de las personas desplazadas por causas climáticas. De igual forma, la iniciativa legislativa propende por la adopción de medidas de adaptación y mitigación del cambio climático.

De esta forma, el articulado propuesto establece medidas de protección para las personas que deben abandonar sus territorios debido a aquellos fenómenos asociados al cambio climático que son de aparición lenta y con el pasar del tiempo van ocasionando procesos de degradación ambiental que los obligan a tener que desplazarse de su territorio. Para esto, el proyecto dispone de la creación de un Registro Único de Desplazamiento Climático y exhorta al Gobierno nacional a establecer una política pública para poder enfrentar un flagelo que, en el marco de la crisis climática actual, será cada vez más frecuente.

Entender que el cambio climático nos afecta a todos, es el primer paso para que las medidas sean acertadas y con ello comprender que es necesario articular iniciativas contra La desertificación, la degradación de las tierras, a favor de la gestión sostenible de las tierras y la seguridad alimentaria. Sin duda la pobreza, inseguridad alimentaria y el cambio están cada vez más interconectados y ocasionando que las personas se desplacen de sus hogares en busca de mejor calidad de vida, seguridad y protección de su vida y bienes.

De esta forma, abrir la discusión y el camino a la regularización de la condición y reconocimiento

de los desplazados internos por causas climáticas, es entender la problemática desde un enfoque de derechos humanos y no desde una asistencia humanitaria que ha futuro podría generar problemas sociales, jurídicos y económicos ¹.

III. Consideraciones.

1. Los retos que impone el cambio climático.

El **Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático –IPCC-** muestra que las medidas y compromisos en materia de mitigación (reducción de emisiones) se han expandido consistentemente en todo el mundo. No obstante, esto no es suficiente, el mundo no está cumpliendo la reducción de emisiones comprometida en el acuerdo de París; lo que exige un compromiso mundial por avanzar en la existencia de verdades políticas públicas que conlleven a un cambio de enfoque, al uso de energías limpias y a la protección de las comunidades que se están viendo afectadas por el incremento constante de los fenómenos naturales.

El IPCC ha expresado que el calentamiento global en este siglo puede superar el límite acordado de 1.5 °C si no se adoptan medidas drásticas e inmediatas que conlleven a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. El informe señala la importancia de promover el desarrollo sostenible, del aumento de la cooperación internacional, que incluya un mejor acceso a recursos financieros adecuados, en particular para regiones, sectores y grupos vulnerables, y una gobernanza inclusiva y políticas coordinadas. “Las opciones y acciones implementadas en esta década tendrán impactos ahora y durante miles de años” ².

El IPCC afirma de modo inequívoco que los gases de efecto invernadero, producidos principalmente por el uso de combustibles fósiles, están causando niveles sin precedentes de calentamiento global, y que el último decenio fue el más cálido de los 125.000 años previos. Esto ya ha causado “importantes daños, y pérdidas cada vez más irreversibles” a la naturaleza y las personas.

Colombia tiene grandes retos en materia del cumplimiento de las metas en cambio climático, para 2030 se estima reducir emisiones de GEI en un 51%, de carbono negro en un 40% y 0 hectáreas deforestadas y lograr a 2050 la carbono neutralidad. **Si se quiere cumplir la meta de no superar los 1.5 grados centígrados de aumento de temperatura debemos reducir en un 50 % la emisión de gases de efecto invernadero para el 2030.**

Cada 0.5 °C de incremento de la temperatura global, por ejemplo, causará aumentos claramente perceptibles en la frecuencia y severidad de calores extremos, lluvias severas y sequías regionales. De

¹ Recomendaciones dadas por el Grupo de Acciones Públicas de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario

² Recuperado de: <https://es.mongabay.com/2023/03/informe-ipcc-que-le-espera-a-america-latina-con-el-aumento-de-la-temperatura-global/>

manera similar, las olas de calor que, en promedio, surgían una vez cada 10 años en un clima con poca influencia humana, probablemente ocurrirán 4.1 veces más frecuentemente con un aumento de la temperatura global de 1.5 °C; 5.6 veces con 2 °C, y 9.4 veces con 4 °C. La intensidad de estas olas de calor también aumentará en 1.9 °C; 2.6 °C, y 5.1 °C, respectivamente.

Es claro, que se requiere de políticas públicas y acciones efectivas por el cuidado de nuestros territorios; los cambios climáticos cada vez son más intensos y extremos, se propagan enfermedades, existen amenazas a los modelos actuales de producción de alimentos, la infraestructura está en peligro y millones de personas se enfrentan a la pobreza, el hambre y el desplazamiento forzado.

Para el caso del desplazamiento forzado, según el Banco Mundial, de no adoptarse una acción climática efectiva, **para el año 2050, más de 17 millones de personas en América Latina y el Caribe podrían verse obligadas a desplazarse para escapar de los efectos de la evolución lenta del cambio climático.**

Por su parte, la Acnur ha expresado que el cambio climático es la crisis que define nuestra época, **y el desplazamiento por desastres es una de las consecuencias más devastadoras del fenómeno.** Poblaciones enteras están sufriendo los estragos del cambio climático; sin embargo, las personas en situación de vulnerabilidad en países frágiles y afectados por el conflicto suelen padecer afectaciones desproporcionadas.

El proyecto que presentamos con la Representante Julia Miranda y otros Representantes a la Cámara de diferentes corrientes políticas, busca sintonizarse con estas discusiones globales. El reconocimiento del desplazamiento forzado por causas climáticas y la creación de herramientas para abordar este problema responde a los esfuerzos que debe realizar un país tan vulnerable al cambio climático como Colombia para atender a sus poblaciones.

2. Crisis causada por el cambio climático.

Las afectaciones por causas climáticas son una realidad que exige a los Gobiernos implementar nuevas políticas y medidas especiales para proteger a los individuos que se encuentran en riesgo al estar ubicados en zonas de alto impacto climático. Llegó el momento que avancemos en el reconocimiento del desplazamiento por causas climáticas con el objetivo de poder brindar garantías de protección a las poblaciones que se verán desplazadas por los graves impactos climáticos.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) ha señalado que:

“El cambio climático es la crisis que define nuestra época, y el desplazamiento por desastres es una de las consecuencias más devastadoras del fenómeno. Poblaciones enteras están sufriendo los estragos del cambio climático; sin embargo, las personas en situación de vulnerabilidad en países frágiles y afectados por el conflicto suelen padecer

afectaciones desproporcionadas”. (Negrilla fuera del texto)

Por su parte Filippo Grandi, Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados expresó que: “en este momento debemos prepararnos para mitigar futuras necesidades de protección y prevenir el desplazamiento por desastres. No podemos darnos el lujo de esperar a que ocurra otro”.

En la Conferencia de las Partes -COP-27- de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático desarrollado en el 2022, la Acnur hizo un llamado para que los líderes mundiales abordan el impacto del cambio climático y los desastres naturales en el desplazamiento de las personas. Al respecto, Filippo Grandi expresó:

*“[L]a COP 27 debe equipar a los países y comunidades en la primera línea de la crisis climática para prepararse para el clima extremo, adaptarse y minimizar el impacto de la emergencia climática [...] **No podemos dejar que millones de personas desplazadas y sus anfitriones enfrenten solos las consecuencias de un clima cambiante**”³.*

Estos tiempos de emergencia climática exigen a los Estados avanzar en la consolidación de medidas de adaptación y mitigación al cambio climático; si bien, Colombia no es un gran emisor de Gases de Efecto Invernadero (GEI), su ubicación geográfica y riqueza hídrica hace que el país sea altamente vulnerable a las consecuencias de este fenómeno. Las sequías extremas, lluvias desmedidas, aumento del nivel del mar, entre otras, exigen que Colombia avance en el reconocimiento normativo expreso del desplazado forzado por causas climáticas y de esta forma lograr que las instituciones públicas y los organismos internacionales aportantes, destinen los recursos institucionales, informativos y económicos para la atención de este tipo especial de población.

En este sentido, **la gestión del riesgo se convierte en una herramienta temprana de adaptación al cambio climático**, toda vez que el comprender la estrecha relación entre riesgo y cambio climático exige que se orienten las políticas públicas y el actuar del Estado a disminuir vulnerabilidades, aumentar capacidades, resistencia y resiliencia de las sociedades frente a las amenazas climáticas. Así mismo, se requiere la articulación entre las políticas ambientales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las medidas y acciones implementadas por el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Un país como Colombia con diversos conflictos socioambientales ha avanzado en la existencia de una normatividad desde el enfoque de damnificados, es decir, cuando ocurren los eventos de la naturaleza; pero no existen disposiciones en materia de prevención y actuaciones por el desplazamiento causado por causas climáticas de aparición espontánea y de generación lenta.

