



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1335

Bogotá, D. C., viernes, 8 de agosto de 2025

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 155 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen medidas para impulsar la protección y el desarrollo del sector cafetero del país y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C. 31 de julio de 2025

Honorable Representante

**JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO**

Presidente

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Doctor

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

Secretario General

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Respetados Presidente y Secretario,

Me permito radicar en su despacho, el **Proyecto de Ley número 155 de 2025 Cámara**, por medio de la cual se establecen medidas para impulsar la protección y el desarrollo del sector cafetero del país y se dictan otras disposiciones, de acuerdo con lo previsto en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 139 y siguientes de la Ley 5ª de 1992.

Atentamente,

**ANÍBAL GUSTAVO HOYOS FRANCO**  
Representante a la Cámara por Risaralda  
Partido Liberal

### 1. ARTICULADO

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 155 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen medidas para impulsar la protección y el desarrollo del sector cafetero del país y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1°.** La presente ley busca incentivar y potencializar al sector cafetero colombiano e impulsar su desarrollo integral, sostenible y competitivo, a través del establecimiento de medidas y acciones orientadas a reconocer su valor y a fortalecer su nivel de producción y comercialización, a nivel nacional e internacional.

**Artículo 2°.** El Gobierno nacional, en cooperación con las entidades territoriales, incentivará acciones, financiación y/o cofinanciación de construcción y modernización de centrales de beneficio de café, beneficiaderos en finca, centros de acopio, secadoras, laboratorios de calidad, sistemas de tratamiento de aguas y demás infraestructura destinada a mejorar el proceso de beneficio del café; en aras de fortalecer la asociatividad, asegurar la calidad del producto, reducir los impactos ambientales y en general, contribuir al desarrollo integral y sostenible del sector cafetero.

**Artículo 3°.** El Gobierno nacional fomentará la asociatividad de caficultores a través de apoyo técnico, jurídico y financiero a cooperativas, asociaciones y empresas de base cafetera, con el fin de lograr economías de escala, mayor poder de negociación y acceso a mercados.

**Artículo 4°.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y

Desarrollo Sostenible, con apoyo del Fondo de Estabilización de Precios del Café y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), definirán y estructurarán los parámetros de un Seguro Climático Cafetero, destinado a amparar los perjuicios generados a causa de los excesos y/o escasez de lluvia, olas de calor y demás afectaciones climáticas que impactan de forma negativa la producción de café y que puedan presentarse en los periodos fenológicos clave de dicha producción, a lo largo del ciclo productivo del año. Dentro de dichos parámetros se definirán los requisitos, criterios técnicos, cobertura mínima, umbrales de afectación y demás aspectos que lo componen.

El seguro buscará ofrecer una protección a los caficultores, especialmente a sus ingresos, frente a las posibles caídas en las producciones con motivo de la ocurrencia de eventos climáticos.

**Parágrafo 1°.** La adquisición del Seguro Climático Cafetero será de carácter voluntario.

**Parágrafo 2°.** Los parámetros del seguro, de que trata el presente artículo, deberán ir acordes con las condiciones, características y requerimientos del sector cafetero en materia de producción y comercialización, y deberán contar con esquemas de incentivos que fomenten la adquisición del seguro por parte de los caficultores, así como las condiciones de operatividad que tendrá el mismo.

**Parágrafo 3°.** El Seguro Climático Cafetero podrá ser financiado parcialmente por el Gobierno nacional, con recursos del Fondo de Mitigación de Riesgos Agropecuarios (FMRA).

**Parágrafo 4°.** El Seguro Climático Cafetero será operado por entidades aseguradoras habilitadas en el país.

**Parágrafo 5°.** Para dar cumplimiento a lo señalado en el presente artículo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Finagro, podrán contar con el apoyo, orientación y observaciones de compañías aseguradoras y entidades financieras con capacidad técnica, jurídica, económica y operativa, así como experiencia, en temas de contratos de venta a futuro de café.

**Artículo 4°.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y del Ministerio de Industria y Comercio, formulará e implementará estrategias de promoción e incentivo de la oferta y aumento de la demanda de café colombiano, en el mercado nacional e internacional, para lo cual, entre otras acciones:

- a) Contemplará acciones y planes a corto, mediano y largo plazo;
- b) Realizará campañas de posicionamiento de marca, con énfasis en la calidad, sostenibilidad y diversidad del café colombiano;
- c) Apoyará la participación de caficultores y asociaciones en ferias, ruedas de negocios y eventos internacionales;

d) Promocionará el consumo interno de café colombiano mediante alianzas con el sector gastronómico, educativo y cultural.

**Parágrafo.** El Gobierno podrá cofinanciar las estrategias a que se hace referencia en el presente artículo, con recursos del Presupuesto General de la Nación y de entidades de cooperación internacional.

**Artículo 5°.** El Gobierno nacional a través del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Fondo Nacional de Turismo (Fontur) y Procolombia, desarrollará una campaña de promoción turística que promueva los municipios con vocación cafetera como destinos turísticos a nivel nacional e internacional.

Para tales efectos podrán gestionar recursos con el sector privado y de cooperación internacional.

**Artículo 6°.** El Gobierno nacional reglamentará lo pertinente para dar aplicación e implementación a lo señalado en la presente ley, dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación.

**Artículo 7°.** *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



**ANÍBAL GUSTAVO HOYOS FRANCO**  
Representante a la Cámara por Risaralda  
Partido Liberal

## 2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley busca incentivar y potencializar al sector cafetero colombiano e impulsar su desarrollo integral, sostenible y competitivo, a través del establecimiento de medidas y acciones orientadas a reconocer su valor y a fortalecer su nivel de producción y comercialización, a nivel nacional e internacional.

## 3. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### a. Café, bebida tradicional

En África, específicamente en Etiopía, el café era consumido en infusiones o masticando sus hojas; posteriormente, los árabes lo expandieron por todo el mundo, dándole a conocer en distintas regiones. En el siglo XVII entró a Europa y hacia el siglo XVIII llegó a América; para el siglo XIX, el café se había convertido en un cultivo de mucha importancia.

En Colombia, el café tiene más de 300 años de historia desde que los jesuitas lo trajeron en el siglo XVIII; para el año 1835 fueron exportados los primeros sacos producidos en la zona oriental (Cúcuta). De acuerdo a datos históricos, la producción de café tuvo un aumento relevante en el país gracias al sacerdote jesuita Francisco Romero, quien promovió la misma en Salazar de las Palmas, un pueblo de Norte de Santander, pues cuando la

gente se iba a confesar el sacerdote les imponía como penitencia por sus pecados, sembrar café; generando así, el aumento de la producción y la expansión a otros departamentos, como Cundinamarca, Antioquia y Caldas.

Para finales del siglo XIX, la producción de café había pasado de los 60.000 sacos a más de 600.000, convirtiéndose así en el principal producto de exportación del país y una esencial fuente de recursos. El paso del siglo XIX al XX trajo una gran caída de los precios internacionales, lo que favoreció a los pequeños productores de café, que venían creciendo. Para el año de 1927, se crea la Federación Nacional de Cafeteros, con el fin de agremiar a los caficultores y velar por sus derechos.

Para el año de 1959, ocurren dos hechos de gran importancia: nace el personaje de Juan Valdez y se abre la primera oficina de Café de Colombia en Tokio, lo que explica que en la actualidad Japón sea el segundo consumidor de Café de Colombia en el mundo. En 1984 se crea el sello distintivo de Café de Colombia.

#### **b. Paisaje cultural cafetero como Patrimonio de la Unesco**

El 25 de junio de 2011, con base en los criterios V y VI, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) inscribió al Paisaje Cultural Cafetero Colombiano en la lista de Patrimonio Mundial, otorgándole así el carácter de Patrimonio de la Humanidad. Lo cual, fue acogido en nuestro país a través de la Resolución número 2079 de 2011, del Ministerio de Cultura, la cual incluye los conceptos de la Decisión 35 COM 8B. 43 del Comité de Patrimonio Mundial emitida en sesión 35; posteriormente, fue expidió el Documento Conpes 3803 de 2014, *por medio del cual se formula una política específica para la preservación del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia (PCCC)*.

Con esa declaratoria no solo se brindó reconocimiento a una región tan importante, sino que también se generó el compromiso del Estado en trabajar por el cuidado, conservación e impulso de dicha zona; surgiendo, además, la necesidad de que las distintas entidades que intervienen en el manejo del PCC se articulen en pro del desarrollo de los territorios que comprenden la zona y promuevan un mayor progreso social y económico de la región.

La Unesco fundamentó la declaratoria con base en los siguientes criterios:

*Criterio V: Ser un ejemplo sobresaliente de un asentamiento de población, uso de la tierra o del mar, representativo de una cultura (o culturas), o de la interacción entre los pobladores y un medio que se ha vuelto vulnerable por el impacto de cambios irreversibles.*

El PCC es producto del esfuerzo colectivo de varias generaciones de familias campesinas que han trabajado por sacar adelante su región y que han defendido y conservado su tradición e identidad cultural, así como su tipología arquitectónica y

el estilo de vida de sus comunidades. Familias compuestas por personas amables, laboriosas y trabajadoras, que con orgullo dan todo de sí por el progreso y la protección de sus territorios.

*Criterio VI: Estar directa y tangiblemente asociado a eventos, tradiciones vivas, con ideas o convicciones, con obras de arte y literarias de importancia universal.*

La tradición cafetera representa el máximo ítem de la región, la cual le ha llevado a obtener no solo reconocimiento a nivel nacional sino también a nivel mundial; siendo esta la principal fuente económica de la región y desarrollándose, alrededor suyo, distintos aspectos, también propios de la cultura, como lo son: la música, la gastronomía y la arquitectura. El cultivo de café se ha hecho en la región por mucho tiempo, por lo que es parte esencial de su identidad cultural, al ser una tradición que pasa de generación en generación, por lo que, con el mejoramiento de la infraestructura vial, mediante el diseño y construcción de mejores vías terciarias, podría garantizarse un mayor progreso en la siembra, producción y comercialización de productos y con ello un avance en la economía de la región.

Para determinar las áreas que serían seleccionadas como parte del PCC se tuvieron en cuenta los siguientes aspectos:

1. Café de montaña.
2. Institucionalidad cafetera y redes afines.
3. Predominancia de café.
4. Cultivo en ladera.
5. Edad de la caficultura.
6. Patrimonio natural.
7. Disponibilidad hídrica.
8. Patrimonio arquitectónico.
9. Patrimonio arqueológico.
10. Poblamiento concentrado y estructura de la propiedad fragmentada.
11. Influencia de la modernización.
12. Patrimonio urbanístico.
13. Tradición histórica en la producción de café.
14. Minifundio cafetero como sistema de propiedad de la tierra.
15. Cultivos múltiples.
16. Tecnologías y formas de producción sostenibles en la cadena productiva del café.

Resultado de la selección, quedaron incluidas las siguientes zonas en cada departamento:

**Departamento de Risaralda:** con un área principal de 32.537 hectáreas - 108 veredas y un área de amortiguamiento de 49.536 hectáreas - 133 veredas, incluye ciertas veredas de las áreas rurales de Apía, Balboa, Belén de Umbría, Dosquebradas, Guática, La Celia, Marsella, Pereira, Quinchía, Santa Rosa de Cabal y Santuario; y áreas urbanas de

Apía, Belén de Umbría, Marsella y Santuario. En su zona de amortiguamiento se incluyen veredas de dos municipios Dosquebradas y Mistrató.

