



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 695

Bogotá, D. C., martes, 15 de agosto de 2017

EDICIÓN DE 35 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 087 DE 2017 CÁMARA

*por la cual se crea el espacio de participación de los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Principio de participación activa y eficaz de las comunidades y entidades territoriales en la toma de decisiones ambientales.* En el desarrollo del proceso por medio del cual se otorgue licencia ambiental para proyectos, obras o actividades mineras y de hidrocarburos sujetos a estas, las autoridades competentes del nivel nacional garantizarán la participación activa y eficaz de las autoridades municipales concernidas, las comunidades y la ciudadanía en el área de influencia del proyecto, obra o actividad, en la decisión sobre las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política.

Artículo 2°. *De los Consejos Territoriales de Planeación como instancia de participación ambiental en los municipios.* Los Consejos Territoriales de Planeación serán la instancia de participación activa y eficaz de la ciudadanía y las autoridades municipales, sobre lo que concierne a las medidas de protección del ambiente en su jurisdicción, sin perjuicio de los mecanismos de participación ciudadana contenidos en la Constitución y en la Ley Estatutaria 1757 de 2015.

Artículo 3°. *Funciones ambientales de los Consejos Territoriales de Planeación.* Además de las funciones previstas en las leyes especiales, los Consejos Territoriales de Planeación tendrán a su cargo las siguientes funciones en materia ambiental:

1. Servir como la instancia de participación activa y eficaz de la ciudadanía y las autoridades municipales sobre proyectos, obras o actividades que generen impacto ambiental y estén sujetos a licencia ambiental. El Consejo Territorial de Planeación podrá pronunciarse sobre el componente ambiental de los instrumentos de planeación local.
2. Discutir, elaborar y presentar un informe de recomendaciones y observaciones sobre los impactos y las medidas presentadas en el Estudio de Impacto Ambiental, o el instrumento que haga sus veces, que deben presentar los interesados en realizar proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de licenciamiento ambiental ante la autoridad ambiental competente. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), ante la Corporación Autónoma Regional correspondiente, o ante cualquier otra autoridad competente, los interesados en realizar proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de licenciamiento ambiental, según lo dispuesto en esta ley. El Consejo Territorial de Planeación deberá presentar el informe de recomendaciones y observaciones de manera previa al otorgamiento o modificación de la licencia ambiental. Sin perjuicio de lo anterior, el Consejo Territorial de Planeación podrá pronunciarse sobre otros aspectos del proyecto, obra o actividad que no estén incluidos en el Estudio de Impacto Ambiental.