³ ONU. “Los líderes mundiales reunidos en la COP27 no deben olvidar a las personas desplazadas”. Recuperado de: <https://news.un.org/es/story/2022/11/1516682>

La figura de damnificados, es una disposición reduccionista, dado que esta busca que se actúe en casos de emergencias, no comprende en su definición y alcance los efectos de las causas climáticas que se extienden más allá de la emergencia, ocasionando afectación a los derechos humanos y a la desterritorialización de las personas o comunidades asentadas en determinado territorio.

3. Importancia de la iniciativa legislativa.

La iniciativa legislativa abre la discusión en el país sobre un fenómeno que está ocurriendo, pero el cual siempre se ha analizado desde el riesgo y cuando ocurre el desastre, no desde una mirada integral de la importancia de establecer y desarrollar medidas frente a la mitigación y adaptación al cambio climático y a aquellos desastres que se pueden presentar por razones de la naturaleza.

De lograrse el reconocimiento legal dispuesto en la iniciativa legislativa, Colombia sería un país pionero en este reconocimiento y estaría a la vanguardia de las nuevas relaciones y dinámicas entre los comportamientos humanos y el cambio climático.

Por lo tanto, de aprobarse la iniciativa legislativa, contaríamos al interior de nuestro ordenamiento jurídico con la definición y reconocimiento explícito del término “desplazamiento por desastres naturales”, lo que coadyuvará a superar el tratamiento reduccionista que se les ha dado como “damnificados” a quienes realmente son desplazados y requieren de un plan de protección amplio.

Esta se encuentra en consonancia y desarrolla lo dispuesto en la Resolución 3/21 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “Emergencia climática: alcance de las obligaciones interamericanas en materia de derechos humanos” de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y su Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (Redesca).

La resolución es un gran avance para comprender la afectación que ocasiona la emergencia climática actual a las comunidades, estableciendo que “el cambio climático es una emergencia de derechos humanos, constituyendo una de las mayores amenazas para el pleno disfrute de los derechos humanos de las generaciones presentes y futuras, para la salud de los ecosistemas y de todas las especies que habitan el hemisferio”.

De esta forma, se sistematizan las obligaciones que tienen los Estados de protección a los derechos humanos en el contexto actual de crisis climática, otorgando herramientas para crear políticas públicas para las poblaciones en estado de vulnerabilidad que se encuentran ubicados en asentamientos informales, son migrantes climáticas, campesinos y personas que viven en zonas rurales.

Sobre los migrantes climáticos establece la resolución:

“Frente a las personas trabajadoras migrantes y otras que se movilizan por razones directa o

indirectamente asociadas al cambio climático, los Estados deben garantizar el debido proceso durante el procedimiento que conduce al reconocimiento de su condición migratoria, y en todo caso garantizar sus derechos humanos, tales como la salvaguardia de no devolución en tanto se determina su condición. Por su parte, deben garantizar el acceso al derecho a la salud asociada a fenómenos climáticos o meteorológicos a todas las personas sin discriminación por origen nacional o cualquier otro motivo prohibido bajo los contextos de la movilidad humana. Así también deberá reconocerse el acceso a la justicia, a medidas de reparación y a garantías de no repetición a las personas forzadas a desplazarse por expansión de proyectos de desarrollo que agravan las consecuencias adversas del cambio climático”.

Es así, como la iniciativa legislativa cuenta con cinco (05) artículos, en los cuales se establece un marco jurídico que nos permita avanzar en la definición e identificación de los desplazados forzados por causa climática y avanzar en medidas de protección.

4. Contenido de la iniciativa legislativa.

La iniciativa legislativa cuenta con cinco (05) artículos que tienen como objeto que el Estado colombiano reconozca la existencia del desplazamiento forzado por causas climáticas y cuente con los lineamientos que permitan identificar y caracterizar las personas y comunidades que padecen de esta problemática.

Es por ello que la iniciativa legislativa pretende que desde el marco legal se entiendan a los desplazados forzados por causas climáticas como parte de un proceso en el cual una persona, familias o grupos sociales se ven obligadas a migrar de su territorio, abandonando su lugar de residencia, núcleo familiar y social, su actividad económica habitual y/o modos de subsistencia, debido a los efectos del cambio climático en sus territorios, que incrementan sus condiciones de vulnerabilidad social, económica y ambiental.

Posteriormente, la iniciativa legislativa establece medidas para identificar y apoyar a las personas que sufren el desplazamiento forzado por causas climáticas, para ello se crea el Registro Único de Desplazamiento Climático, el cual deberá ser administrado por la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Ungrd), en este se incluirán todas aquellas personas identificadas como desplazadas forzosamente por causas climáticas, así como toda la información necesaria para su caracterización y para el conocimiento de los fenómenos causalmente relacionados con el desplazamiento, identificación que aportará en términos de prevención de desastres y adaptación al cambio climático.

La iniciativa legislativa comprende que reconocer el desplazamiento forzado por causas climáticas es el primer paso, pero se requiere de la formulación de una Política Pública de Atención a los desplazados forzosamente por causas climáticas;

la cual deberá ser formulada a través de una mesa interinstitucional, encabezada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), con el apoyo de las entidades que ésta determine. Lo anterior, con el fin de reconocer que el cambio climático y sus potenciales impactos deben ser abordados de forma transversal e intersectorial. Para tal fin, el proyecto define que esta política deberá ser formulada en un proceso participativo que deberá iniciar dentro de los cuatro (4) meses posteriores a la entrada en vigencia de la ley.

5. La Movilidad Humana.

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo ha establecido medidas para consolidar y validar el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030; no obstante, es necesario que se dé cumplimiento integral en la normatividad colombiana a la disposición que señala como *deber* “*Alentar la adopción de políticas y programas que aborden la movilidad humana producida por desastres para reforzar la resiliencia de las personas afectadas y de las comunidades de acogida, de conformidad con el derecho interno y las circunstancias nacionales*”⁴.

Sobre la movilidad humana se establece que esta se refiere a tres categorías de movimiento de la población que se identifica: “*al desplazamiento, la migración y el traslado planificado como consecuencia del cambio climático*”. Definición que es la base para el desarrollo de esta iniciativa legislativa, al elevar a rango legal el reconocimiento de todas aquellas personas que tienen que moverse de su territorio no por su propia voluntad, sino como consecuencia de los desastres que derivan en un desplazamiento forzado a causa de fenómenos que ocurren de manera gradual y que se encuentran asociados a procesos climáticos.

Existen diversos nombres a la movilidad humana, según su impacto y las regiones donde se presenten, motivo por el cual este complejo proceso, ocasionado por el cambio climático, ha sido referenciado en la academia y en las diversas convenciones como migración humana y en algunas disposiciones como relocalización, planificación y desplazamiento por causas climáticas. Este último término es el que se acoge, para el reconocimiento jurídico que el país ha de realizar, mediante esta iniciativa legislativa.

La movilidad humana, se vincula en este sentido a la amenaza, desastres y cambio climático, siendo el desplazamiento una de las formas específicas del movimiento humano; siendo desplazamiento un término para. “*identificar los movimientos forzados o involuntarios que podrían ocurrir en un país o a través de fronteras internacionales. Comúnmente, se asocia a conflictos, pero también se aplica a los movimientos forzados vinculados a desastres tanto*

repentinos como de lenta evolución (desplazamiento por desastre)”⁵.

El Banco Mundial ha establecido en sus estimaciones que el cambio climático podría causar *la migración de unos 216 millones de personas para 2050, y América Latina aportaría 17 millones a ese número*”⁶.

Por otra parte, el Consejo Internacional de las Ciencias Sociales- CISC- de la Unesco ha precisado que “*El cambio ambiental global es obra de los seres humanos, que transforman los entornos globales y configuran, individual y colectivamente, el rumbo de la evolución del planeta y de la sociedad. Las ciencias sociales tienen que desempeñar, por consiguiente, un papel fundamental para lograr que la sociedad humana comprenda mejor qué significa vivir –y desarrollarse incluso– en el antropoceno y para hacer cobrar conciencia de las posibilidades, las responsabilidades y la obligación de rendición de cuentas que eso entraña*”.