**Departamento de Caldas:** Con un área principal de 51.278 hectáreas - 159 veredas y un área de amortiguamiento de 71.437 hectáreas - 165 veredas, incluye ciertas veredas de las áreas rurales de Aguadas, Anserma, Aránzazu, Belalcázar, Chinchiná, Filadelfia, La Merced, Manizales, Neira, Pácora, Palestina, Riosucio, Risaralda, Salamina, San José, Supía y Villamaría; y las áreas urbanas de Belalcázar, Chinchiná, Neira, Pácora, Palestina, Risaralda, Salamina y San José. En su zona de amortiguamiento se incluyen veredas de Viterbo.

**Departamento de Quindío:** Con un área principal de 27.476 hectáreas - 70 veredas y un área de amortiguamiento de 38.658 hectáreas - 58 veredas, incluye ciertas veredas de las áreas rurales de Armenia, Buenavista, Calarcá, Circasia, Córdoba, Filandia, Génova, Montenegro, Pijao, Quimbaya y Salento; y el área urbana de Montenegro.

**Departamento de Valle del Cauca:** Con un área principal de 29.828 hectáreas - 74 veredas y un área de amortiguamiento: 47.369 hectáreas - 91 veredas, incluye ciertas veredas de las áreas rurales de Alcalá, Ansermanuevo, Caicedonia, El Águila, El Cairo, Riofrío, Sevilla, Trujillo y Ulloa; y el área urbana de El Cairo. En su zona de amortiguamiento se incluyen veredas de Argelia.

Con esta declaración de la Unesco, se reconoció el valor de la producción del café colombiano, no solo como un producto agrícola de alta calidad, sino como una actividad que ha dado forma a la cultura, las tradiciones y la historia de la región cafetera; y que también ha contribuido al turismo sostenible y al desarrollo económico de la región.

**c. Beneficios del café**

El café es una de las bebidas más consumidas en el mundo y múltiples veces ha sido investigada con el fin de conocer sus propiedades y beneficios; a raíz de dichas investigaciones, ha sido posible concluir que el consumo moderado de café trae grandes beneficios para la salud, entre los cuales se destacan:

1. Es una bebida rica en antioxidantes, especialmente polifenoles, que en parte son absorbidos por el organismo y que actúan contra los radicales libres y algunos metales pesados que provocan el envejecimiento de los tejidos, ayudando así a la prevención de enfermedades y a mantener una buena salud en general; lo que lo hace uno de los productos vegetales más ricos en este compuesto.

2. El café contribuye a activar la mente, pues a través de la cafeína se estimula y activa el organismo, lo que permite mejorar algunas funciones cognitivas, acelerar los procesos cerebrales y mejorar la memoria.

3. El café tiene propiedades vasodilatadoras, lo que contribuye a combatir los fuertes dolores de cabeza y aumenta el efecto de los antianalgésicos.

4. El café es una bebida saludable también para quienes tienen un esfuerzo físico significativo en razón a que practican con frecuencia algún deporte o disciplina, pues actúa sobre el sistema nervioso y provoca que se perciba el cansancio con más retardo, lo que a su vez aumenta el rendimiento.

5. El café ayuda a perder peso, pues la cafeína acelera la termogénesis, un proceso metabólico del organismo que ayuda a quemar mayor cantidad de grasa. Esto claro está, siempre y cuando haya una dieta equilibrada y rica en productos vegetales y se practique algún ejercicio físico.

6. A mayor consumo de café menor es la probabilidad de mortalidad por cáncer, ictus y enfermedades coronarias.

7. El café contribuye a combatir enfermedades neurodegenerativas, como el Alzheimer y el Parkinson.

8. El consumo de café ayuda a reducir el riesgo de padecer diabetes tipo 2, lo cual se cree que es debido a su efecto antioxidante, antiinflamatorio y termogénico.

9. El café es bueno para el corazón, pues protege contra enfermedades coronarias, debido a su efecto cardioprotector, gracias a los antioxidantes.

**d. Producción y comercialización de café**

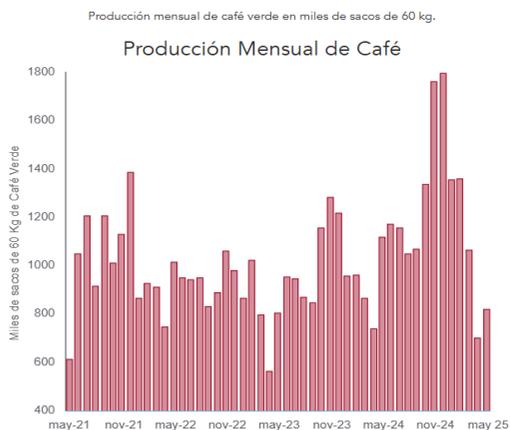
El sector cafetero ha impulsado por décadas la economía de nuestro país, sin embargo, desde los años 80 se ha venido enfrentando a grandes retos y dificultades que les han causado enormes afectaciones y que han hecho visible la necesidad de que haya una intervención estatal, orientada a asegurar no solo los niveles de producción esperados por el mercado sino también la mano de obra, los recursos para sustentarla y la estabilidad del sector. A lo largo de los años, el número de fincas y áreas sembradas de café ha sufrido grandes cambios, tal y como puede observarse en las siguientes tablas:

Municipio	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990
<b>Caldas</b>	105	105	105	105	105	2.060	2.200	2.200	2.200	2.200	2.200	2.200	2.200	2.200	2.200	2.200	2.200	2.200	2.200	2.200
<b>Quindío</b>	105	105	105	105	105	105	105	105	105	105	105	105	105	105	105	105	105	105	105	105
<b>Valle del Cauca</b>	105	105	105	105	105	105	105	105	105	105	105	105	105	105	105	105	105	105	105	105
<b>TOTAL</b>	315	315	315	315	315	3.170	3.505	3.505	3.505	3.505	3.505	3.505	3.505	3.505	3.505	3.505	3.505	3.505	3.505	3.505

Departamento	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990
<b>Antioquia</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Armenia</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Belalcázar</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Chinchiná</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Quindío</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Valle del Cauca</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTAL NACIONAL</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Existe un alto grado de disminución de los números de fincas cafeteras y en las áreas sembradas en café, por lo que es importante reflexionar sobre la necesidad que hay de revisar las posibles causas de dicho fenómeno y las posibles acciones y soluciones que pueden emplearse para contrarrestarlo y detener su avance. Dentro de dichas causas, resaltan las relacionadas con los fenómenos climáticos que han ocurrido en el país, como es el Fenómeno de la Niña que ha ocasionado condiciones de temperatura inestables y ha generado un incremento importante en los niveles de pluviosidad en el país, lo que se traduce en una afectación directa sobre el desarrollo

de las fases fenológicas que anteceden el periodo de cosecha.



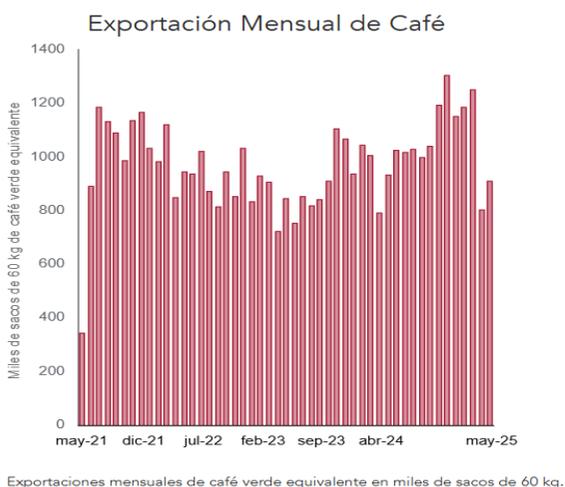
Fuente: Federación Nacional de Cafeteros



Producción registrada - Mensual	
Miles de sacos de 60 Kg de café verde equivalente	
Fuente: Dirección de Investigaciones Económicas	

Mes	Producción
jun-24	1.172
jul-24	1.159
ago-24	1.049
sep-24	1.071
oct-24	1.339
nov-24	1.761
dic-24	1.798
ene-25	1.356
feb-25	1.361
mar-25	1.064
abr-25	703
may-25	819
jun-25	909

Respecto a las exportaciones, a continuación se observa una disminución significativa. Esta tendencia a la baja se ha relacionado directamente con la caída que presentó la producción de café en Colombia, como resultado de, entre otros, el impacto de fenómenos climáticos en los cultivos de café. Ante esto, surge la necesidad de diseñar, estructurar e implementar un mecanismo de estabilización que mitigue en parte el impacto que tienen los mencionados eventos climáticos sobre la producción e ingresos de los caficultores del país, y con ello mejorar sus capacidades financieras.



Exportaciones mensuales de café verde equivalente en miles de sacos de 60 kg.

Fuente: Federación Nacional de Cafeteros

Por otra parte, es preciso tener presente que nuestro café es un referente a nivel internacional,

especialmente el café arábigo suave lavado, lo que lo ha convertido en una industria reconocida en países como Estados Unidos, Canadá, Ucrania y Bélgica, donde tienen al café colombiano como uno de los mayores productos de importación. Adicionalmente, para el año 2007, la Unión Europea le confirió al Café de Colombia la Indicación Geográfica Protegida, lo que es un signo de garantía que lo identifica como un producto de alta calidad.

Ante la riqueza de suelos y climas con que cuenta nuestro país, el café colombiano se cultiva en 23 de los 33 departamentos, teniéndose así una cosecha que dura prácticamente todo el año; los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y parte de Tolima, Valle del Cauca y Antioquia, son algunos de los que cuentan con una mayor producción de café. Pese a ello, el café también se cultiva en otras regiones del país, como el norte de Santander, el Huila, el Cauca y el Nariño; cada región cuenta con sus características propias y únicas, y por ende se produce café con sabores y aromas distintivos.

De tal forma que, factores como la topografía, la luminosidad, el suelo rico en nutrientes, clima tropical y una adecuada cantidad y distribución de las lluvias durante el año, permiten la calidad del café colombiano y su amplia variedad; además, la región cuenta con una larga tradición cafetera y los productores han desarrollado técnicas y conocimientos especializados para cultivar, recolectar y procesar el café de manera efectiva. El café colombiano tiene las características propias de su frescura y sus sabores y aromas variados (amargo, dulce, ácido, intenso, con más o menos cafeína), además de que ha servido como fuente de inspiración de artistas y de empresas responsablemente sostenibles y que aplican buenas prácticas de producción, lo que lo hace tener un sello distintivo en el mundo entero. Es así como el café más que ser un producto, es una tradición cultural que debemos preservar y una identidad de nuestro país, pues es uno de los productos que más ha marcado la historia económica y social, haciéndolo así un patrimonio nacional.