3. Solicitar de forma motivada la realización de estudios y proponer acciones para asegurar que se prevean, mitiguen, corrijan o compensen eficazmente los impactos ambientales de los proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de licenciamiento ambiental ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), ante la Corporación Autónoma Regional correspondiente, o ante cualquier otra autoridad competente para el otorgamiento de la licencia ambiental. Los Consejos Territoriales de Planeación podrán solicitar a la autoridad ambiental competente, a los institutos de investigación, a las universidades públicas y privadas apoyo técnico y profesional para adelantar tareas de asesoría, coordinación y veeduría sobre los proyectos que generen deterioro grave al ambiente. Los institutos de investigación adscritos y vinculados al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberán responder motivadamente esa solicitud de estudios.
  4. Convocar y realizar la audiencia pública administrativa sobre decisiones ambientales en trámite de que trata el artículo 72 de la Ley 99 de 1993, previa a la emisión del informe de recomendaciones y observaciones. La realización de esta audiencia es obligatoria para el otorgamiento y modificación de licencias ambientales de los proyectos, obras o actividades de los que trata la presente ley.
  5. Elaborar recomendaciones a las administraciones municipales y a las entidades que hacen parte del Consejo Nacional Ambiental, sobre la ejecución de proyectos para la recuperación, preservación y uso sostenible, protección y conservación de los recursos naturales y el medio ambiente en su territorio y hacer veeduría a la ejecución de proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental que se estén desarrollando en su territorio, así como sobre la adopción de medidas que permitan armonizar la ejecución de proyectos de desarrollo económico y social con la normatividad ambiental a fin de asegurar su sostenibilidad y minimizar su impacto sobre el medio ambiente en su jurisdicción.
  6. Poner en conocimiento de la autoridad ambiental competente la ocurrencia de toda acción u omisión que constituya violación de normas ambientales, con el fin de dar inicio al procedimiento para la imposición de medidas preventivas o sancionatorias según corresponda, conforme a la Ley 1333 de 2009.
  7. Poner en conocimiento de las autoridades ambientales competentes el incumplimiento de los términos, condiciones y obligaciones establecidas en la licencia ambiental.
  8. Identificar y promover el conocimiento del patrimonio natural del municipio desde las instancias locales, con el apoyo de los institutos de investigación adscritos y vinculados al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, otros Ministerios, centros de investigación y demás miembros del Sistema Nacional Ambiental.
  9. Hacer veeduría a todos los proyectos que generen impacto ambiental en su jurisdicción y a los permisos, autorizaciones y licencias otorgados en su territorio.
  10. Solicitar la suspensión de la licencia ambiental a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), a la Corporación Autónoma Regional o a cualquier otra autoridad competente para el otorgamiento de la licencia ambiental en caso de incumplimiento de las condiciones aprobadas en el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces o de identificación de condiciones que alteren sustancialmente el contenido de la licencia ambiental. La autoridad ambiental competente deberá dar respuesta motivada en los términos del artículo 62 de la Ley 99 de 1993.
- Parágrafo 1°. Cada Consejo Territorial de Planeación se dará su propio reglamento para garantizar su adecuado funcionamiento y el cumplimiento de sus funciones. Los Alcaldes y Gobernadores designarán los representantes del sector ambiental de ternas que envíen las entidades del Sistema Nacional Ambiental o las organizaciones sociales.
- Parágrafo 2°. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), la Corporación Autónoma Regional correspondiente, o cualquier otra autoridad competente para el otorgamiento de la licencia ambiental, deberán informar a los Consejos Territoriales de Planeación por lo menos una vez al año sobre el estado de ejecución y cumplimiento del conjunto de medidas y actividades contenidos en el Estudio de Impacto Ambiental o en el instrumento que haga sus veces de los proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de licenciamiento ambiental en su respectiva jurisdicción.
- Parágrafo 3°. La audiencia pública de que trata la presente ley es un espacio obligatorio de diálogo y discusión.
- Artículo 4°. *Procedimiento del Consejo Territorial de Planeación en el licenciamiento ambiental.* Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 99 de 1993, durante el procedimiento para el otorgamiento de licencias ambientales se deberá realizar el siguiente procedimiento:
- Antes que la autoridad ambiental competente expida el acto administrativo que declare reunida toda la información requerida para el otorgamiento de la licencia ambiental, esta procederá a radicar

oficialmente en la alcaldía municipal y en el Consejo Territorial de Planeación de la jurisdicción donde esté previsto realizar los proyectos, obras o actividades mineras o de hidrocarburos sujetos a procesos de licenciamiento ambiental, el Estudio de Impacto Ambiental que haya recibido para otorgar la licencia ambiental junto con la demás información recibida.

A partir de esta radicación se suspenderán por treinta y cinco (35) días hábiles los términos que tiene la autoridad ambiental para pronunciarse sobre el otorgamiento de la licencia.

Una vez radicado el Estudio de Impacto Ambiental, el Consejo Territorial de Planeación tendrá quince (15) días hábiles para convocar y realizar la Audiencia Pública Administrativa sobre Decisiones Ambientales en Trámite de que trata el artículo 72 de la Ley 99 de 1993. A dicha audiencia se deberá convocar al alcalde, los concejales, las autoridades ambientales y la ciudadanía del área de influencia del proyecto, obra o actividad minera o de hidrocarburos, junto con la Agencia Nacional de Minería o la Agencia Nacional de Hidrocarburos, según sea el caso, y el solicitante de la licencia ambiental.

Dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la audiencia pública, el Consejo Territorial de Planeación expedirá un acta que contenga los principales asuntos discutidos en dicha audiencia. Vencido este término y dentro de los quince (15) días hábiles siguientes, el Consejo Territorial de Planeación deberá radicar el informe de recomendaciones y observaciones sobre los impactos y las medidas presentadas en el Estudio de Impacto Ambiental, ante la autoridad ambiental competente para el otorgamiento de la licencia ambiental.

Si cumplido el plazo el Consejo Territorial de Planeación no radica el informe de recomendaciones y observaciones, se entenderá cumplido este requisito, y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), la Corporación Autónoma Regional correspondiente o la autoridad competente para el otorgamiento de la licencia ambiental, deberá continuar con el trámite respectivo.

Cumplido el trámite anterior, la autoridad ambiental contará con un término máximo de treinta (30) días hábiles para expedir el acto administrativo que declare reunida toda la información requerida, así como para expedir la resolución que otorga o niega la licencia ambiental, que deberá contener la respuesta detallada y motivada de cada una de las recomendaciones y observaciones contenidas en el informe del Consejo Territorial de Planeación, cuando este hubiere sido presentado, con lo que se entenderá surtido el trámite establecido en esta ley.

Parágrafo 1°. En una misma audiencia pública se podrá discutir sobre uno o más proyectos, obras o actividades mineras o de hidrocarburos sujetos a licencia ambiental.

Parágrafo 2°. Cuando los proyectos, obras o actividades mineras o de hidrocarburos sujetos a licencia ambiental superen los límites territoriales de un municipio o distrito en un mismo departamento, el Gobernador deberá convocar y realizar la audiencia, y los Consejos Territoriales de Planeación de las entidades territoriales involucradas deberán emitir un informe conjunto de recomendaciones y observaciones, de que trata la presente ley.

Cuando los límites de los proyectos, obras o actividades mineras o de hidrocarburos sujetos a licencia ambiental superen los límites territoriales de un departamento, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) deberá convocar y realizar la audiencia, y los Consejos Territoriales de Planeación de las entidades territoriales involucradas deberán emitir un informe conjunto de recomendaciones y observaciones.

Parágrafo 3°. La discusión, elaboración y presentación del informe de recomendaciones y observaciones del Consejo Territorial de Planeación sobre el Estudio de Impacto Ambiental, también será necesario en caso de modificación de licencias ambientales cuando:

- i) Se pretendan ampliar las áreas del proyecto, obra o actividad de exploración y explotación minera y/o de hidrocarburos.
- ii) Se generen nuevos impactos ambientales en el proyecto, obra o actividad de exploración y explotación minera y/o de hidrocarburos.
- iii) Se requiera el uso adicional de recursos naturales renovables en el desarrollo del proyecto, obra o actividad de exploración y explotación minera y/o de hidrocarburos.

Parágrafo 4°. El procedimiento y la audiencia pública ambiental de la que trata esta ley serán obligatorios para los proyectos, obras o actividades mineras y de hidrocarburos sujetas a licencia ambiental.

Artículo 5°. Vigencia y derogatorias. La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.

ANGÉLICA LOZANO CORREA  
Representante a la Cámara

CLAUDIA LÓPEZ HERNÁNDEZ  
Senadora de la República

JOSÉ F. PÉREZ R.  
Senador

OSCAR OSPINA  
Rep. Álvaro Cepeda

SANCHEZ ORTIZ

Ana Ortiz



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Antecedentes

En 1985, el Inderena creó por primera vez un esquema de participación popular municipal que se denominó “Consejos Verdes”. Dicho proyecto estuvo encabezado por Margarita Marino de Botero, quien era la directora del Inderena en ese entonces. El deterioro de los recursos naturales y la pérdida de la calidad de vida de la población, fueron el fundamento y motor para el lanzamiento de la “Campaña Verde”, que funcionaba como una iniciativa de educación y participación ciudadana local y permanente, para defender el patrimonio público (Tobasura, 2014). Según Margarita Marino se hicieron 800 Consejos Verdes aproximadamente, antes de que existieran los consejos de planeación municipal y antes de los consejos de cultura. Lo anterior, gracias al amparo de la ley de régimen municipal de 1982, que permitía la organización y la asociación municipales (Lozano, 2015).