En este mismo sentido, el académico Gregorio Mesa Cuadros (2011), señaló la necesidad de desarrollar una nueva visión de los derechos ambientales, lo que significa dar paso a un nuevo escenario político y con ello al reconocimiento de las afectaciones causadas por el cambio climático. En este sentido dispone que los Estados deben contar con una:

- a) **Huella ambiental sostenible** como concreción de límites frente al mercado, el capital, el Estado y los subconsumidores, que conlleven el reconocimiento y pago de deudas ambientales y sociales adquiridas por la depredación ambiental de los países del Norte hacia los países del Sur.
- b) **Responsabilidad intra e intergeneracional** frente a todas las generaciones humanas y no humanas venideras y no solo a las próximas, sin distinción de espacio. Frente a todos los miembros de la generación presente sin discriminación de aquellos empobrecidos dentro del capitalismo, sin diferenciación de lugares, bajo el entendido de que solo hay un lugar: la ecosfera. Por tanto “*la responsabilidad ambiental es exigente con el presente para que haya futuro*” (pp. 56).

Esta nueva concepción del mundo y sus necesidades, ha sido entendida desde el siglo pasado; como refiere Manuel Rodríguez Becerra (2019), en su libro “*Nuestro Planeta, Nuestro Futuro*”, citando acertadamente una frase de Barba

⁴ Naciones Unidas. “Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030- Recuperado de: https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf

⁵ Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (2018). “Desplazamiento por desastres: cómo reducir el riesgo, hacer frente a sus efectos y fortalecer la resiliencia. Recuperado de: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5b3d41d24.pdf>

⁶ Periódico France24. “Cambio climático y desplazamiento, los efectos del clima en la movilidad humana”, Recuperado de: <https://www.france24.com/es/programas/migrantes/20211104-cambio-climatico-desplazamiento-migrantes-pobreza>

Ward y René Dubos en 1972: “[...] en la medida en que ingresamos en la fase global de la evolución humana, es obvio que cada hombre tiene dos países, el suyo propio y el planeta [...]”; frase que sin lugar a dudas, refleja la importancia de que se comprenda la crisis ambiental en la que nos encontramos, la cual es causada por: “[...] la trasgresión de las restricciones o límites impuestos por la naturaleza que ha sido fundamentalmente generada por el crecimiento sin precedentes de la población y el consumo, así como por ciertos impactos de los avances tecnológicos [...]” (Rodríguez Becerra, 2019).

La discusión frente al desplazamiento forzado por causas asociadas al cambio climático y a la degradación ambiental, tiene unas cifras que son claves para la discusión:

- El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) estima que hay más de 200 millones de personas desplazadas por causas relacionadas con el deterioro del ambiente.
- Según los estudios realizados por *Climate Central* en Colombia, varias ciudades se verán afectadas por el aumento del mar (según el IPCC el nivel del mar aumentará en 2 metros para finales del siglo si la temperatura continúa elevándose), entre ellas está Santa Marta, Riohacha, Cartagena, Buenaventura y Tumaco. Según el estudio, para el año 2050 si no se toman medidas contundentes mediante la implementación de prácticas sostenibles, el Centro Histórico de Santa Marta quedaría totalmente cubierto de agua, cerca de la mitad de la capital del Magdalena desaparecería.
- Según el informe del Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno de la ONG Consejo Noruego de Refugiados, publicado en mayo del 2023⁷, la mitad de los desplazamientos internos se producen por fenómenos asociados al cambio climático como catástrofes naturales, inundaciones, huracanes, incendios, temperaturas y sequías extremas, entre otros factores naturales.
- Según cifras del Banco Mundial (2021) de no adoptarse una acción climática efectiva, para el año 2050, “más de 17 millones de personas en América Latina y el Caribe podrían verse obligadas a desplazarse para escapar de los efectos de evolución lenta del cambio climático”. Esta situación ocasionaría el aumento de las migraciones nacionales e internacionales⁸.

La crisis climática ha golpeado fuertemente el mundo y el momento de actuar es ya. Así se ha

⁷ Recuperado de: <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2023/>

⁸ Groundswell, Parte 2: Acting on Internal Climate Migration (Actuar frente a la migración interna provocada por impactos climáticos), (2021), Washington, DC, Banco Mundial, septiembre de 2021

establecido por parte del último informe del IPCC (Panel Intergubernamental de Cambio Climático), el cual señala que el cambio climático es una amenaza para el bienestar de la humanidad, resalta la adopción de medidas inmediatas y la necesidad de comprender que el cambio climático afecta nuestras formas de vida.

El informe revela que el aumento de olas de calor, sequías e inundaciones ya ha superado los umbrales de tolerancia de la tierra, y esto ha ocasionado que millones de personas se vean expuestas a una situación de inseguridad alimentaria e hídrica aguda, principalmente en las zonas insulares y América del Sur.

En el año 2012 la Acnur estableció que:

“El número de personas desplazadas por desastres naturales se ha multiplicado en los últimos años, superando al de desplazados por conflictos. El cambio climático podría incrementar esta cifra en muchos millones de personas en las décadas”.

El Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno (IDMC) en su informe mundial reveló que en el 2021 se alcanzó una cifra récord de 59,1 millones de personas desplazadas internamente; lo que revela 4 millones de personas más que el 2020. Señalando que: “en los últimos 15 años, los desastres originaron la mayor parte del desplazamiento interno, siendo las cifras anuales significativamente superiores a las del desplazamiento interno provocado por los conflictos y la violencia”⁹.

La conciencia y atención del desplazamiento forzado por causas climáticas significa un avance significativo para la humanidad en cuanto a comprender su relación con todo lo que nos rodea; en este sentido comprender la crisis más allá de la ecológica, para revelar una crisis humana que pone en tensión derechos fundamentales y colectivos de las presentes y futuras generaciones.

Entender las causas del desplazamiento forzado, es comprender la relación que existe entre las garantías del buen vivir y el Estado Social de Derecho prefigurado en la Constitución Política de 1991.

En este sentido, los problemas que han ocasionado la existencia de migraciones del campo a la ciudad y otro tipo de migraciones, se presentan así:

- a) El mayor problema socioambiental del país son los miles de familias que habitan en viviendas ubicadas en zonas ambiental y geológicamente vulnerables, ejemplo de ello son las familias que viven en las riberas de los ríos o a orillas del mar.
- b) Migración y las causas ambientales del desplazamiento forzado.

⁹ ONU MIGRACIÓN (Mayo 2022). Informe del IDMC: Más de 59 millones de personas desplazadas internas en el 2021. Recuperado de: <https://www.iom.int/es/news/informe-del-idmc-mas-de-59-millones-de-personas-desplazadas-internas-en-2021>

- c) El actual modelo energético ocasiona desplazamiento por la construcción de infraestructuras energéticas y contaminación ambiental.

A nivel mundial hay algunos ejemplos que evidencian la necesidad de realizar una gran cruzada para lograr en el plano interno e internacional disposiciones vinculantes y que reconozcan a los desplazados forzados por causas climáticas.

Según el informe “Moving from Reaction to Action: Anticipating Vulnerability Hotspots in the Sahel” de las Naciones (Pasando de la reacción a la acción: Anticipando los puntos críticos de vulnerabilidad en el Sahel) en el cual se analiza la situación de diez (10) países, se establece que si no se hace algo inmediato entorno a la emergencia climática las comunidades del Sahel, estarán expuestas en mayor medida a inundaciones, sequías, olas de calor y disminución del recurso hídrico, alimento y medios de vida.

En este sentido, se plantean algunos de los escenarios que la emergencia climática está causando a nivel mundial:

- **África:** afectación al patrón de lluvias y avance de la desertización. Desplazamiento y relación con inseguridad alimentaria. En el año 2019 el Secretario General de la ONU, expresó sobre el caso de África y las consecuencias que ha generado el calentamiento global en su territorio que: *“El aumento del nivel del mar, las sequías, las inundaciones, la propagación de enfermedades tropicales y la pérdida de biodiversidad podrían ser devastadores”*.

El **Cuerno de África en Somali** ha enfrentado 40 años de sequías y hambrunas, lo que ha ocasionado según datos de la Acnur que cerca de 18,4 millones de persona se encuentren en riesgo y al menos 800.000 han sido desplazados internos ¹⁰.

Sobre la **Región del Sahel** conformada por 10 países africanos, la Acnur ha realizado un llamado de emergencia ante el crecimiento del desplazamiento por causas asociadas al impacto de la crisis climática y la inseguridad alimentaria¹¹. Refiere la Acnur que: *“el Sahel se encuentra en la primera línea de la crisis climática: la temperatura en la región ha incrementado 1,5 veces en relación con el promedio mundial”*.

En la **Región del Sahel** casi tres millones de personas se han trasladado de forma interna o han optado por abandonarlo definitivamente debido a la violencia indiscriminada que ejercen los grupos armados. Se trata de una emergencia humanitaria

y de protección que va en aumento y que está exacerbando retos que ya existían en la región, como el cambio climático y la degradación ambiental¹².