En otros países, como Brasil (mayor productor a nivel mundial de café), se produce y recolecta el café de manera automatizada, mientras que en nuestro país el trabajo de selección es manual lo que permite escoger los granos en mejores condiciones; haciéndose así, una cosecha selectiva donde solo se recogen los granos de café maduros, que se identifican por su color rojo o amarillo brillante. Después de hecha la selección, los granos se llevan a una estación de procesamiento donde se separan de las hojas y otros materiales no deseados, en algunas fincas pequeñas, esto se hace a mano mientras que en otras fincas de mayor tamaño se hace uso de maquinaria especializada; y posteriormente, se realizan los procedimientos de poscosecha, en los que se trata el fruto mediante el lavado y secado, que es uno de los trabajos más minuciosos y personalizados de toda la cadena de producción de café.

### e. Variedades del café colombiano

Entre los tipos de café se encuentran:

*Typica*: es una de las variedades más antiguas y se cultiva en muchas partes del mundo. Los granos son grandes y redondos, y tienen un sabor suave y equilibrado.

*Caturra*: esta variedad es una mutación natural de la *Typica* y se caracteriza por su tamaño pequeño, lo que permite una mayor densidad de plantas por hectárea. Los granos son dulces y suaves, con un sabor a nuez.

*Bourbon*: esta variedad se originó en la isla Reunión (anteriormente conocida como Bourbon) en el Océano Índico. Los granos son grandes y redondos, y tienen un sabor dulce y afrutado.

*Castillo*: esta variedad fue desarrollada por el Centro Nacional de Investigaciones de Café de Colombia (Cenicafé) y se caracteriza por su resistencia a enfermedades como la roya y la broca. Los granos son grandes y tienen un sabor dulce y equilibrado.

*Colombia*: esta variedad fue desarrollada por el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIAP) de Colombia. Los granos son grandes y tienen un sabor equilibrado, con notas a caramelo y chocolate.

El café colombiano se elabora a partir de la variedad de café arábica, la cual puede tener diferentes portes, que pueden ser altos o bajos, y frutos que pueden ser de color rojo o amarillo. f.

### Centrales de beneficio

Las centrales de beneficio de café se han convertido en una oportunidad para el aseguramiento de la calidad y la sostenibilidad del negocio cafetero. En estas centrales, se compra el café cereza que es recolectado el mismo día y se le paga al productor como equivalente a café pergamino seco, lo que permite homogenizar todo el proceso de postcosecha, en la pro de obtener una buena calidad física y sensorial del grano.

Además de ello, las centrales de beneficio contribuyen al cuidado y protección del ambiente, pues en un solo lugar también se dispone de la pulpa y mieles para ser tratadas técnicamente, reduciendo así la contaminación en finca y cumpliéndose con las exigencias ambientales vigentes en el país.

Dentro de los beneficios brindados por las centrales de beneficio de café a los caficultores, se encuentran:

- Mayor control sobre la calidad del grano.
- Mayor probabilidad de obtener un producto con limpieza física, química y biológica.
- Mayor probabilidad de obtener consistencia en taza.
- Formalización del proceso de postcosecha para minimizar riesgos laborales, legales y ambientales.
- Manejo del proceso por personal calificado.
- Más opciones comerciales para el café, coproductos y subproductos.
- Mayor competitividad para la institucionalidad en comercialización.

- Fortalecimiento de la asociatividad y de la institucionalidad, mediante el trabajo con la comunidad beneficiada.

- Reducción de costos de tratamientos de aguas residuales del beneficio y de manejo de pulpa en la finca.

## 4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

### Constitución Política de Colombia

**Artículo 2º.** *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.*

*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

**Artículo 8º.** *Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.*

**Artículo 64.** *Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.*

**Artículo 65.** *La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.*

*De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.*

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

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

**Artículo 72.** *El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles.*

**Leyes**

**Ley 397 de 1997**, por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias.

**Artículo 4°**, modificado por el artículo 1° de la **Ley 1185 de 2008**.

*El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes y valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la tradición, las costumbres y los hábitos, así como el conjunto de bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, filmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico museológico, antropológico y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular.*

*Las disposiciones de la presente ley y de su futura reglamentación serán aplicadas a los bienes y categorías de bienes que, siendo parte del Patrimonio Cultural de la Nación pertenecientes a las épocas prehispanicas, de la Colonia, la Independencia, la República y la Contemporánea, sean declarados como bienes de interés cultural, conforme a los criterios de valoración que para tal efecto determine el Ministerio de Cultura.*

**Parágrafo 1°.** Los bienes declarados monumentos nacionales con anterioridad a la presente ley, así como 105 bienes integrantes del patrimonio arqueológico, serán considerados como bienes de interés cultural.

*También podrán ser declarados bienes de interés cultural, previo concepto del Ministerio de Cultura, aquellos bienes que hayan sido objeto de reconocimiento especial expreso por las entidades territoriales.*

**Ley 1185 de 2008.** Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 Ley General de Cultura y se dictan otras disposiciones.

**Decretos**

**Decreto número 763 de 2009.** Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 814 de 2003 y 397 de 1997 modificada por medio de la Ley 1185 de 2008, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material.

**Resoluciones**

**Resolución número 2079 de octubre de 2011**, expedida por el Ministerio de Cultura, mediante la cual se reconoce el Paisaje Cultural Cafetero como Patrimonio Cultural de la Nación y como bien inscrito en la lista de Patrimonio Mundial de la Unesco, consistente en un territorio compuesto por zonas de especial interés arqueológico, histórico y cultural.

**Otros documentos**

**Conpes número 4052 de 2021.** Política para la Sostenibilidad de la Caficultura Colombiana.

**Conpes número 3763 de 2013.** Una estrategia para la competitividad de la caficultura colombiana-comisión de expertos.

**Conpes número 3803 de 2014.** Política para la preservación del paisaje cultural cafetero de Colombia.

**Instrumentos internacionales**

**Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Artículo 15.** Garantiza el derecho de todas las personas a participar en la vida cultural y correlativamente establece la obligación del Estado de adoptar medidas para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, entre ellas, medidas dirigidas a la conservación, desarrollo y difusión de la cultura.

**Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”**

**Artículo 14.** Reconoce el derecho a los beneficios de la cultura cuyo contenido comprende, entre otros, el derecho a participar en la vida cultural y artística de la comunidad, y reitera la obligación del Estado de adoptar medidas para el desarrollo y difusión de la cultura.

**Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Unesco**, incorporada al ordenamiento colombiano mediante la Ley 1037 de 2006. Prevé la obligación del Estado de salvaguardar y respetar el patrimonio cultural inmaterial de las comunidades e individuos del país, entendido como “los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas -junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes- que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural”. La convención reconoce que el patrimonio cultural inmaterial es dinámico; pues es recreado constantemente por las comunidades en función de su entorno, interacción con la naturaleza e historia.

**Declaración Universal sobre Diversidad Cultural**, adoptada en la Conferencia General de la Unesco del 2 de noviembre de 2001. Reconoce que la cultura cobra formas variadas a través del tiempo y del espacio, y que esa variedad cultural es patrimonio común de la humanidad. Esta declaración también recuerda que los derechos culturales hacen parte de los derechos humanos, que son universales, indisociables e interdependientes.

**Observación General número 21 del Comité DESC sobre el derecho de todas las personas a tomar parte en la vida cultural.** Señala que la plena promoción y respeto de los derechos culturales es esencial para el mantenimiento de la dignidad humana y para la interacción social entre individuos y comunidades en un mundo diverso y multicultural.

En su artículo 15 aclara que del derecho a participar en la vida cultural se derivan las siguientes obligaciones del Estado: (i) no obstruir la participación, (ii) asegurar las condiciones para la participación, (iii) facilitar tal participación, y (iv) promover la vida cultural, el acceso y la protección de los bienes culturales. A esto agrega que el derecho a participar en la vida cultural comprende (a) el derecho a participar en la vida cultural, (b) el

derecho a acceder a ella, y (c) el derecho a contribuir a su desarrollo.

### **Jurisprudencia**

#### **Sentencia C 671 de 1999**

“Uno de los aspectos novedosos de la Constitución de 1991, fue el de consagrar entre los derechos fundamentales el de “acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades”, norma ésta en la cual, además, en forma precisa y de manera indiscutible, expresó el constituyente que “la cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad” por eso a continuación la Constitución Política le ordena a las autoridades del Estado promover “la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación”. Es decir, en adelante y a partir de la Constitución de 1991, la cultura no es asunto secundario, ni puede constituir un privilegio del que disfruten solamente algunos colombianos, sino que ella ha de extenderse a todos, bajo el entendido de que por constituir uno de los fundamentos de la nacionalidad su promoción, desarrollo y difusión es asunto que ha de gozar de la especial atención del Estado”.

#### **Sentencia C 818 de 2010**

“La diversidad cultural hace relación a las formas de vida y concepciones de mundo no totalmente coincidentes con las de la mayoría de la población en aspectos de raza, religión, lengua, economía y organización política.

Los grupos humanos que por sus características culturales no encuadran dentro del orden económico, político y social establecido para la mayoría, tienen derecho al reconocimiento de sus diferencias, con fundamento en los principios de dignidad humana, pluralismo y protección de las minorías.

(...)

La diversidad cultural de la Nación hace referencia a formas de vida y concepciones del mundo no totalmente coincidentes con las costumbres de la mayoría en aspectos, tales como, la raza, religión, lengua, arte, folclor y tradiciones artísticas. Los grupos humanos que por sus características culturales no se ajustan a las creencias, costumbres y parámetros sociales propios de la mayoría o difieren de los gustos y anhelos de ésta, tienen derecho constitucional al reconocimiento de sus diferencias con fundamento en los principios de dignidad humana (Preámbulo y C. P., artículo 1°), pluralismo (C. P., artículo 1°) y protección de las minorías (C. P., artículos 1° y 7), así como en los derechos fundamentales a la identidad personal y al libre desarrollo de la personalidad (C. P., artículo 16”).

#### **Sentencia C 082 de 2014**

“La Constitución Política de 1991 le dedica un amplio espacio a la cultura. Con un propósito claro de defensa del patrimonio cultural en sus distintas manifestaciones, y como expresión de la diversidad de las comunidades, de la riqueza humana y social

de los pueblos y como instrumento para construir sociedades organizadas, la cultura es reconocida por la actual Carta Política como un pilar fundamental del Estado y como valor, principio, derecho y deber que requiere especial protección, fomento y divulgación por parte de las autoridades públicas e incluso por los particulares.

(...) la protección del patrimonio cultural de la Nación tiene especial relevancia en la Constitución, en tanto que éste constituye un signo o una expresión de la cultura humana, de un tiempo, de circunstancias o modalidades de vida que se reflejan en el territorio, pero que desbordan sus límites y dimensiones[30]”, para lo cual, “la salvaguarda estatal del patrimonio cultural de la Nación tiene sentido en cuanto, después de un proceso de formación, transformación y apropiación, expresa la identidad de un grupo social en un momento histórico.

(...) Acorde con ello, en diversas oportunidades, la Corte ha resaltado, no solo la importancia del referido régimen constitucional de protección, sino también la obligación que asiste a todos, y en particular al Estado, de asegurar la conservación y recuperación de los bienes que conforman dicho patrimonio cultural y arqueológico. Ha recordado este Tribunal que, para tales efectos, es la propia Carta Política la que le impone al Estado el deber de proteger el patrimonio cultural de la Nación (C. P., artículo 72), al tiempo que le reconoce a los bienes que hacen parte del mismo el carácter de inalienables, inembargables e imprescriptibles”.