Los Consejos Verdes fueron ideados para lograr el fortalecimiento de la democracia local en materia ambiental. Sus tareas iban desde la realización de un inventario ambiental del municipio hasta la denuncia del deterioro ambiental del mismo. Los Consejos Verdes fueron una iniciativa para garantizar el derecho de los colombianos a participar en las decisiones que los afectan y a disfrutar de un ambiente sano como lo dispone el artículo 79 de la Constitución Política. El espacio de participación propuesto en el presente proyecto de ley para los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental durante el proceso de licenciamiento ambiental se inspira en el legado de los Consejos Verdes creados por Margarita Marino en el Inderena y es un homenaje a la gestión ambiental municipal que desde entonces se propuso.

### 2. Contexto

El presente proyecto de ley tiene como objetivo equilibrar el poder del ciudadano y de las entidades territoriales en su interlocución con los entes privados y autoridades públicas del nivel regional y nacional en lo referente a los usos de su territorio, de los recursos naturales renovables y no renovables del mismo y a la protección ambiental en el desarrollo de proyectos que requieran para su ejecución de licencia ambiental. Según el *Environmental Justice Atlas*, Colombia ocupa el segundo lugar en el ranking de países con conflictos socioambientales con un total de 98 registrados (Environmental Justice Atlas, 2014), después de India. El análisis tras el estudio de 98 de esos casos registrados en el Atlas presenta unas características particulares como que “(...) i) buena parte de los conflictos se ubican en las zonas más pobladas (Andina y Caribe) y muchos en zonas de conservación; ii) el sector extractivo explica buena parte de los conflictos en el país (minería, biomasa y energía fósil) destacándose

el oro y el carbón: casi la mitad de los conflictos están relacionados con estos dos tipos de materiales” (Environmental Justice Atlas, 2014). Casos como el de Piedras, El Quimbo, Monterrey, Urrá, Tauramena, Jardín y Jericó, entre otros, son solo ejemplos de una necesidad cada vez más latente en los municipios colombianos: garantizar el derecho de participación activa y eficaz para las comunidades y entidades territoriales en materia ambiental.

Con este fin, se propone la creación de un espacio de participación de los Consejos Territoriales de Planeación en el proceso de licenciamiento ambiental. El proyecto de ley propone a los Consejos Territoriales de Planeación como instancia de participación de las comunidades y autoridades municipales, respecto a las medidas de protección ambiental y los planes de mitigación social y ambiental contenidos en los Estudios de Impacto Ambiental, o el instrumento que haga sus veces, de forma previa al otorgamiento de las licencias ambientales para los proyectos que lo requieran incluidos la fase de exploración y explotación minera.

En este sentido, los Consejos Territoriales de Planeación deben tener la capacidad suficiente para conocer el territorio del municipio y para acceder a la información provista por los institutos de investigación adscritos y vinculados al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre características ambientales y patrimonio ecológico en su jurisdicción. Como se explicará más adelante, la creación de este espacio es fundamental como instrumento para garantizar la participación de las comunidades desde etapas tempranas de los diferentes proyectos así como el derecho al acceso a la información por parte de las comunidades. Asimismo, el fortalecimiento de una instancia de participación ciudadana contribuye a la creación de capacidades a nivel local.

La segunda modificación se propone sobre las Audiencias Públicas Ambientales, en el sentido de darles un carácter de instancia obligatoria de deliberación para darles eficacia como mecanismo existente de participación e inclusión de las comunidades en las decisiones que les afectan.