- **Cardí Sugdup, ‘isla del cangrejo’** ubicado en la localidad del archipiélago de San Blas en Panamá podría convertirse en unos de los primeros territorios en los que su población deba desplazarse por cambios climático, dado que su territorio desaparece poco a poco con la subida del nivel del mar. Se proyecta que el nivel del mar suba alrededor de 27 cm para 2050 obligando a las comunidades de la región a trasladarse¹³.

6. ¿Por qué usar la definición de desplazamiento forzado?

Antes de adentrarnos en el marco normativo colombiano que nos llevó a identificar la existencia de unas bases para avanzar en el reconocimiento jurídico propuesto en la iniciativa legislativa. Es necesario revisar lo dispuesto en el marco jurídico internacional y las guías utilizadas para el desarrollo y materialización de esta propuesta.

En 2010, la movilidad humana entró oficialmente a formar parte de los textos en el Marco de Adaptación de los Acuerdos de Cancún. Los Acuerdos de Cancún en la Decisión 1 de la COP16 plantean:

“la adopción de medidas para mejorar el entendimiento, la coordinación y la cooperación en lo que respecta al desplazamiento, la migración y el traslado planificado como consecuencia del cambio climático, cuando corresponda, a nivel nacional, regional e internacional”.

En este sentido, los Acuerdos establecen que la “Movilidad humana” se refiere a tres categorías de movimiento de población como se establece en Convención Marco sobre el Cambio Climático de Cancún de Unfccc (2011), que identifica “al desplazamiento, la migración y el traslado planificado como consecuencia del cambio climático”.

Atendiendo a las definiciones de cada una de las tres formas de la movilidad humana, para la presente iniciativa legislativa se decidió utilizar el término desplazamiento, el cual es entendido así:

“Se usa para identificar los movimientos forzados o involuntarios que podrían ocurrir en un país o a través de fronteras internacionales. Comúnmente, se asocia a conflictos, pero también se aplica a los movimientos forzados vinculados a desastres tanto repentinos como de lenta evolución (desplazamiento por desastre). A la gente que huye

¹⁰ ACNUR. (s.f.) Cuerno de África: Hambruna y Sequía”. Recuperado de: <https://eacnur.org/es/labor/emergencias/cuernodeafrica-hambruna-y-sequia-en-somalia>

¹¹ ACNUR (s.f.) “Llamamiento de emergencia: Emergencia en el Sahel”. Recuperado de: <https://www.acnur.org/emergencias/emergencia-en-el-sahel#:~:text=El%20Sahel%20atraviesa%20una%20de,a%20trav%3%A9s%20de%20las%20fronteras.>

¹² ACNUR. (s.f.) “Cambio climático y desplazamiento por desastres”. Recuperado de: <https://www.acnur.org/cambio-climatico-y-desplazamiento-por-desastres>

¹³ Moran Raphael (Junio2023). ¿A dónde irán los millones de desplazados climáticos? entrevista a Clara de la Hoz del Real. Recuperado de: <https://www.rfi.fr/es/programas/vida-en-el-planeta/20230619-ad%C3%B3nde-ir%C3%A1n-los-millones-de-desplazados-clim%C3%A1ticos>

*dentro de sus propios países se le conoce como personas desplazadas internamente*¹⁴.

Atendiendo a que el desplazamiento que se ha identificado en el país atiende a movimientos forzados, dado que las personas se ven obligadas a desplazarse y no pueden reconstruir sus vidas y sus medios de subsistencia y atendiendo a nuestras realidades, donde existe un marco jurídico ampliamente desarrollado, se decidió utilizar el término Desplazamiento Forzado Por Causas Climáticas.

Cabe señalar que se utiliza el término de “desplazamiento forzado”, toda vez que ya existe en el ordenamiento jurídico internacional e interno que nos otorgan unos principios rectores que son claves para no partir de cero y contar con un marco jurídico que permita avanzar rápidamente en el cumplimiento de lo dispuesto en la iniciativa legislativa. Estos desplazamientos parten del dispuesto que no son voluntarios.

- Marco Internacional:

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas expresa que:

“[...] se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida [...]”.

Por su parte, los **Principios Rectores de los Desplazamientos Internos elaborados por la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 1998**, contemplan entre las causas para considerar a una persona “desplazada”, que se haya visto forzada a huir “de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano” (art. 2).

En el **año 2010 se establece en el “Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16 período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010”**¹⁵ la invitación a los estados partes de intensificar su labor de adaptación dentro del Marco de Adaptación de Cancún, para ello señala la adopción de algunas medidas como:

“f) mejorar el entendimiento, la coordinación y la cooperación en lo que respecta al desplazamiento, la migración y el traslado planificado como consecuencia del cambio climático, cuando corresponda, a nivel nacional, regional e internacional”.

Diversos instrumentos internacionales no vinculantes han desarrollado la importancia de comprender las migraciones desde un enfoque climático y han comprendido la relación de los derechos humanos con la crisis climática. Estos son instrumentos de soft law, es decir, no son vinculantes para los Estados, pero tienen criterios orientadores. Algunos de ellos se desarrollan a continuación.

El llamado Marco de Adaptación de Cancún, define los objetivos y estructuras de gobernanza para ayudar a los países en sus planes de adaptación y establecer programas sobre pérdidas y daños asociados a los impactos del cambio climático en los países vulnerables. En este sentido, la “Movilidad humana” se refiere a tres categorías de movimiento de población como se establece en la **Convención Marco sobre el Cambio Climático de Cancún de UNFCCC (2011)**, que identifica “*al desplazamiento, la migración y el traslado planificado como consecuencia del cambio climático*”.

Ante las dificultades identificadas para lograr una convención internacional en la materia, ha venido abriéndose paso la **llamada Iniciativa Nansen, lanzada en octubre de 2012 por los Gobiernos de Noruega y Suiza**. Se trata de un proceso consultivo que tiene como objetivo generar consenso a través de diálogos regionales con los Gobiernos y la sociedad civil, sobre el desarrollo de una Agenda para la Protección de las personas desplazadas a través de las fronteras en el Contexto de los Desastres y el Cambio Climático¹⁶.

La Iniciativa Nansen¹⁷ **señala la existencia de desplazamiento por desastres naturales y cambio climático**. Expresa la iniciativa los principios y elementos para responder a las “necesidades de protección y asistencia de las personas desplazadas en contextos de desastres”.

Por eso, se adiciona “asociadas” al cambio climático y “desastres naturales”. Aunque de hacerlo tendríamos que adicionar una definición atendiendo a la definición de la Iniciativa Nansen y del Informe Mundial de las Naciones Unidas de “Vivir en Riesgo”.

La iniciativa Nansen, expresa que:

¹⁶ Disaster Displacement (2015). More than 100 governments affirm broad support to better protect people displaced across borders by disasters and the effects of climate change. Available at: <https://disasterdisplacement.org/global-consultation>

¹⁷ “La Iniciativa Nansen es una propuesta conjunta de Noruega y Suiza que nace en 2012 y cuyo objetivo es generar un nuevo proceso de debate sobre esta realidad dentro de la sociedad internacional y sus miembros. También, esta iniciativa intenta, a través de acciones regionales promover iniciativas que permitan en un futuro cercano incorporar la figura de desplazados medioambiental dentro de la protección internacional establecida en el estatus de refugiado de la Convención de Ginebra de 1951”. Recuperado de: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEO03-2017_Iniciativa-Nansen_MartinCubel.pdf

¹⁴ Recuperado de: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5b3d41d24.pdf>

¹⁵ Acuerdos de Cancún: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención párrafo 14(f) < <https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf> >

“[...] El desplazamiento forzoso relacionado con desastres y los efectos adversos del cambio climático es una realidad y constituye uno de los mayores retos de índole humanitaria que enfrentan los Estados y la comunidad internacional en el siglo XXI. Cada año, millones de personas se ven obligadas a desplazarse a causa de desastres ocasionados por amenazas naturales como inundaciones, tormentas tropicales, terremotos, derrumbes, sequías, intrusiones de agua salada, el deshielo de los glaciares, inundaciones por desbordamientos de lagos glaciares y derretimiento del permafrost [...]”¹⁸.

Ahora bien, el primer instrumento internacional vinculante, (aunque de alcance regional) que incorpora de alguna forma las causas climáticas en relación con la movilidad humana, es la **Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África, conocida como “Convención de Kampala”, que entró en vigor en el año 2012** y a 2020 había sido ratificada por 31 estados de los 54 que componen la Unión Africana.