### **5. IMPACTO FISCAL**

El presente proyecto de ley no conlleva un impacto fiscal, debido a que en el articulado no se ordena un gasto público. Adicionalmente, es importante tener en cuenta que el proyecto de ley está acorde con los distintos pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre la materia, específicamente con la Sentencia C 866 de 2010, en la cual manifestó una serie de subreglas sobre el análisis del impacto fiscal de las normas:

“... es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003:

i) Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica;

ii) El cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que ‘es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los Congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde

al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto’;

iii) *En caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omite conceptualizar sobre la viabilidad económica del proyecto, no lo vicia de inconstitucionalidad puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el legislador ejerza su función legislativa, lo cual ‘se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático’; y*

iv) *El informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición; sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Solo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica”.*

Adicionalmente, es importante tener presente lo manifestado por la Corte Constitucional en Sentencia C 490 de 2011:

*“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público”.*

De modo tal que el impacto fiscal de las leyes, no puede convertirse en una barrera para que el Congreso de la República pueda ejercer su función legislativa, pues de serlo estaría vulnerando el principio de separación de las ramas del poder público al lesionar la autonomía del legislativo. Por lo cual, tal y como lo ha señalado la Corte, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003: *“debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda”.*

## 6. CONFLICTO DE INTERÉS

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual *“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”.*

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

(...)

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

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

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

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores;

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el Congresista en el futuro;

c) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente;

d) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el Congresista tiene un interés

particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual;

e) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el Congresista. El Congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación;

f) Cuando el Congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)"

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, pudiendo manifestar cuando considere que está inmerso en impedimento.

**7. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY**

Conforme a lo expuesto anteriormente, es evidente como el sector cafetero ha trabajado a lo largo de la historia por el fortalecimiento social y económico del país, y por la consolidación de la productividad, en pro del mantenimiento del equilibrio de la estructura agropecuaria. Por tal motivo, es esencial que desde este Congreso de la República y desde el Gobierno nacional, a través de sus distintas entidades, se diseñen y ejecuten políticas públicas, estrategias y acciones que contribuyan a su competitividad y sostenibilidad, tanto en el corto como en el mediano y largo plazo; contrarrestando así, las afectaciones que sufre este sector, especialmente en temas de producción, exportación y consumo.

Así las cosas, es fundamental que se generen medidas y gestiones que ayuden al incentivo y generación de programas efectivos de renovación de cafetales y al mejoramiento de las técnicas de cultivo, cosecha, recolección y poscosecha, con el fin de contribuir a arraigar aún más la calidad del café colombiano.

De igual modo, es esencial promover y ejecutar acciones y decisiones que contribuyan a la producción de café de alta calidad y a la garantía de un café 100% colombiano, libre de mezclas con otros. Producir un café de alta calidad, con

recolección y beneficio selectivos, es una gran labor y sin duda representa todo un arte, en la que se requiere la intervención de especialistas y la realización de un proceso detallado de producción y exportación, acompañado de la capacitación a los caficultores en nuevas técnicas y tecnologías, que permitan la actualización, sostenibilidad y rentabilidad del negocio.

Finalmente, es primordial diseñar y estructurar herramientas que contribuyan a reducir la incertidumbre y promuevan la prevención y gestión de riesgos, al igual que favorezcan la educación financiera de los caficultores del país. Dentro de dichas herramientas, se contempla la posibilidad de estructurar las bases, parámetros y demás de un seguro climático, orientado a cubrir los excesos y/o déficits de lluvia en los periodos fenológicos clave de la producción de café a lo largo del ciclo productivo de un año; seguro que se espera responda a las condiciones económicas y productivas de la caficultura nacional y respecto del cual se considera oportuno la generación de esquemas de incentivos que fomenten su toma por parte de los caficultores. Esto último, propuesto con el fin de mejorar el entendimiento y apropiación por parte de los caficultores, de las herramientas con las que contarían para estabilizar sus ingresos.

En virtud de lo anterior, solicito a la Secretaría General de la Cámara de Representantes dar inicio al trámite legislativo respectivo del presente proyecto de ley ***“Por medio de la cual se establecen medidas para impulsar la protección y el desarrollo del sector cafetero del país y se dictan otras disposiciones”***.

Atentamente,



**ANIBAL GUSTAVO HOYOS FRANCO**  
Representante a la Cámara por Risaralda  
Partido Liberal

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL	
El día <u>31</u> de <u>Julio</u> del año <u>2025</u>	
Ha sido presentado en este despacho el	
Proyecto de Ley <u>X</u> Acto Legislativo _____	
No. <u>155</u> Con su correspondiente	
Exposición de Motivos, suscrito Por: _____	
SECRETARIO GENERAL	

# PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA

## PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 116 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 2591 de 1991, y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., julio de 2025

Doctor

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

**Secretario General**

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto: Radicación del proyecto de ley estatutaria,** *por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 2591 de 1991, y se dictan otras disposiciones.*

Respetado doctor Jaime Luis Lacouture Peñaloza:

Por medio de la presente, muy comedidamente me permito radicar el proyecto de ley del asunto. En tal sentido, respetuosamente solicito proceder según el trámite previsto legal y constitucionalmente para tales efectos.

Cordialmente,



**HÉCTOR DAVID CHAPARRO**

Representante a la Cámara

Partido Liberal

## PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 116 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 2591 de 1991, y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA**

**Artículo 1°. Objeto.** Esta ley tiene por objeto dotar de herramientas al juez constitucional, con el fin de disuadir la reincidencia en la violación de derechos fundamentales, garantizar el derecho de acceso a la justicia y robustecer la efectividad de su protección a través de los fallos de tutela.

**Artículo 2°.** Modifíquese el artículo 29 del Decreto Ley 2591 de 1991, el cual quedará así:

“Artículo 29. Contenido del fallo. Dentro de los diez días siguientes a la presentación de la solicitud el juez dictará fallo, el cual deberá contener:

1. La identificación del solicitante.
2. La identificación del sujeto o sujetos de quien provenga la amenaza o vulneración.
3. La determinación del derecho tutelado.

4. La orden y la definición precisa de la conducta a cumplir con el fin de hacer efectiva la tutela.

5. El plazo perentorio para el cumplimiento de lo resuelto, que en ningún caso podrá exceder de 48 horas.

6. Cuando la violación o amenaza de violación derive de la aplicación de una norma incompatible con los derechos fundamentales, la providencia judicial que resuelva la acción interpuesta deberá además ordenar la inaplicación de la norma impugnada en el caso concreto.

**7. La determinación de la multa a la que haya lugar, en el evento contemplado en el artículo 29. A.**

**Parágrafo.** El contenido del fallo no podrá ser inhibitorio.

**Artículo 3°.** El Decreto Ley 2591 de 1991 tendrá un nuevo artículo, el cual quedará así:

**“Artículo 29 A. Sanción por la reincidencia en la violación del mismo derecho fundamental. Siempre que en el trámite de la acción de tutela aparezca demostrada la reincidencia del demandado en la violación del derecho fundamental, en el respectivo fallo el juez podrá imponer multa de entre veinte (20) y doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a favor del Consejo Superior de la Judicatura.**

**Parágrafo 1°. Para los efectos de lo dispuesto en este artículo, se entiende que hay reincidencia si en fallo de tutela ejecutoriado, dentro de los dos años anteriores a la ocurrencia de los nuevos hechos que se juzgan, se hubiere declarado la violación del derecho fundamental por la misma autoridad pública o particulares que señale este Decreto, en circunstancias de hecho de idénticas o similares características.**

**Parágrafo 2°. El Consejo Superior de la Judicatura deberá incluir en el informe que anualmente remite al Congreso de la República un acápite que dé cuenta de la implementación y los resultados de la aplicación de esta norma.**

**Artículo 4°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su publicación, y deroga todas aquellas que le sean contrarias.



**HÉCTOR DAVID CHAPARRO**

Representante a la Cámara

Partido Liberal

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Antecedentes

Esta iniciativa tiene como antecedente el Proyecto de Ley número 439 de 2022 Cámara, y que por tiempos resulto siendo archivado en la comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes. Alcanzó a ser publicada ponencia para primer debate en la *Gaceta del Congreso* número 363 de 2022.

Nuevamente en la Legislatura 2022-2023, el proyecto fue radicado por un número plural de Representantes de la bancada Liberal. Se tramitó por la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes bajo el número de Proyecto 257 de 2022 Cámara. Se asignó como ponente único al Representante Óscar Sánchez, quien presentó ponencia para primer debate (*Gaceta del Congreso* número 039 de 2023), la cual fue discutida y aprobada en dicha Comisión. La iniciativa fue archivada por tránsito legislativo a la espera de ser discutida en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes.

### 2. Objeto del proyecto de ley estatutaria

Este proyecto de ley estatutaria tiene por objeto dotar de herramientas al juez constitucional, con el fin de garantizar la efectividad de la protección de derechos fundamentales, y disuadir la persistente violación de los mismos, a través de los fallos de tutela.

### 3. Posibles conflictos de interés

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual “*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 al 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*”.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función Congresional, entre ellas la legislativa.

“*Artículo 1º. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:*

(...)

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

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

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

*Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:*

**a) Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.**

b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el Congresista en el futuro.*

c) *Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular; que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*

d) *Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular; que regula un sector económico en el cual el Congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*

e) *Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el Congresista. El Congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.*

f) *Cuando el Congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)*. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley pueden tener posible conflicto de interés quienes actualmente tengan en curso alguna acción de tutela, de lo contrario se considera que no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. Salvo la hipótesis mencionada, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el

literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

#### 4. Justificación del proyecto de ley estatutaria

4.1. La concepción de la acción de tutela según la Constituyente de 1991.

La acción de tutela fue concebida por los Constituyentes de 1991 como un mecanismo de todo un sistema de protección de derechos, quienes en su momento advirtieron:

*“Entre los instrumentos de protección con que cuenta el ordenamiento vigente pueden citarse la separación de las ramas del poder, con su división de competencias y un saludable complejo de controles recíprocos; la jurisdicción constitucional que comprende la acción pública de inconstitucionalidad, los controles automáticos, la acción pública de nulidad y la excepción de inconstitucionalidad; los recursos administrativos y las demás acciones contencioso administrativas; el recurso de habeas corpus y el derecho al debido proceso; la publicidad de las actuaciones judiciales y administrativas; el principio de la doble instancia etc.*

*Con todo, no obstante su amplia variedad y que muchos de ellos están ya consagrados a nivel constitucional de manera más o menos expresa a lo largo de la Carta, se ha considerado indispensable la creación de un sistema integrado de mecanismos que, a la vez que protejan la vigencia del orden jurídico, se conviertan en verdaderas y eficaces herramientas de promoción y protección de los derechos de los asociados. Sin ellos, el vasto conjunto de los derechos individuales y colectivos y de los deberes sociales que se aspira a incorporar en la Constitución, corre el riesgo de tornarse en letra muerta, con gravísimas consecuencias sobre dos asuntos fundamentales -tanto más en la difícil coyuntura actual del país-: el respeto por la norma y la credibilidad institucional.*

*El sistema que se propone estaría compuesto por las siguientes figuras: el principio de la buena fe y la consagración de su presunción por ministerio de la propia Constitución en relación al menos con determinado tipo de actuaciones de interés general; la aplicabilidad directa de los derechos reglamentados de modo general; la acción pública de inconstitucionalidad y el control automático de constitucionalidad; la aplicación preferencial de la Constitución y, en general de las normas de superior jerarquía; otras acciones judiciales, recursos administrativos y mecanismos adicionales; la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos; la responsabilidad de las autoridades públicas y del Estado; la acción de*

*tutela y la defensoría de los derechos humanos”* (subrayado por fuera del texto)<sup>1</sup>.