Estas propuestas, para garantizar el derecho a la participación y acceso a la información de las comunidades y entidades territoriales en materia ambiental, encuentran sus bases en la Constitución Política de 1991, en varios instrumentos internacionales ratificados por Colombia como la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y en el concepto de *Justicia Ambiental* desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional. La Corte ha destacado la importancia de la justicia ambiental como condición necesaria para asegurar la vigencia de un orden justo. Destaca la Corte en Sentencia T-294 de 2014 que, según la Agencia Nacional de Protección Ambiental de Estados Unidos, se

entiende por justicia ambiental “el tratamiento justo y la **participación significativa de todas las personas** independientemente de su raza, color, origen nacional, cultura, educación o ingreso con respecto al desarrollo y la aplicación de las leyes, reglamentos y políticas ambientales”<sup>1</sup> (negrillas fuera de texto). La participación significativa, a la luz de los Principios de Justicia Ambiental, se traduce en el derecho a participar en condiciones de igualdad en todos los niveles de toma de decisiones (First National People of Color Environmental Leadership Summit, 1991)<sup>2</sup> como se explicará más adelante.

### 3. Marco normativo

#### 3.1. Contexto constitucional

El derecho a la participación y el concepto de justicia ambiental, concretamente en su componente de justicia participativa, encuentran soporte constitucional expresos en varios artículos de la Carta<sup>3</sup>. Así, se fundamentan en el artículo 2° constitucional que ordena asegurar la vigencia de un orden justo y la consagración, como uno de los fines del Estado, de “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”<sup>4</sup>. Además, el constituyente consagró en el artículo 79 de la Carta el derecho de todas las personas a participar en las decisiones que puedan afectar el disfrute de un ambiente sano, derecho que debe ser entendido a la luz del principio de igualdad establecido en el artículo 13 de lo que la Corte ha llamado “Constitución Ecológica”<sup>5</sup>.

#### 3.2. Bloque de constitucionalidad

El derecho a la participación debe ser interpretado conforme al bloque de constitucionalidad (artículo 93 CP) integrado por los tratados en materia ambiental y de Derechos Humanos ratificados por Colombia. En este apartado se presentarán los principales instrumentos internacionales y regionales sobre medio ambiente y desarrollo sostenible y los fundamentos del derecho a la participación de la ciudadanía y entidades territoriales en los asuntos ambientales. A nivel internacional el derecho a la participación en materia ambiental encuentra su fundamento en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y ha sido reafirmado en varios instrumentos a nivel internacional en sus casi 25 años de vigencia. Aunque Colombia ha adquirido compromisos para apoyar la participación efectiva de las comunidades en temas ambientales en la práctica no hace parte de ningún acuerdo vinculante que le genere obligaciones en este sentido.

Colombia es uno de los 178 Estados Parte de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible acordada en la Cumbre de la Tierra en 1992. De los 27 principios que componen la Declaración es de especial importancia en materia de participación en asuntos ambientales el Principio 10. En primer lugar, el Principio 10 establece que “**El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda.** En el plano nacional, **toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas**, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la **oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones.** Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes” (negrillas fuera de texto) (ONU, 1992).

Otro instrumento internacional ratificado por Colombia y que contiene disposiciones referentes a la garantía de participación ambiental es el Convenio de Diversidad Biológica (Ley 165 de 1994). Entre los doce principios adoptados por la Conferencia de las Partes de dicho convenio cabe resaltar tres por su estrecha relación con el derecho a la participación en materia ambiental. Así, el Principio 1° establece que “la elección de los objetivos de la gestión de los recursos de tierras, hídricos y vivos debe quedar en manos de la sociedad”, el Principio 2° según el cual “la gestión debe estar descentralizada al nivel apropiado más bajo” y el Principio 12 que determina que “en el enfoque por ecosistemas deben intervenir

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-294 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>2</sup> First National People of Color Environmental Leadership Summit, 1991.