La Convención de Kampala “*Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África*”, es un antecedente sobre la obligación de proteger y ayudar a las personas desplazadas internamente por motivos climáticos. Esta Convención tiene como algunos de sus objetivos: “*Establecer un marco jurídico para evitar el desplazamiento interno, y proteger y ayudar a las personas desplazadas internamente en África*”.

Dentro de esta, se realizan varias definiciones, expresando que:

- “k. Se entiende por “*desplazados internos*” a las *personas o grupos de personas que se ven forzadas u obligadas a huir, a abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual, en particular como resultado de, o en el fin de evitar, los efectos del conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos* o de catástrofes naturales o producidas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera de Estado internacionalmente reconocida;
1. Se entiende por “*desplazamiento interno*” el movimiento involuntario o forzado, la evacuación o la reubicación de personas o grupos de personas dentro de las fronteras de Estado internacionalmente reconocidas¹⁹”.

Por su parte, en el año 2015 se adopta el **Acuerdo de París**, el cual establece en su preámbulo el tema de “los migrantes” reconociendo que estos requieren

especial protección y requiere la adopción de medidas frente a las pérdidas y daños causados por el cambio climático. Por su parte, entre las decisiones adoptados por la **Conferencia de las Partes del Acuerdo de París**, se instó la creación de un grupo de trabajo para abordar las migraciones climáticas, denominado Task Force on Displacement, que tendría como objetivo desarrollar recomendaciones para enfoques integrados para prevenir, minimizar y abordar el desplazamiento relacionado con los impactos adversos del cambio climático²⁰.

En el marco de la **Conferencia Regional sobre Migraciones (CRM) también conocida como Proceso Puebla**; en el 2016 se publicó la Guía de Prácticas Eficaces para los países miembros sobre la protección a personas que se desplazan a través de fronteras en el contexto de desastres por causas naturales.

Seguidamente, la **Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM) en el año 2018**, aprobó lineamientos regionales en materia de protección y asistencia a personas desplazadas a través de fronteras y migrantes afectados por desastres de origen natural; adicionalmente creó la Red de Trabajo Migración, Medio Ambiente, Desastres y Cambio Climático.

En 2018, se adoptó la Declaración de Principios de Sídney sobre la protección de las Personas Desplazadas en el Contexto del Aumento del Nivel del Mar, adoptada por el Comité sobre Derecho Internacional y la elevación del nivel del mar (ILA).

Por su parte, la **Asamblea General de la ONU en el 2018 ratificó el Pacto Mundial sobre los Refugiados** en el que se reconoce que “*el clima, la degradación ambiental y los desastres naturales interactúan cada vez más con las causas detrás de los desplazamientos de refugiados*”²¹.

En el año 2018 en la **Conferencia de las Partes del Acuerdo de París (COP24)** desarrollada en Polonia el grupo de trabajo para abordar las migraciones climáticas, denominado *Task Force on Displacement*, presenta el documento “*Recommendations for integrated approaches to avert, minimize and address displacement related to the adverse impacts of climate change*”; las cuales instan a los Estados a desarrollar estrategias y leyes nacionales para fortalecer la preparación, planificación y medidas de contingencia para encontrar soluciones seguras para las migraciones climáticas. Otra de las recomendaciones es la de mejorar las normas para la recopilación y el análisis

¹⁸ Recuperado de: <https://www.refworld.org/es/pdfid/60201b814.pdf>

¹⁹ Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala). Recuperado de: <https://www.refworld.org/es/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendo-pdf.pdf?reldoc=y&docid=4bc2d8112>

²⁰ *Migración Climáticas: la evolución del fenómeno y su difusión*. Recuperado de: https://ecodes.org/images/que-hacemos/MITERD_2021/Informes/Migraciones_Climaticas_la_evolucion_del_fenomeno_y_su_difusion.pdf

²¹ ONU. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Recuperado de: <https://www.acnur.org/sites/default/files/legacy-pdf/5c6c3eed4.pdf>

de los datos sobre la movilidad humana interna y transfronteriza relacionada con el cambio climático.

Adicional a estos instrumentos han existido otros que han desarrollado mecanismos para la atención del riesgo de desastres y la protección de los migrantes como: el Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030; la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 en la que se incorpora como un tema global las migraciones; las Guías para proteger a las personas migrantes en países que experimentan conflictos o desastres naturales, denominada “Migrants in Countries in Crisis”; y el marco de políticas migratorias de las Uniones Africanas para África 2018 y 2030 y su Protocolo en el que se establece la libre circulación de personas, el derecho de residencia y el derecho de establecimiento para enfrentar los desafíos de las migraciones transfronterizas.

Pese a los esfuerzos de algunos países, actualmente sigue sin existir una definición internacionalmente aceptada para el desplazamiento causado por causas climáticas.

- Marco Nacional o Interno:

La definición dada para el desplazamiento forzado interno en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la ONU fue:

“aquellas personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su propio hogar o de su lugar de residencia habitual, como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano”.

Estos Principios Rectores hacen parte de compilaciones de normas existentes, con las cuales se busca la protección de los derechos de los desplazados internos; en el caso colombiano estos fueron incorporados por la Corte Constitucional en la Sentencia SU 1150 de 2000 en la cual se establece un valor interpretación de los principios y los incorpora a nuestro ordenamiento a través del bloque de constitucionalidad. Posteriormente con la Sentencia T-098 de 2002 se establece que los Principios Rectores hacen parte del bloque de constitucionalidad.

Lo dispuesto por el Consejo de las Naciones Unidas son Principios Rectores que hacen parte de nuestro bloque de constitucionalidad y que desarrollan el desplazamiento forzado por causas climáticas. Estableciendo la Corte Constitucional varias decisiones sobre el concepto amplio del desplazamiento forzado, el cual no se reduce únicamente a los causados por el conflicto armado y van más allá señalando que este se puede presentar por violaciones de los derechos humanos o catástrofes naturales.

1. **Sentencia T-327 de 2001:** la definición de desplazamiento que se emplea en Colombia se da a partir de lo dispuesto en la Ley 387 de 1997, en las Sentencias de la propia Corte

Constitucional y en los Principios Rectores, “los cuales son parte del cuerpo normativo supranacional que integra el bloque de constitucionalidad”.

2. **Sentencia T-268 de 2003:** se reconoció que la Ley 387 de 1997 es desarrollo de un sistema constitucional al cual están incorporados los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, emanados de la ONU y por ende hacen parte del bloque de constitucionalidad.
3. **Sentencia T-025 de 2004:** Estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno.
4. **Sentencia C-278 de 2007:** los Principios contemplan las necesidades específicas de los desplazados internos y definen sus derechos y garantías, sirviendo de orientación para autoridades y la sociedad en general. Son un parámetro para resolver casos específicos y hacen parte del bloque de constitucionalidad.

IV. ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Junto con la Comisión Accidental de Bosques y Cambio Climático, se han llevado a cabo diversos espacios de socialización del proyecto en el que se han escuchado a las comunidades, expertos e instituciones sobre la pertinencia de la iniciativa legislativa y la necesidad de contar con el reconocimiento del desplazamiento forzado por causas asociadas al cambio climático y a la degradación ambiental.

1. El **22 de noviembre de 2022** se llevó a cabo en la Comisión Accidental el foro “*desplazamiento forzado por causas climáticas*”, el cual contó con la participación de expertos y académicos colombianos que han investigado y realizado publicaciones sobre la temática. El espacio contó con la intervención de Clara De La Hoz, Investigadora Postdoctoral de la U. de París – Saclay. Doctora en Migraciones Ambientales y Gustavo Wilches-Chaux, politólogo, consultor independiente, profesor universitario y escritor.

El foro inició con un análisis sobre la movilidad humana y el cambio climático, generando espacios de diálogo sobre el reconocimiento del desplazamiento forzado por causas climáticas; para posteriormente realizar un análisis desde la necesidad del reconocimiento y regulación y sobre la vulneración de los derechos de las personas que se ven obligadas a desplazarse como consecuencia del cambio climático y la degradación ambiental.

2. El **4 de septiembre de 2023** junto con la Fundación Heinrich Böll se llevó a cabo un espacio de diálogo con las organizaciones, comunidades y entidades del orden nacional; en el que se analizarán las propuestas para enfrentar la migración humana a causa de la crisis climática y la forma en que la justicia

climática nos puede conducir a evitar daños y pérdidas por la crisis actual.