A su vez, la acción de tutela fue uno de los instrumentos constitucionales más innovadores de la Constitución Política de 1991. Así lo evidencian los registros de las Gacetas Constitucionales de la Asamblea Nacional Constituyente, entre las que se encuentra la ponencia en que se analizó este mecanismo de protección de derechos fundamentales, en los que se señala:

“Con el nombre de derecho o recurso de amparo, numerosos proyectos contemplan la creación de un nuevo mecanismo para la protección de los derechos constitucionales. Sin embargo, en derecho comparado esa denominación es genérica y se aplica a todos los mecanismos de protección de los derechos constitucionales. Así, la expresión cobija el recurso de habeas corpus, la excepción de inconstitucionalidad, las acciones administrativas de nulidad y reparación, etc.

Por esta razón he preferido usar la expresión acción de tutela, para presentar una figura específica para el modelo colombiano, que actuando de manera complementaria con el sistema vigente de control de legalidad y constitucionalidad, se encuadre dentro de sus principios generales, con una identidad claramente definida y un propósito perfectamente diferenciable.

Así concebida, la tutela se presenta como un mecanismo ágil y eficiente, al alcance de cualquier persona, en todo momento y lugar, para la protección inmediata de sus derechos constitucionales cuando ellos se vean vulnerados o amenazados por cualquier autoridad pública o por particulares en ciertas y determinadas circunstancias. Entre las características de esta figura podemos destacar:

1. Se trata de una acción subsidiaria y de naturaleza residual. Solo es admisible en ausencia de otros medios de defensa.

Excepcionalmente se dispone que podría utilizarse como mecanismo transitorio, para evitar un daño irremediable mientras puede acudir a los recursos y acciones ordinarios.

2. Se dirige contra actos u omisiones concretos que producen una perturbación actual o inminente del derecho: contra actuaciones de carácter general caben las acciones de ilegalidad e inconstitucionalidad, o el recurso a la vía exceptiva.

3. El procedimiento debe ser preferencial, breve y sumario.

4. El juez debe tener la potestad para otorgar una efectiva protección del derecho, mediante órdenes para que aquél frente a quien se solicita

<sup>1</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Ponencia del Constituyente Juan Carlos Esguerra Portocarrero para la Subcomisión Tercera de la Comisión Primera sobre el tema de los mecanismos de protección de los derechos fundamentales de los particulares. Bogotá, 15 de abril de 1991.

la tutela sea constreñido a actuar o a abstenerse de hacerlo.

5. No procede contra las situaciones consumadas e irreversibles: tales casos son evidente que ya no es posible la protección inmediata del derecho, y el agraviado tiene la posibilidad de acudir a las acciones de reparación ordinarias” (subrayado por fuera del texto)<sup>2</sup>.

Las citas precedentes permiten observar que, desde su origen, la acción de tutela fue pensada como una de las herramientas de todo el sistema instituido para asegurar la efectividad de los derechos fundamentales. Al respecto, Esguerra fue muy claro en su ponencia, al señalar que la acción de tutela: (i) era complementaria al sistema vigente de legalidad y constitucionalidad, y (ii) su característica principal (nótese que fue la primera característica descrita por el constituyente en la ponencia) es la de ser una acción subsidiaria y de naturaleza residual.

4.2. La desnaturalización de la acción de tutela en Colombia.

La implementación del modelo de la acción de tutela, sin lugar a dudas, generó un cambio sustancial tanto en el sistema judicial colombiano, como en la protección de derechos fundamentales de los ciudadanos. Así lo reconoce el Informe de la Defensoría del Pueblo sobre el tema, publicado en 2017:

“La apropiación de los ciudadanos de esta acción y el hecho de que la jurisprudencia de la HCC sea liberal e idealista, ha generado la modernización del Estado colombiano. Tal como lo ha dicho el exmagistrado de la Corte, doctor Manuel José Cepeda *“la tutela se convirtió en un puente entre la realidad y la Constitución que va más allá de un mecanismo jurídico, para convertirse en una fuente material de goce efectivo de derechos”*

Todo esto permite que los ciudadanos entiendan sobre las bondades de este instrumento, apoderándose de tal forma que hoy en día es la acción preferida, con un crecimiento, desde su inicio del 5.650 por ciento”<sup>3</sup>.

Con el paso del tiempo, el número de acciones se fue incrementando escandalosamente, hasta el punto de erosionar la eficacia del sistema judicial en las áreas ordinarias. Esto teniendo en cuenta que en Colombia todos los jueces son competentes para resolver tutelas y, por tratarse de una garantía para la protección de derechos fundamentales, disponen de un corto término para decidir. Así las cosas, los jueces se han visto desbordados con el número de procesos que tutela que reciben, lo que les impide adelantar a tiempo los procesos comunes a su cargo.

<sup>2</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Ponencia del Constituyente Juan Carlos Esguerra Portocarrero para la Subcomisión Tercera de la Comisión Primera sobre el tema de los mecanismos de protección de los derechos fundamentales de los particulares. Bogotá, 15 de abril de 1991.

<sup>3</sup> Defensoría del Pueblo. La tutela y el derecho a la salud 2016. Bogotá: 2017.

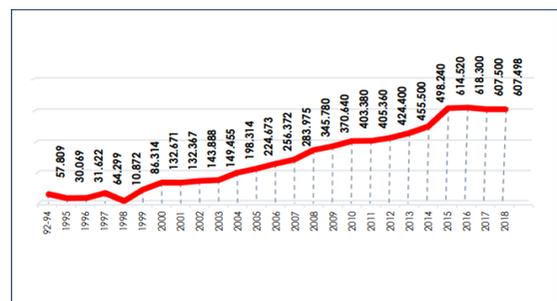
Las cifras son verdaderamente alarmantes. Según un reciente informe del Consejo Superior de la Judicatura para el Congreso de la República de 2018, *“en el año 2018, se presentaron 757.983 acciones de tutela en el país, volumen 18 veces mayor al ingreso de tutelas que en 1997 fue de 42.452 acciones”*<sup>4</sup>.

Por su parte, de acuerdo con los dos últimos informes que ha presentado la Defensoría del Pueblo en materia de salud. Se afirma en el último informe que para 2018 se registraron 607.308 acciones por presuntas violaciones a un derecho fundamental, es decir que cada 52 segundos se interpuso una acción de tutela en Colombia<sup>5</sup>. Las cifras presentadas en este último informe son muy similares al del anterior, según el cual:

*“La interposición de tutelas en Colombia, continúa su ritmo creciente, alcanzando la cifra de 617.071 acciones en el último año [2016], emitidas en todos los juzgados del territorio nacional, lo que indica que cada 51 segundos, un ciudadano interpone una tutela por la presunta vulneración de un derecho fundamental; sin embargo, si solo se toman los 254 días hábiles laborales por 8 horas diarias se concluiría que cada 12 segundos se interpone una acción. Este crecimiento es más evidente cuando se calcula el indicador de número de tutelas por cada 10.000 habitantes, el cual en 2016 se ubicó en 127 acciones, cifra similar a la de 2015”* (subrayado por fuera del texto)<sup>6</sup>.

A su vez, para finales de septiembre de 2018, la Unidad de Tutela de la Corte Constitucional advirtió que había radicado la tutela número siete millones. Esta avalancha de tutelas que se ha presentado en el país desde su existencia, se ha visto reflejada en la labor de la Corte Constitucional. Esto teniendo en cuenta que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, a la Corte Constitucional llegan todos los fallos de tutela que se profieren en el país, la cual selecciona y revisa discrecionalmente aquellos que considera que debe estudiar.

Gráfica 1. Histórico de tutelas radicadas en la Corte Constitucional



2. Tutelas por departamentos

Fuente: BOLETÍN DE ESTADÍSTICAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL ENERO-MAYO DE 2019

Según las cifras de la Relatoría de la Corte Constitucional, desde la entrada en funcionamiento

<sup>4</sup> Consejo Superior de la Judicatura. Informe al Congreso de la República, 2018. Página 47.

<sup>5</sup> Defensoría del pueblo. La tutela y los derechos a la salud y la seguridad social 2018. Bogotá: 2019.

<sup>6</sup> Defensoría del Pueblo. La tutela y el derecho a la salud 2016. Bogotá: 2017.

de la Corte en 1992, hasta el 28 de febrero de 2019 se habían radicado un total de 25.548 providencias en dicha dependencia de la Corte. De estas, el 75% (19.133) fueron sentencias dentro de procesos de tutela y el 25% (6.415) fueron fallos en el curso de procesos de control de constitucionalidad. Las cifras revelan que el número desbordado de procesos de tutela también está atestando a la Corte Constitucional<sup>7</sup>.

Ahora bien, las estadísticas sobre procesos de tutela, tanto del Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Constitucional y la Defensoría del Pueblo, dejan en evidencia que un elevado porcentaje de los hechos denunciados exhiben el mismo patrón de conducta violatoria de derechos fundamentales, que en numerosas demandas el agente infractor es el mismo sujeto, y que el derecho fundamental ofendido también coincide en multitud de casos.

Tales estadísticas obligan a concluir que en la práctica la tutela se ha convertido en un trámite necesario para acceder a servicios esenciales cuya prestación es responsabilidad de instituciones plenamente identificadas que suelen rehusar el cumplimiento de sus obligaciones frente al ciudadano hasta tanto se lo ordene en concreto un fallo de tutela. En otras palabras, la caprichosa renuencia de los obligados a la satisfacción de derechos fundamentales ha impuesto como requisito para el acceso a servicios esenciales el agotamiento de la acción de tutela.

Según datos del Informe del Consejo Superior de la Judicatura de 2018, tomados de la Oficina de Sistemas de la Corte Constitucional, las entidades contra las cuales se promovió la mayor cantidad de acciones de tutela durante el año 2018 fueron las siguientes:

**Tabla 1: Entidades contra las cuales se promovió el mayor número de tutelas en 2018**

Entidad o parte demandada	No. Tutelas
Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas (UARIV)	58.226
Cooomeva	31.384
Medimás	27.907
Nueva EPS	26.304
Colpensiones	21.223
Savia Salud	17.111
Salud Total	16.139
Tránsito y Transporte	12.662
Servicio Occidental de Salud EPS	8.103
Comparta	7.886

Fuente: Oficina de Sistemas de la Corte Constitucional, enero 2019. Tomado de Consejo Superior de la Judicatura - Informe al Congreso de la República 2018.

A su vez, de acuerdo con el mismo informe, los derechos más invocados en 2018 fueron:

**Tabla 2: Derechos cuya protección se invocó en 2018**

Tipo de derecho vulnerado	Porcentaje
Derecho de petición	34.9%
Derecho a la salud	33.2%
Derecho al debido proceso	12.7%
Derecho al mínimo vital	6.2%

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura - Informe al Congreso de la República 2018.