El espacio contó con la participación de las organizaciones de la sociedad civil Censat Agua Viva, Climalab, el derecho a No Obedecer, Ruta del Clima, Asociación Ambiente y Sociedad y Climate Tracker. También participó en el diálogo la Unidad Nacional de Gestión del Riesgos.

De igual forma, se han realizado diversas mesas de trabajo y debates académicos que han permitido nutrir la iniciativa que se presenta para su discusión en segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

- El **8 de marzo de 2023**, ponentes y co-autores de la iniciativa legislativa participaron en un foro citado por la Clínica de Medio Ambiente y Salud Pública de la Universidad de los Andes en el que se analizó el “*desplazamiento forzado por cambio climático y la necesidad de su reconocimiento legal en Colombia*”.

Este espacio contó con la participación de la sociedad civil: Movimiento Laderas Medellín, Veeduría de Old Providence y Altos de Fucha; y por parte de la academia participó el Centro de Justicia Climática de la Universidad de Reading y

Centro Latinoamericano de Estudios Ambientales, Universidad de los Andes y Dejusticia.

Este fue un espacio académico que tenía como objetivo ofrecer reflexiones sobre el contenido y alcance de la iniciativa legislativa que busca el reconocimiento sobre el desplazamiento forzado por causas climáticas.

- El **15 de agosto de 2023**, participamos como ponentes y junto con otros co-autores de la iniciativa legislativa en una mesa de expertos citada por el Observatorio Legislativa de la Universidad del Rosario, en el cual el Grupo de Acción Públicas de la Facultad de Jurisprudencia realizaron aportes y comentarios sobre la iniciativa legislativa.

Los comentarios hacen parte de la presente ponencia y fueron utilizados como insumos claves para el fortalecimiento de la iniciativa legislativa y la adecuación de la redacción al ordenamiento jurídico actual de nuestro país.

V. Pliego de Modificaciones.

Atendiendo a las mesas técnicas realizadas y al trabajo realizado con organizaciones de la sociedad civil, expertos y la academia; se presenta el conjunto de modificaciones a realizarse para el segundo debate en la Cámara de Representantes:

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Observaciones
“Por medio del cual se establece la definición de desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático y a la degradación ambiental, se fijan lineamientos para su identificación y se dictan otras disposiciones”	“Por medio del cual se establece <u>se reconozca la condición</u> definición de desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático y a la degradación ambiental, se fijan lineamientos para su identificación y se dictan otras disposiciones”	Se adopta la recomendación del Grupo de Acciones Públicas de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario con el objetivo de generar coherencia entre el título y el objeto de la iniciativa. Se cambia el verbo “establece” por “reconoce”. El reconocer implica ampliar comprender que el desplazamiento forzado interno también se produce por situaciones asociadas al cambio climático y que estos fenómenos se presentan cada vez con mayor intensidad.
Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto que el Estado colombiano reconozca la existencia del desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático y a la degradación ambiental y cuente con los lineamientos que permitan identificar y caracterizar las personas y comunidades que padecen de esta problemática.	Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto que el Estado colombiano reconozca la existencia del desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático y a la degradación ambiental y cuente con los lineamientos que permitan identificar y caracterizar las personas y comunidades que padecen <u>las consecuencias</u> de esta problemática.	Se adiciona “ <i>las consecuencias</i> ”, con el objetivo de dejar claridades que el desplazamiento forzado interno se genera como consecuencia del cambio climático y la degradación ambiental.
Artículo 2º. Definición. Entiéndase por desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático y a la degradación ambiental, la movilidad humana de carácter forzado de una persona, familias o grupos sociales quienes se ven obligados a desplazarse de su territorio, abandonando su lugar de residencia habitual, núcleo familiar y social, su actividad económica habitual y/o modos de subsistencia como resultado o para evitar los efectos de catástrofes naturales o del cambio climático.	Artículo 2º. Definición. Entiéndase por <u>desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático y a la degradación ambiental a las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular: la movilidad humana de carácter forzado de una persona, familias o grupos sociales quienes se ven obligados a desplazarse de su territorio, abandonando su lugar de residencia habitual, núcleo familiar y social, su actividad económica habitual y/o modos de subsistencia como resultado o para evitar los efectos de catástrofes naturales o del cambio climático.</u>	Se adopta la recomendación del Grupo de Acciones Públicas de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, con el objetivo de que la definición de encuentre acorde a la multicausalidad del desplazamiento forzado interno dispuesto el 11 de febrero de 1998 por la Asamblea General de las Naciones Unidas E/CN.4/1998/53/Add.2
Artículo 3º. Registro Único de Desplazamiento Climático. Créase el Registro Único de Desplazamiento Climático en el cual estarán consignadas las personas en situación de desplazamiento forzado interno por causas climáticas, degradación ambiental y aquellas evacuadas preventivamente al interior del territorio nacional, así como los eventos que causan estos procesos. Dicho registro deberá integrar información sobre las características del desplazamiento en términos de temporalidad, distancia y retorno. Este será administrado por la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo y Desastres (Ungrd).	Artículo 3º. Registro Único de Desplazamiento Climático. Créase el Registro Único de Desplazamiento Climático en el cual estarán <u>incluidas</u> consignadas las personas, <u>familias o grupos sociales que, en el marco de la presente ley, estén en condición</u> situación de desplazamiento forzado interno por causas <u>asociadas al cambio climático, a la</u> climáticas, degradación ambiental y aquellas evacuadas preventivamente al interior del territorio nacional, así como los eventos que causan estos procesos. <u>Este registro será administrado por la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo y Desastres (Ungrd).</u>	Se adopta la recomendación del Grupo de Acciones Públicas de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, con el objetivo de realizar el uso correcto de los verbos y no generar errores de interpretación con las disposiciones en el marco jurídico internacional y que han sido adoptadas por Colombia. De igual forma, se realizan precisiones de redacción y cambios de frases entre párrafos, buscando mejorar la comprensión de cada uno de ellos.

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Observaciones
<p>En el Registro Único de Desplazamiento Climático serán incluidas todas aquellas personas, familias o grupos sociales que en el marco de la presente ley sean identificadas en situación transitoria y/o permanente de desplazamiento forzado interno por causas climáticas, identificando los eventos que causan este proceso, así como toda la información necesaria para caracterizarlas.</p> <p>Las entidades territoriales concurrirán de manera corresponsable, en la consolidación y actualización permanente del presente registro, de acuerdo con los términos que para tal efecto establezca el Gobierno nacional.</p> <p>Parágrafo 1º. Dentro de los ocho (08) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, la Ungrd definirá las metodologías para la identificación y caracterización de las personas, familias o grupos sociales en situación de desplazamiento forzado por causas climáticas, el procedimiento y actualización del registro e inclusión de esta población y pondrá en funcionamiento el registro definido en el presente artículo.</p> <p>Una vez las personas, familias o grupos sociales sean incluidas en el Registro, estas podrán acceder a las medidas de cuidado y protección establecidas en la Política Pública para el desplazamiento forzado interno por causas climáticas previstas en la presente ley y en los demás programas que establezca el Gobierno nacional en el marco del reconocimiento realizado.</p>	<p>Dicho registro deberá <u>contener</u> integrar información <u>relacionada con el evento que dio lugar al</u> sobre las características del desplazamiento <u>o la evacuación preventiva, junto con toda la información necesaria para caracterizar el desplazamiento</u>, en términos de temporalidad, distancia y retorno, <u>entre otros</u>. Este será administrado por la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo y Desastres (Ungrd): <u>El registro se realizará previo, durante y posterior al desplazamiento con el fin de atender situaciones para el retorno o el reasentamiento de las personas desplazadas por causas asociadas al cambio climático o degradación ambiental.</u></p> <p>En el Registro Único de Desplazamiento Climático serán incluidas todas aquellas personas, familias o grupos sociales que en el marco de la presente ley sean identificadas en situación transitoria y/o permanente de desplazamiento forzado interno por causas climáticas, identificando los eventos que causan este proceso, así como toda la información necesaria para caracterizarlas.</p> <p>Las entidades territoriales concurrirán de manera corresponsable, en la consolidación y actualización permanente del presente registro, de acuerdo con los términos que para tal efecto establezca el Gobierno nacional.</p> <p>Parágrafo 1º. Dentro de los ocho (08) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, la Ungrd definirá las metodologías para la identificación y caracterización de las personas, familias o grupos sociales en situación de desplazamiento forzado por causas <u>asociadas al cambio climático climáticas y a la degradación ambiental</u>; <u>establecerá</u> el procedimiento y actualización del registro e inclusión de esta población y pondrá en funcionamiento el registro definido en el presente artículo.</p> <p>Parágrafo 2º. Una vez las personas, familias o grupos sociales sean incluidas en el Registro, estas podrán acceder a las medidas de cuidado y protección establecidas en la Política Pública para el desplazamiento forzado interno por causas <u>asociadas al cambio climático climáticas y a la degradación ambiental</u> previstas en la presente ley y en los demás programas que establezca el Gobierno nacional en el marco del reconocimiento realizado.</p>	
<p>Artículo 4º. Política Pública para el desplazamiento forzado por causas climáticas. El Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación y con el apoyo de las entidades nacionales y territoriales que sean requeridas, dentro de los cuatro (04) meses posteriores a la vigencia de la presente ley, conformarán una mesa interinstitucional, la cual se encargará de formular la Política Pública para el desplazamiento forzado interno por causas climáticas y la degradación ambiental.</p> <p>La Política Pública deberá incorporar las estrategias y programas para la adaptación de las poblaciones vulnerables a los efectos del cambio climático, desde un enfoque territorial en el que se priorice el desarrollo de territorios seguros. Así como, el fortalecimiento de la hoja de ruta para la atención y apoyo institucional a las comunidades receptoras, las acciones específicas necesarias para que esta población reconstruya su territorio y núcleo familiar, social, económico y cultural.</p> <p>La formulación e implementación de esta Política Pública deberá contar con la articulación y concurrencia del Sistema Nacional Ambiental, el Sistema Nacional de Cambio Climático y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. La formulación y evaluación de la política deberá contar con la participación de la Academia, organizaciones sociales y humanitarias con experiencia en estos fenómenos, así como las comunidades impactadas por este fenómeno. Su implementación deberá considerar las acciones y responsabilidades en cabeza de las entidades territoriales, conforme a las correspondientes atribuciones y deberes constitucionales y legales.</p>	<p>Artículo 4º. Política Pública para el desplazamiento forzado por causas asociadas al cambio climático climáticas y a la degradación ambiental climáticas. El Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación y con el apoyo de las entidades nacionales y territoriales que sean requeridas, dentro de los cuatro (04) meses posteriores a la vigencia de la presente ley, conformarán una mesa interinstitucional, la cual se encargará de formular la Política Pública para el desplazamiento forzado interno por causas <u>climáticas asociadas al cambio climático</u> y la degradación ambiental.</p> <p>La Política Pública deberá incorporar las estrategias y programas para la adaptación de las poblaciones vulnerables a los efectos del cambio climático, desde un enfoque territorial en el que se priorice el desarrollo de territorios seguros. Así como, el fortalecimiento de la hoja de ruta para la atención y apoyo institucional a las comunidades receptoras, las acciones específicas necesarias para que esta población reconstruya su territorio y núcleo familiar, social, económico y cultural.</p> <p>La formulación e implementación de esta Política Pública deberá contar con la articulación y concurrencia del Sistema Nacional Ambiental, el Sistema Nacional de Cambio Climático y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. La formulación y evaluación de la política deberá contar con la participación de la Academia, organizaciones sociales y humanitarias con experiencia en estos fenómenos, así como las comunidades impactadas por este fenómeno. Su implementación deberá considerar las acciones y responsabilidades en cabeza de las entidades territoriales, conforme a las correspondientes atribuciones y deberes constitucionales y legales.</p>	<p>Se realizan modificaciones para armonizar el artículo a lo dispuesto en la redacción de la disposición normativa</p>

Texto aprobado en primer debate	Texto propuesto para segundo debate	Observaciones
<p>Parágrafo 1°. El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y las entidades territoriales serán los encargados de coordinar la implementación y seguimiento de la Política Pública y los planes de acción que de esta se deriven.</p> <p>Parágrafo 2°. La Política Pública incorporará normas y disposiciones que establezcan el desarrollo de programas, planes, proyectos y campañas, mediante los cuales se darán a conocer las circunstancias que rodean el desplazamiento forzado por causas climáticas.</p>	<p>Parágrafo 1°. El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y las entidades territoriales serán los encargados de coordinar la implementación y seguimiento de la Política Pública y los planes de acción que de esta se deriven.</p> <p>Parágrafo 2°. La Política Pública incorporará normas y disposiciones que establezcan el desarrollo de programas, planes, proyectos y campañas, mediante los cuales se darán a conocer las circunstancias que rodean el desplazamiento forzado por causas <u>asociadas al cambio climático y a la degradación ambiental</u> climáticas.</p>	
<p>Artículo 5°. Vigencias y Derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones contrarias.</p>	<p>Artículo 5°. Vigencias y Derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones contrarias.</p>	Sin Modificaciones

VI. CAUSALES DE IMPEDIMENTOS.

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

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

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

La Sala Plena del Consejo de Estado en Sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó:

“El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el Congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto. Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el Congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido

restringido ha de entenderse el artículo 286 de la Ley 5.ª de 1991, pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los Congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del Congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del Congresista y los suyos. [...]”.

Así las cosas, en virtud de lo estipulado en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 que modificó en lo pertinente la Ley 5 de 1992, se deja establecido que el presente proyecto de ley reúne las condiciones previstas en los literales a y b del artículo 1º ibídem, por lo cual no genera conflicto de interés en tanto no crea beneficios particulares, actuales ni directos para los Congresistas ni para sus parientes en los grados comprendidos por la normatividad vigente.

En otras palabras, es un proyecto de ley que persigue la concreción de un interés general y abstracto; es decir, que prima facie coincide y se fusiona con los intereses del electorado. Lo anterior opera como regla general, por tanto, lo antedicho no obsta o libra de responsabilidad a cada honorable Congresista para presentar el impedimento que considere necesario según su respectiva situación particular.

VII. IMPACTO FISCAL.

La Ley 819 de 2003 “*por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*”, establece, en su artículo 7º que:

“El impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.

El presente proyecto de ley no ordena a las entidades públicas erogaciones presupuestales. Por lo anterior, la iniciativa no acarrea la necesidad de presentar un análisis de impacto fiscal por parte de los autores, ni del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

VIII. CONCLUSIÓN.

El cambio climático afecta a las personas ubicadas en diversos países del mundo, generando desplazamientos forzados internos e incluso algunas comunidades se ven obligados a cruzar fronteras para proteger su vida.

Esta iniciativa legislativa tiene como objetivo dar una respuesta a las dinámicas actuales estableciendo medidas para el reconocimiento del desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático y a la degradación ambiental. Buscando de esta forma avanzar en establecer medidas que permitan atender a las personas que se ven obligadas a desplazarse de su territorio como consecuencia de procesos lentos y de evolución en el tiempo (sequías, deshielo, desertificación, aumento del nivel del mar y de las temperaturas, eventos extremos, entre otros) y fenómenos naturales que frustran sus proyectos de vida y los obligan a abandonar su territorio.

El desarrollo jurídico anterior, deja en evidencia que no existe en la actualidad un instrumento internacional de DDHH que proteja a las personas afectadas por el desplazamiento forzado por causas asociadas al cambio climático o la degradación ambiental; de igual forma este reconocimiento no existe en la actualidad en el ordenamiento jurídico colombiano, por lo que la presente iniciativa legislativa busca avanzar y comprender los efectos de la emergencia climática y las afectaciones a los derechos humanos y al arraigo de las personas.

IX. PROPOSICIÓN FINAL.

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a los miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes **dar segundo debate al Proyecto de Ley número 299 de 2022 Cámara, por medio del cual se establece la definición de desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático y a la degradación ambiental, se fijan lineamientos para su identificación y se dictan otras disposiciones, conforme al texto propuesto.**

Cordialmente,



DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO
Ponente

Representante a la Cámara por Valle del Cauca
Partido Alianza Verde

X. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 299 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se reconoce la condición de desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático y a la degradación ambiental, se fijan lineamientos para su identificación y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto que el Estado colombiano reconozca la existencia del desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático y la degradación ambiental y cuente con los lineamientos que permitan identificar y caracterizar las personas y comunidades que padecen las consecuencias de esta problemática.

Artículo 2º. Definición. Entiéndase por desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático y a la degradación ambiental a las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de catástrofes naturales o del cambio climático.

Artículo 3º. Registro Único de Desplazamiento Climático. Créase el Registro Único de Desplazamiento Climático en el cual estarán incluidas las personas, familias o grupos sociales que, en el marco de la presente ley, estén en condición de desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático, a la degradación ambiental y aquellas evacuadas preventivamente al interior del territorio nacional, así como los eventos que causan estos procesos. Este registro será administrado por la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo y Desastres (Ungrd).