De igual manera, según el informe de la Defensoría del Pueblo, en 2018, los principales derechos cuya protección se invocó fueron, en su orden: (i) el derecho de petición; (ii) el derecho a la salud; (iii) el derecho al debido proceso; (iv) el derecho al mínimo vital, y (v) el derecho a la ayuda humanitaria<sup>8</sup>.

A su vez, en el informe presentado en 2017, la Defensoría señaló:

*“Cuando se interpusieron las primeras tutelas en 1992, los temas en las mismas eran muy disímiles y su interposición solo hacía referencia a aquellos derechos denotados como fundamentales, en la medida en que el tiempo pasó y por la evolución de los derechos, la Corte Constitucional empezó a expedir jurisprudencia en el que se involucraban derechos considerados como de segunda generación.*

*El ejemplo más claro de ello, es el derecho a la salud que en los años 2007 y 2008 se constituyó como el más invocado en las tutelas, motivo por el cual dicha corporación intervino y emitió una serie de decisiones que involucraron a los principales actores del sistema. Sin embargo, esas medidas solo surtieron efecto durante dos años, periodo en el que las tutelas en salud disminuyeron, aunque seguía siendo el segundo derecho más invocado en las mismas.*

*A partir de 2010, el derecho de petición se ubica como el derecho más invocado en Colombia (...) En 2016, el derecho de petición fue invocado en el 45,77 por ciento de las tutelas, presentando una pequeña disminución de 1,86 por ciento con relación a 2015.*

*Por su parte el derecho a la salud, desde el año 2011 se ubica como el segundo derecho con mayor presencia en las tutelas. En 2016 fue invocado en 163.977 acciones, un 8,44 por ciento más alto que en 2015; su participación en total fue de 26,57 por ciento de las mismas, lo que representa un aumento de 2 puntos porcentuales.*

*En tercer lugar, está la solicitud de protección a otros Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) entre los que se incluyen: violaciones al mínimo vital, vivienda digna, recreación, propiedad privada, unidad familiar y ayuda humanitaria. Durante 2016, estos derechos fueron invocados en el 25,53 por ciento de las tutelas (156.911), un 22,8 por ciento superior al observado en el período anterior (...).*

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencias decididas en control abstracto de constitucionalidad y acción de tutela. 28 de febrero de 2019. En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/estadisticas.php>.

<sup>8</sup> Defensoría del pueblo. La tutela y los derechos a la salud y la seguridad social 2018. Bogotá: 2019.

*El derecho al debido proceso y defensa, al igual que en años anteriores, aparece en cuarto lugar y su amparo es solicitado en el 10,4 por ciento de las acciones, con un crecimiento del 2,42 por ciento respecto del año anterior.*

*En quinto lugar se ubica la solicitud de protección a la seguridad social, la cual disminuyó significativamente, debido a que las acciones adelantadas contra ISS/Colpensiones y contra las EPS del régimen contributivo, por prestaciones económicas se redujeron considerablemente”<sup>9</sup>.*

Más recientemente en el Informe de la Rama Judicial presentado al Congreso de la República (2019), se afirma que la acción de tutela representa el 27% del total de demandas presentadas por los colombianos. Ese mismo informe señala que entre 1997 y 2019, los ciudadanos presentaron 10.232.166 acciones de tutela en todo el territorio nacional. Cada juez pasó de gestionar 11 tutelas en el año 1997 a 141 en el año 2019. Se agrega, que en los últimos 4 años, los derechos más tutelados fueron el derecho de petición y el derecho a la salud, manteniendo las cifras mencionadas previamente frente al año 2018.

por la Corte Constitucional en los primeros cinco meses del año 2019, el 55,5% (155.490) fueron concedidas en primera instancia, el 2,4% (6.710) fueron concedidas parcialmente, el 38,6% fueron negadas y el 3,5% rechazadas. Esto significa que cerca de 6 de cada 10 tutelas fueron concedidas en primera instancia.

En ese mismo periodo, se determinó que los 10 derechos más demandados, que abarcan casi el 95% del total de reclamaciones, son: el derecho de petición (34,1%), el derecho a la salud (29,9%), al debido proceso (11,1%), al mínimo vital (5,8%), a la ayuda humanitaria (3,9%), a la seguridad social (3,2%), a la vida (2,3%), a la estabilidad laboral reforzada (1,6%), al trabajo (1,3%) y a la reparación a población víctima de desplazamiento (1,1%).

De todas las cifras que entregó el Consejo Superior de la Judicatura y la Corte Constitucional, se puede inferir de manera razonable que la ciudadanía ve en la acción de tutela el mecanismo por excelencia para la protección y amparo de sus derechos.

Los datos anteriores permiten concluir que la acción de tutela se ha desnaturalizado porque (i) en lugar de ser complementaria del sistema vigente de legalidad y constitucionalidad, ha sido aprovechada por ciertos actores sociales (p. ej. EPS o Aseguradoras de Pensiones) para abstenerse de cumplir sus obligaciones mientras no se lo ordene en concreto un fallo de tutela; (ii) por lo anterior, la acción ya no es subsidiaria y residual, sino que se ha convertido en la única opción del ciudadano para conseguir la realización de sus derechos fundamentales, y (iii) la renuencia sistemática de las entidades a cumplir con sus obligaciones ha inducido a los ciudadanos a emplear insistentemente la tutela para hacer valer sus derechos.

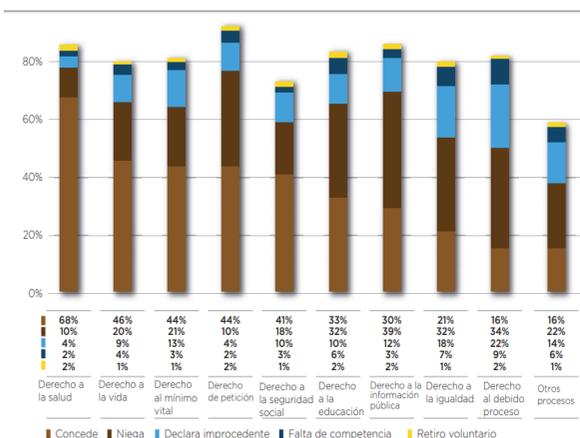
En la práctica, el régimen de la acción de tutela mantiene una rendija que ha garantizado el éxito de una perversa estrategia, en virtud de la cual algunas entidades deciden conculcar masiva y reiteradamente los derechos fundamentales, a sabiendas de que solo un escaso porcentaje de los afectados acuden a la acción de tutela y los demás se resignan a la insatisfacción de sus derechos. Con dicha maniobra los infractores aseguran una buena dosis de impunidad por su conducta violatoria de los derechos fundamentales. En otras palabras, gracias a que la ley omitió contemplar una sanción por la reincidencia en la violación de derechos fundamentales, se ha generado un ambiente de real impunidad que mueve a los infractores a repetir la transgresión con la seguridad de obtener provecho de su conducta ilícita. Lo anterior es fácilmente constatable, con las cifras expuestas en párrafos anteriores. Por ejemplo, según los datos presentados por el Consejo Superior de la Judicatura, de las diez entidades más demandadas en procesos de tutela, siete fueron Empresas Promotoras de Salud. A su vez, de una muestra de casos de tutela presentados

Tabla 13. Tutelas por derecho. Comparativo 2016-2019

Derecho	Número de tutelas	Participación
De petición	1.051.727	34%
A la salud	904.627	29%
Al debido proceso	385.211	12%
Al mínimo vital	200.491	6%
A la seguridad social	193.166	6%
A la vida	69.153	2%
A la igualdad	39.690	1%
A la educación	29.893	1%
A la información Pública	8.337	0,03

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura, Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial (Sierju)

En cuanto a las cifras del sentido de la decisión, estas dejan ver, por ejemplo, que frente al derecho a la salud, uno de los más vulnerados, se concedió el amparo en el 68% de los casos, lo que muestra la inmensa vulneración de este derecho en Colombia.



Adicionalmente según cifras de la Corte Constitucional<sup>10</sup>, de las 280.159 tutelas recibidas

<sup>9</sup> Defensoría del Pueblo. La tutela y el derecho a la salud 2016. Bogotá: 2017.

<sup>10</sup> Corte Constitucional. BOLETÍN DE ESTADÍSTICAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL ENERO-MAYO DE 2019.

en el año 2018, en contra de las diez entidades más demandadas, 134.834, esto es, el 59%, eran contra EPS. Por si fuera poco, el derecho a la salud se llevó el podio del derecho más invocado por dos años consecutivos (2007 y 2008), y desde 2010 es el segundo derecho cuya protección se solicita con más frecuencia. Esto permite concluir que, sin importar el número de fallos de tutela en su contra, las EPS han persistido en la infracción del derecho a la salud de las personas, y lo mismo han hecho otras entidades.

Esto es aún más grave si se tiene en cuenta que, según el último informe de la Defensoría sobre tutelas en salud, el porcentaje de favorabilidad en los fallos de tutela en Colombia en primera instancia es del 59.11%. Según el mencionado informe:

*“En el 2018, el porcentaje de favorecimiento a los ciudadanos en primera instancia fue de 59,11 por ciento, cifra inferior en 4,65 puntos porcentuales a la observada en 2017. En los juzgados promiscuos municipales (67,05 por ciento), juzgados de pequeñas causas (63,63 por ciento), juzgados civiles municipales (61,62 por ciento) y juzgados penales para adolescentes (60,03 por ciento) se decidieron el mayor número de tutelas a favor de los accionantes. Los porcentajes más bajos de favorecimiento se observaron en las tutelas tramitadas ante la Corte Suprema de Justicia (8,22 por ciento), el Consejo de Estado (17,03 por ciento), los Tribunales Superiores (27,48 por ciento) y los Consejos Seccionales de la Judicatura (31,76 por ciento)”<sup>11</sup>.*

En lo que tiene que ver específicamente con el sentido del fallo en casos de derecho a la salud, según el informe del Consejo Superior de la Judicatura, el derecho a la salud es el que en mayor proporción se concede, con una tasa del 82,<sup>12</sup>%. En el mismo sentido, la Defensoría explica en su informe:

*“Las tutelas con mayor favorecimiento en primera instancia fueron las que invocaron el derecho a la salud (82,2 por ciento), seguidas por las que incluyeron el derecho a la vida (78,8 por ciento) y el mínimo vital (64 por ciento). El derecho menos favorecido en primera instancia fue el debido proceso, que alcanzó el 17,8 por ciento”<sup>13</sup>.*

Por si fuera poco, los accionantes se ven obligados a iniciar un incidente de desacato, pues existe una renuencia generalizada por parte de los demandados a cumplir las órdenes de los jueces. Como lo afirma el último informe de la Defensoría del Pueblo:

*“A pesar del alto grado de favorecimiento a los ciudadanos, en el 45 por ciento de los casos se debe iniciar incidente de desacato por incumplimiento a las órdenes judiciales, y el derecho a la salud es el que presenta el mayor número de ellos. Para el cumplimiento, de cada 100 decisiones judiciales,*

*se inician 59 incidentes de desacato, donde el 34 por ciento se sanciona y el 66 por ciento se archiva, aunque para el derecho a la salud el nivel de sanción se eleva al 41 por ciento.”<sup>14</sup>.*

Las cifras evidencian no solo que en la mayoría de los procesos de tutela los accionantes estaban viendo amenazados sus derechos fundamentales, sino que el derecho a la salud está siendo altamente violentado y entidades como las EPS se llevan el galardón de las accionadas con más fallos en su contra. En efecto, del porcentaje de tutelas favorables en primera instancia, el 82,2% se basan en la protección del derecho a la salud y del “top 5” de las entidades con mayores fallos en contra, todas fueron EPS<sup>15</sup>. Lo peor de esto es que, como lo advierte la misma Defensoría del Pueblo en el informe citado en esta exposición de motivos, las entidades accionadas se resisten a cumplir las órdenes de los jueces, y el incidente de desacato de nada sirve para inducirlos a hacerlo.