Dicho registro deberá contener información relacionada con el evento que dio lugar al desplazamiento o la evacuación preventiva, junto con toda la información necesaria para caracterizar el desplazamiento, en términos de temporalidad, distancia y retorno, entre otros. El registro se realizará previo, durante y posterior al desplazamiento con el fin de atender situaciones para el retorno o el reasentamiento de las personas desplazadas por causas asociadas al cambio climático o degradación ambiental.

Las entidades territoriales concurrirán de manera corresponsable, en la consolidación y actualización permanente del presente registro, de acuerdo con los términos que para tal efecto establezca el Gobierno nacional.

Parágrafo 1º. Dentro de los ocho (08) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, la Ungrd definirá las metodologías para la identificación y caracterización de las personas, familias o grupos sociales en situación de desplazamiento forzado por causas asociadas al cambio climático y a la degradación ambiental; establecerá el procedimiento y actualización del registro e inclusión de esta población y pondrá en funcionamiento el registro definido en el presente artículo.

Parágrafo 2º. Una vez las personas, familias o grupos sociales sean incluidas en el Registro, estas podrán acceder a las medidas de cuidado y protección establecidas en la Política Pública para el desplazamiento forzado interno por causas

asociadas al cambio climático y a la degradación ambiental previstas en la presente ley y en los demás programas que establezca el Gobierno nacional en el marco del reconocimiento realizado.

Artículo 4°. Política Pública para el desplazamiento forzado por causas asociadas al cambio climático y a la degradación ambiental. El Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación y con el apoyo de las entidades nacionales y territoriales que sean requeridas, dentro de los cuatro (04) meses posteriores a la vigencia de la presente ley, conformarán una mesa interinstitucional, la cual se encargará de formular la Política Pública para el desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático y la degradación ambiental.

La Política Pública deberá incorporar las estrategias y programas para la adaptación de las poblaciones vulnerables a los efectos del cambio climático, desde un enfoque territorial en el que se priorice el desarrollo de territorios seguros. Así como, el fortalecimiento de la hoja de ruta para la atención y apoyo institucional a las comunidades receptoras, las acciones específicas necesarias para que esta población reconstruya su territorio y núcleo familiar, social, económico y cultural.

La formulación e implementación de esta Política Pública deberá contar con la articulación y concurrencia del Sistema Nacional Ambiental, El Sistema Nacional de Cambio Climático y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. La formulación y evaluación de la política deberá contar con la participación de la Academia, organizaciones sociales y humanitarias con experiencia en estos fenómenos, así como las comunidades impactadas por este fenómeno. Su implementación deberá considerar las acciones y responsabilidades en cabeza de las entidades territoriales, conforme a las correspondientes atribuciones y deberes constitucionales y legales.

Parágrafo 1°. El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y las entidades territoriales serán los encargados de coordinar la implementación y seguimiento de la Política Pública y los planes de acción que de esta se deriven.

Parágrafo 2°. La Política Pública incorporará normas y disposiciones que establezcan el desarrollo de programas, planes, proyectos y campañas, mediante los cuales se darán a conocer las circunstancias que rodean el desplazamiento forzado por causas asociadas al cambio climático y a la degradación ambiental.

Artículo 5°. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones contrarias.

De las y los Representantes,



DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO
Ponente

Representante a la Cámara por Valle del Cauca
Partido Alianza Verde

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE
EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA
CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 299 DE 2022
–CÁMARA–**

por medio del cual se establece la definición de desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático y a la degradación ambiental, se fijan lineamientos para su identificación y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto que el Estado colombiano reconozca la existencia del desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático y la degradación ambiental y cuente con los lineamientos que permitan identificar y caracterizar las personas y comunidades que padecen de esta problemática.

Artículo 2°. Definición. Entiéndase por desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático y a la degradación ambiental, la movilidad humana de carácter forzado de una persona, familias o grupos sociales quienes se ven obligados a desplazarse de su territorio, abandonando su lugar de residencia habitual, núcleo familiar y social, su actividad económica habitual y/o modos de subsistencia como resultado o para evitar los efectos de catástrofes naturales o del cambio climático.

Artículo 3°. Registro Único de Desplazamiento Climático. Créase el Registro Único de Desplazamiento Climático en el cual estarán consignadas las personas en situación de desplazamiento forzado interno por causas climáticas, degradación ambiental y aquellas evacuadas preventivamente al interior del territorio nacional, así como los eventos que causan estos procesos. Dicho registro deberá integrar información sobre las características del desplazamiento en términos de temporalidad, distancia y retorno. Este será administrado por la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo y Desastres (Ungrd).

En el Registro Único de Desplazamiento Climático serán incluidas todas aquellas personas, familias o grupos sociales que en el marco de la presente ley sean identificadas en situación transitoria y/o permanente de desplazamiento forzado interno por causas climáticas, identificando los eventos que causan este proceso, así como toda la información necesaria para caracterizarlas.

Las entidades territoriales concurrirán de manera corresponsable, en la consolidación y actualización permanente del presente registro, de acuerdo con los términos que para tal efecto establezca el Gobierno nacional.

Parágrafo 1°. Dentro de los ocho (08) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, la Ungrd definirá las metodologías para la identificación

y caracterización de las personas, familias o grupos sociales en situación de desplazamiento forzado por causas climáticas, el procedimiento y actualización del registro e inclusión de esta población y pondrá en funcionamiento el registro definido en el presente artículo.

Una vez las personas, familias o grupos sociales sean incluidas en el Registro, estas podrán acceder a las medidas de cuidado y protección establecidas en la Política Pública para el desplazamiento forzado interno por causas climáticas previstas en la presente ley y en los demás programas que establezca el Gobierno Nacional en el marco del reconocimiento realizado.

Artículo 4º. Política Pública para el desplazamiento forzado por causas climáticas. El Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación y con el apoyo de las entidades nacionales y territoriales que sean requeridas, dentro de los cuatro (04) meses posteriores a la vigencia de la presente ley, conformarán una mesa interinstitucional, la cual se encargará de formular la Política Pública para el desplazamiento forzado interno por causas climáticas y la degradación ambiental.

La Política Pública deberá incorporar las estrategias y programas para la adaptación de las poblaciones vulnerables a los efectos del cambio climático, desde un enfoque territorial en el que se priorice el desarrollo de territorios seguros. Así como, el fortalecimiento de la hoja de ruta para la atención y apoyo institucional a las comunidades receptoras, las acciones específicas necesarias para que esta población reconstruya su territorio y núcleo familiar, social, económico y cultural.

La formulación e implementación de esta Política Pública deberá contar con la articulación y concurrencia del Sistema Nacional Ambiental, El Sistema Nacional de Cambio Climático y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. La formulación y evaluación de la política deberá contar

con la participación de la Academia, organizaciones sociales y humanitarias con experiencia en estos fenómenos, así como las comunidades impactadas por este fenómeno. Su implementación deberá considerar las acciones y responsabilidades en cabeza de las entidades territoriales, conforme a las correspondientes atribuciones y deberes constitucionales y legales.

Parágrafo 1º El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y las entidades territoriales serán los encargados de coordinar la implementación y seguimiento de la Política Pública y los planes de acción que de esta se deriven.

Parágrafo 2º La Política Pública incorporará normas y disposiciones que establezcan el desarrollo de programas, planes, proyectos y campañas, mediante los cuales se darán a conocer las circunstancias que rodean el desplazamiento forzado por causas climáticas.

Artículo 5º. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado sin modificaciones el presente proyecto de ley según consta en el Acta número 49 de sesión del 16 de mayo de 2023; así mismo fue anunciado entre otras fechas el día 10 de mayo de 2023, según consta en el Acta número 48 de sesión de esa misma fecha.

JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZÁLES
Ponente Único

JUAN CARLOS WILLS OSPINA
Presidente

AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO
Secretaría

CONTENIDO

Gaceta número 1443 - Miércoles, 11 de octubre de 2023
CÁMARA DE REPRESENTANTES
PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley estatutaria número 184 de 2023 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1909 de 2018 y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia positiva para primer debate, articulado y texto propuesto en la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley número 195 de 2023 Cámara – 81 de 2022 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Convenio 183 relativo a la revisión del Convenio sobre la Protección de la Maternidad (revisado)”, adoptado por la Octogésima octava (88ª) Conferencia Internacional de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, suiza, con fecha 15 de junio de 2000.....	6
Informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado en primer debate al Proyecto de Ley número 299 de 2022 Cámara, por medio del cual se reconoce la condición de desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático y a la degradación ambiental, se fijan lineamientos para su identificación y se dictan otras disposiciones.....	18