Igualmente, según el Informe de la Rama Judicial al Congreso de la República (2019-2020) deja ver que en segunda instancia la tasa de impugnación durante 2019 fue del 23%, es decir, que de cada 100 decisiones de tutela 23 fueron impugnadas.

Por su parte, la mayor tasa de incidentes de desacato en 2019 se presentó con el derecho a la salud, de cada 100 decisiones que protegieron ese derecho, en 94 se iniciaron incidentes de desacato (94% de los casos), lo que implica un preocupante crecimiento respecto de 201 que tenía una tasa del 59%. En el 25% de los incidentes de desacato presentados (54.336) se sancionó, y el derecho por el que más se sancionó fue el de la salud, con un 28% de los casos sancionados.

La tendencia a acudir al incidente de desacato por la no atención oportuna de la orden de tutela dictada por el juez es creciente. En 2019, el 66% de los casos en los que el juez concedió el derecho, se inició un incidente de desacato, frente al 45% en 2018 y el 55% en 2016.

Del total de consultas recibidas por decisiones de sanción de incidentes de desacato en 2019, el 59% se confirmó, el 5% se modificó y el 17% se revocó. La mayor confirmación de las sanciones impuestas por el incumplimiento de las órdenes del juez de tutela se dio con relación a los derechos a la salud (62%), a la vida (59%) y al mínimo vital (55%).

Asimismo, el último informe de la Rama Judicial da cuenta que durante la pandemia y con el uso de estrategias de modernización e innovación

<sup>11</sup> Defensoría del pueblo. La tutela y los derechos a la salud y la seguridad social 2018. Bogotá: 2019. Pág. 32.

<sup>12</sup> Consejo Superior de la Judicatura. Informe al Congreso de la República, 2018. Página 49.

<sup>13</sup> Defensoría del pueblo. La tutela y los derechos a la salud y la seguridad social 2018. Bogotá: 2019. Pág. 32.

<sup>14</sup> Defensoría del pueblo. La tutela y los derechos a la salud y la seguridad social, 2018. Bogotá: 2019. Pág. 32.

<sup>15</sup> Según informe de la Defensoría del Pueblo, de 2019, “A nivel de entidad demandada (mayores a 1.000 tutelas), Comfacor presentó el porcentaje más alto de fallos en contra en primera instancia, con el 90,6 por ciento, seguida de Ecoopsos (89,3 por ciento), Barrios Unidos de Quibdó (89,1 por ciento), Comparta (88,1 por ciento) y Emssanar (87,8 por ciento)”.

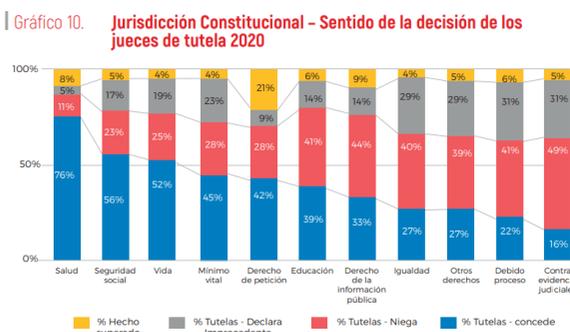
tecnológica, se radicaron 49.638 tutelas a través de la web.

Se radicaron un total de 463.071 tutelas (24% del número total de procesos iniciados). Si bien, con respecto al año 2019, las tutelas invocando la protección del derecho a la salud se redujeron de una participación del 32% de tutelas por salud a una tasa de participación de 23%, lo cierto es que sigue siendo el segundo derecho por el cual se presentan más acciones de tutela.



(Resumen ejecutivo Informe Rama Judicial al Congreso de la República 2020.)

Al comparar la participación de las acciones de tutela sobre la demanda total, se evidencia que para el año 2019 tuvo una participación del 22% y para el año 2020 correspondió al 24%.



El mismo informe revela que, para el caso de las tutelas por el derecho a la salud (76%), la seguridad social y la vida, en más del 50% de los casos, los jueces constitucionales conceden el amparo.

Por su parte, frente al trámite de incidentes de desacato, el informe resalta que, del total de los incidentes de desacato presentados, el 29% (25.814) han sido sancionados y el 72% (65.588) se archivó. El derecho por el que más se sancionó fue el de la salud (34%); le sigue el mínimo vital con el 28%, la vida por su parte con el 25% y la seguridad social con el 23%. En porcentajes menores al 19% se encuentran los demás derechos. Igualmente señala que la tasa de iniciación de incidentes de desacato fue del 44%.

### CIFRAS MÁS RECIENTES (2021) DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Muestra de la continuidad de la crisis que atraviesa la acción de tutela y la vulneración de derechos fundamentales, tal y como se ha venido describiendo, son las cifras más recientes que la Corte Constitucional publica en su página web en el enlace de estadísticas:

Donde se reporta que entre el año 1992 y el 2021 (29 años) se han presentado 8.500.248 acciones de tutelas, siendo el año 2019 el de mayor registro con un total de 620.242 tutelas. De las cifras vemos

cómo la pandemia también frenó esta tendencia creciente de presentación de tutelas, pues para el año 2020, la cifra cayó a tan solo 290.533 tutelas (es decir, un 53% aproximadamente), para luego en el 2021 incrementar nuevamente a 436.031; esto es un crecimiento del 50% respecto al año 2020.



(Estadísticas: Corte Constitucional)

Para el 2021, Bogotá fue la ciudad donde más tutelas fueron radicadas, con una cifra de 97.974 tutelas, seguida por Medellín y Cali. Tunja ocupa el puesto 17 con un total de 5.222 tutelas radicadas. En cuanto a departamentos, Bogotá, D. C., Antioquia y Valle del Cauca igualmente lideran, y Boyacá ocupa el puesto 13 con 9.493 tutelas.



(Estadísticas: Corte Constitucional)

Para ese mismo año 2021, en cuanto a sentidos del fallo en primera instancia, vemos que el 37.7% de los casos es resuelto a favor del demandante (164.796 casos de primera instancia donde se concede el amparo del derecho), el 26.3% niega el amparo (115.097 casos de primera instancia donde se niega el amparo) y el restante 35.9% fue resuelto por hecho superado, improcedente, concede parcial o rechaza. La misma tendencia se sigue en los casos que fueron impugnados y resueltos en segunda instancia.



(Estadísticas: Corte Constitucional)

Al igual que otros años, para el 2021 el derecho más invocado por los colombianos fue el de petición (217.025 acciones de tutela), seguido por el derecho a la salud (88.133), de los cuales 28.377 fueron solicitando autorización o práctica oportuna de procedimientos médicos; debido proceso (72.984); mínimo vital (36.317); vida (27.705).



Ese mismo orden se siguió en el departamento de Boyacá, donde por temas de salud se presentaron durante el año 2021 cerca de 1.987 tutelas. Más de 600 personas solicitaron la realización oportuna de procedimientos médicos.



(Estadísticas: Corte Constitucional)

Más recientemente, la Rama Judicial<sup>16</sup> indicó que para el 2024 se presentaron 952.251 tutelas en el país, lo que representa un incremento del 13,2% frente a 2023, destacando que la acción de tutela continúa siendo el mecanismo más utilizado por los ciudadanos para proteger sus derechos fundamentales. Esta cifra es la más alta desde que existe esta acción judicial<sup>17</sup>.



Se señala que, durante el 2024, el derecho fundamental más invocado por los accionantes es el derecho de petición, con una participación del

41,3%; seguido por el derecho a la salud, con 29,1%, y el debido proceso, con 13,5%.

De otra parte, se indica que, en el 2024, el derecho al medio ambiente presentó la tasa de iniciación de incidentes de desacato más alta, alcanzando un 104,4%. Por su parte, el derecho a la salud registró una tasa del 57,4 %, seguido por el derecho a mínimo vital, con un 47,4 % y el derecho a la seguridad social, con un 44,7%.

En el caso de incidentes de desacato presentados por el presunto incumplimiento de las órdenes de tutela, el derecho a la salud registra el mayor porcentaje de sanciones, con un 28,4%; seguido por el derecho a la vida, con un 16,4%; el derecho al mínimo vital, con un 15,4%; y el derecho a la igualdad, con un 14,2%.

4.3. La necesidad de sancionar la reincidencia para que el régimen de la acción de tutela pueda cumplir su función de dirigir la conducta de sus destinatarios.

Con base en lo señalado en el punto anterior, la acción de tutela ha sufrido una desnaturalización y requiere un ajuste, principalmente porque: (i) está generándose una situación perversa, pues se ha convertido en el método cotidiano para acceder a derechos básicos como el suministro de medicamentos, tratamientos de salud o pensiones, y (ii) ello ha redundado en perjuicio de la eficiencia del sistema judicial en los pleitos comunes, pues los jueces tienen que dedicar buena parte de su tiempo a resolver múltiples demandas de tutela fundadas en hechos de caracteres idénticos, en los que generalmente está comprometido el mismo accionado.

Por lo tanto, este proyecto de ley estatutaria propone generar una consecuencia jurídica rigurosa a quienes, aprovechándose del sistema, reincidan en la vulneración de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Para eso, se propone abrir la puerta al juez constitucional para que en el fallo de tutela pueda castigar al accionado que, burlando el sistema, reincida en la violación del mismo derecho fundamental mediante actos idénticos.

La medida que se propone arranca de la consideración de que, para dirigir la conducta de sus destinatarios, el derecho debe contemplar medidas sancionatorias disuasivas. Como lo advierte el profesor Jordi Ferrer Beltrán:

“Si se asume que una de las funciones principales del derecho es dirigir la conducta de sus destinatarios, se da por supuesto que lo que pretende el legislador al dictar normas jurídicas prescriptivas es que sus destinatarios realicen o se abstengan de realizar determinadas conductas (por ejemplo, pagar impuestos, no robar, etcétera). Para conseguir motivar la conducta, el legislador suele añadir la amenaza de una sanción para quien no cumpla con la conducta prescrita. Pero para que ello resulte efectivo, los sistemas jurídicos desarrollados prevén la existencia de órganos específicos (jueces y tribunales), cuya función principal es la

<sup>16</sup> <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/181698723/INFORME-EJECUTIVO-2024+-+Paralelo.pdf/00efc99a-0705-170d-7801-fbf7fb2e6bb?t=1742940827294>

<sup>17</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/estadisticas>

determinación de la ocurrencia de estos hechos a los que el derecho vincula consecuencias jurídicas y la imposición de esas consecuencias a los sujetos previstos por el propio derecho. Siendo así, resulta claro que, “prima facie, son las descripciones de aquellos hechos las que se deben incorporar al razonamiento judicial a los efectos de la aplicación de las normas. Y, por tanto, esas descripciones y esas normas son las que deben constituir las premisas del razonamiento, a partir de las que se obtenga la resolución o el fallo de la sentencia (...) Solo si el proceso judicial tiene el objetivo de determinar la verdad de las proposiciones referidas a los hechos probados y en él se utilizan para resolver los casos las normas generales previamente establecidas, el derecho podrá tener éxito como mecanismo pensado para dirigir la conducta de sus destinatarios. El derecho solo podrá influir en la conducta de los hombres y mujeres para que no se maten si, efectivamente, el proceso cumple la función de averiguar quién mató y le impone la sanción prevista por el derecho”<sup>18</sup>.

En la misma dirección, el profesor Rojas Gómez expone:

“Lo problemático ahora es establecer de qué depende la obediencia del sistema normativo. A dicho propósito es bueno reconocer ante todo que las personas acaso tengan menos motivos para infringir las normas cuando las perciben compatibles con sus ideales que cuando las perciben contrarias a estos. En otras palabras, que los asociados acepten el imperio de las normas jurídicas sin cuestionarlas quizás dependa en alguna medida de que ellas se revelen como una interpretación adecuada de los ideales colectivos, es decir, de que luzcan intrínsecamente justas. Por lo tanto, acaso sea más fácil obtener la obediencia espontánea del régimen cuando las normas se muestran intrínsecamente justas que cuando lucen contrarias a los ideales sociales.

Sin embargo, la justicia que las normas jurídicas exhiban no parece suficiente para asegurar su observancia. Hay que admitir que la infracción de la regla de conducta mantiene cierta aptitud seductora en tanto pueda ofrecer algún beneficio al contraventor o generarle alguna satisfacción. Y ese eventual provecho que podría alcanzar el infractor puede constituirse en causa eficiente de la inobservancia de las normas, si además de las dificultades comunes para asegurar la obediencia por medio de la coacción, las consecuencias adversas previstas como correlato de la infracción tampoco exhiben la fuerza suficiente para disuadirla.

El poder disuasorio de las consecuencias jurídicas adversas correlativas a la contravención quizás dependa en buena parte de su gravedad o intensidad. No obstante, el provecho que el contraventor pueda

derivar de la infracción, si las consecuencias jurídicas adversas son de igual o superior intensidad, quizás se abstenga de incurrir en ella. Parece obvio que el individuo sea más proclive a obedecer espontánea y voluntariamente el régimen cuando sabe que, de no hacerlo, deberá soportar graves consecuencias adversas que cuando advierte que estas son muy leves.

Sin embargo, hay que reconocer que aun las consecuencias jurídicas más graves pueden tener escaso poder disuasivo si en el específico contexto el infractor puede abrigar alguna fundada expectativa de que aquellas resulten inaplicadas. Las consecuencias previstas solo disuaden al potencial contraventor si gozan de serias posibilidades de realizarse; en tanto se perciban como irrealizables, su aptitud disuasiva tiende a desvanecerse.

Acaso el individuo esté más dispuesto a obedecer espontáneamente el orden establecido si tiene la seguridad de que las consecuencias adversas por la inobservancia indefectiblemente se producirán. Escasa sería, en cambio, la propensión a cumplir las normas, si el sujeto supiera que difícilmente podrán ser aplicadas las consecuencias adversas correlativas a la contravención” (subrayado por fuera del texto)<sup>19</sup>.

En tal sentido, una sanción efectiva, como lo es una multa, seguramente producirá el efecto disuasivo que hace falta para conjurar la perniciosa actitud de los agresores sistemáticos de derechos fundamentales que ha alterado la naturaleza de la acción de tutela.

#### 4.4. Alcance del desacato en la normatividad vigente

Teniendo en cuenta que el actual proyecto de ley estatutaria persigue instituir una multa en el fallo de tutela, es pertinente aclarar que la sanción que se persigue en este proyecto es muy diferente de aquella contemplada como consecuencia del desacato. Este está regulado en el artículo 52 del mencionado Decreto Ley 2591 de 1991, que señala:

“La persona que incumpliere una orden de un juez, proferida con base en el presente decreto, incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales, salvo que en este decreto ya se hubiere señalado una consecuencia jurídica distinta y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

La sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico, quien decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción”.

El alcance del desacato lo ha descrito la Corte Constitucional en diferentes ocasiones. En la Sentencia C-367 de 2014, M. P. Mauricio González Cuervo, la Corte aclaró:

<sup>18</sup> Ferrer Beltrán, Jordi. “APUNTES SOBRE EL CONCEPTO DE MOTIVACIÓN DE LAS DECISIONES JUDICIALES”. Nuevas tendencias del derecho probatorio: Segunda Edición *Ampliada*, by Horacio Cruz Tejada, 2nd ed., Universidad de los Andes, Colombia, 2015, pp. 57-76. *JSTOR*, www.jstor.org/stable/10.7440/j.ctt19qgdk7.8.

<sup>19</sup> Rojas Gómez, Miguel. *Lecciones de derecho procesal, tomo I, Teoría del proceso*, Bogotá, Esaju, 2019, pp. 40 a 42.

“A pesar de ser una sanción, el objeto del desacato no es la sanción en sí misma, sino propiciar que se cumpla el fallo de tutela. Cumplir con la orden serviría para evitar la sanción, valga decir, evitar que se imponga el arresto y la multa previstos en el artículo 52 del Decreto número 2591 de 1991. En la medida en que el desacato puede hacer que se cumpla con el fallo en comento, es un instrumento procesal que puede garantizar de manera adecuada el acceso a la administración de justicia”<sup>20</sup>.

La posición de la Corte se ha mantenido a lo largo de los años. En la Sentencia SU-034 de 2018, la Corte Constitucional advirtió:

“Acerca de la finalidad que persigue el incidente de desacato, la postura que de vieja data ha acogido la Sala Plena de esta Corte y que se ha mantenido es que, si bien una de las consecuencias derivadas de este trámite incidental es la imposición de sanciones por la desobediencia frente a la sentencia, su auténtico propósito es lograr el cumplimiento efectivo de la orden de tutela pendiente de ser ejecutada; de suerte que no se persigue reprimir al renuente por el peso de la sanción en sí misma, sino que ésta debe entenderse como una forma para inducir que aquel encauce su conducta hacia el cumplimiento, a través de una medida de reconvención cuya objetivo no es otro que auspiciar la eficacia de la acción impetrada y, con ella, la reivindicación de los derechos quebrantados” (subrayado por fuera del texto)<sup>21</sup>.

Por lo tanto, de la norma que regula el desacato y del alcance que ha fijado la Corte Constitucional frente a este, es imperioso concluir que su razón de ser es generar el cumplimiento de la orden de tutela por parte del accionado para el caso concreto, pero en nada se relaciona con la reincidencia y, por lo tanto, carece de aptitud para disuadirla.

A diferencia del desacato, la multa que persigue crear este proyecto de ley estatutaria apunta a sancionar al accionado que repetidamente viole un derecho fundamental en circunstancias idénticas a las que antes provocaron otro fallo de tutela contra el mismo sujeto, con el propósito de disuadirlo de reincidir. La norma que se propone contempla una multa de entre veinte (20) SMLMV y doscientos (200) SMLMV, cuya dosificación haría el juez teniendo en cuenta el rango del derecho fundamental violado, la intensidad de la violación y el número de veces que esta se haya repetido.

## 5. Bibliografía

- Asamblea Nacional Constituyente. Ponencia del constituyente Juan Carlos Esguerra Portocarrero para la subcomisión tercera de la comisión primera sobre el tema de los mecanismos de protección de los derechos fundamentales de los particulares. Bogotá, 15 de abril de 1991.

- Beltrán, Jordi Ferrer. “Apuntes sobre el concepto de motivación de las decisiones judiciales”. *Nuevas tendencias del derecho probatorio: Segunda Edición Ampliada*, by Horacio Cruz Tejada, 2nd ed., Universidad de los Andes, Colombia, 2015, pp. 57–76. *JSTOR*. En: [www.jstor.org/stable/10.7440/j.ctt19qgdk7.8](http://www.jstor.org/stable/10.7440/j.ctt19qgdk7.8).

- Consejo Superior de la Judicatura. Informe al Congreso de la República, 2018.

- Corte Constitucional. Sentencia SU-034 de 2018, M. P. Alberto Rojas Ríos.

- Corte Constitucional. Sentencia C-367 de 2014, M. P. Mauricio González Cuervo.

- Corte Constitucional. Sentencias decididas en control abstracto de constitucionalidad y acción de tutela. 28 de febrero de 2019. En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/estadisticas.php>

- Defensoría del Pueblo. La tutela y el derecho a la salud 2016. Bogotá: 2017.

- Defensoría del Pueblo. La tutela y los derechos a la salud y la seguridad social, 2018. Bogotá: 2019.

- Rojas Gómez, Miguel. *Lecciones de derecho procesal, tomo I, Teoría del proceso*, Bogotá, Esaju, 2019, pp. 40 a 42.

- Corte Constitucional. Boletín de estadísticas de la Corte Constitucional, enero-mayo de 2019. Bogotá: 2019. En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Informe%20estad%3%ADstico%20general%20enero%20mayo%202019.pdf>

- Rama Judicial, Consejo Superior de la Judicatura. Informe de la Rama Judicial al Congreso de la República, año 2019. Bogotá: 2019. En: [https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/5597675/1.+Informe+al+Congreso+2019+Rama+Judicial\\_BAJA.pdf/c5d41f1b-8001-48dc-9d86-690804e3d5de](https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/5597675/1.+Informe+al+Congreso+2019+Rama+Judicial_BAJA.pdf/c5d41f1b-8001-48dc-9d86-690804e3d5de)

- Rama Judicial, Consejo Superior de la Judicatura. Informe de la Rama Judicial al Congreso de la República, año 2020. Bogotá: 2020.

- <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/comunicados/10192/Medim%3%A1s-y-Coomeva-encabezan-la-lista-de-las-EPS-conm%3%A1s-tutelas-por-cada-10000-afiliados-Medim%3%A1s-Coomeva-EPS-tutelas.htm>

- <https://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/estadisticas.php>

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

Cordialmente,



**HÉCTOR DAVID CHAPARRO**  
Representante a la Cámara  
Partido Liberal

<sup>20</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-367 de 2014, M. P. Mauricio González Cuervo.

<sup>21</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-034 de 2018, M. P. Alberto Rojas Ríos.

**SECRETARÍA GENERAL**  
**REPRESENTANTES**

El día 30 de Julio del año 2025  
 Ha sido presentado en este despacho el  
 Proyecto de Ley            Acto Legislativo             
 No. 116 Con su correspondiente  
 Exposición de Motivos, suscrito Por:  
HR Hector David Chaparro

**SECRETARIO GENERAL**

**CONTENIDO**

Gaceta número 1335 - viernes, 8 de agosto de 2025

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**PROYECTOS DE LEY**

**Págs.**

Proyecto de ley número 155 de 2025 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas para impulsar la protección y el desarrollo del sector cafetero del país y se dictan otras disposiciones. .... 1

**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA**

Proyecto de ley estatutaria número 116 de 2025 Cámara, por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 2591 de 1991, y se dictan otras disposiciones. .... 11