<sup>3</sup> Antecedentes. Con base en los artículos 45, 337 y 338 del Decreto-ley 2811 de 1974) el Inderena fomentó la creación de Consejos Verdes en todos los municipios del país, que tenían como función adelantar labores de protección y uso apropiado de los recursos naturales. Dichos consejos estarían integrados por ciudadanos interesados en el manejo del ambiente y, eventualmente, por el personero municipal. Sin embargo, aunque esta política de Consejos Verdes logró a corto plazo unos índices de cobertura sobresalientes (para 1986 habían sido conformados los consejos en 744 municipios, es decir el 77.5% del total de los municipios del país) (Velásquez & González, 2003). A largo plazo, esta política no logró consolidarse de manera efectiva, pues no logró mantener un papel relevante en la toma de decisiones ambientales a nivel local. Lo que tuvo como consecuencia que estos consejos sufrieran una especie de “efecto espuma”, es decir nacieron por el entusiasmo del Inderena y de algunos simpatizantes ambientales, pero muy pronto el gobierno siguiente le restó importancia a la política que los sostenía, lo que los llevó a su pronta desaparición. (Velásquez & González, 2003).

<sup>4</sup> Constitución Política de Colombia. 1991. Artículo 2°.

<sup>5</sup> En este sentido, en la Sentencia T-411 de 1992, la Corte desarrolló un concepto que resulta ser fundamental para la comprensión del medio ambiente, la Constitución Ecológica.

todos los sectores de la sociedad y las disciplinas científicas pertinentes”.

Otro instrumento internacional que ha sido citado reiteradamente por la Corte Constitucional en materia ambiental es la Convención de Aarhus (1998) o “Convención sobre acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en temas medioambientales” de la Comisión Económica Europea de las Naciones Unidas, si bien es un instrumento regional europeo es un referente necesario en materia de participación pues se trata de la primera convención vinculante sobre el tema de participación ambiental. En este sentido, se trata del “instrumento que más lejos ha llegado en promover los derechos de acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y a la justicia en materia ambiental” (Rodríguez, 2013). Esto es así en la medida que la Convención de Aarhus tiene como base la idea de que “en la esfera del medio ambiente (...) una mayor participación del público en la toma de decisiones permiten tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente, contribuyen a sensibilizar al público respecto de los problemas ambientales, le dan la posibilidad de expresar sus preocupaciones y ayudan a las autoridades públicas a tenerlas debidamente en cuenta” (ACIMA, 2015). A esto se suma el examen periódico que se hace a los avances de cada una de las Partes y un mecanismo de monitoreo para verificar el cumplimiento de los acuerdos.

Adicionalmente, para la definición del derecho fundamental a la participación en decisiones ambientales, se deben tener en cuenta otros instrumentos de derecho internacional ratificados por Colombia. Son particularmente relevantes el Protocolo de San Salvador en sus artículos 3° y 11 (ONU, s.f.), el artículo 14.1 del Convenio de Diversidad Biológica<sup>6</sup> y los artículos 3° y 4° de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

#### 4. Participación Ciudadana y Justicia Ambiental: desarrollo jurisprudencial

Ha dicho la Corte Constitucional respecto al concepto de justicia ambiental que este se compone de dos principios: 1. Justicia distributiva entendida como “el reparto equitativo de las cargas y beneficios ambientales entre los sujetos de la comunidad”<sup>7</sup> y 2. Demanda de

justicia participativa, es decir, “un reclamo de participación significativa de los ciudadanos, **en particular de quienes resultarán efectiva o potencialmente afectados por la ejecución de determinada actividad**”<sup>8</sup> (subrayado fuera de texto). De esta forma, un proceso participativo en materia ambiental desde los Consejos Territoriales de Planeación, que incluye la realización de la Audiencia Pública Ambiental como espacio de deliberación con la comunidad y que se puede llevar a cabo desde el momento previo al otorgamiento de licencia de exploración en proyectos mineros, lleva a la práctica el segundo principio, y asegura también el cumplimiento del primero, pues crea un espacio donde los ciudadanos, especialmente los afectados, pueden participar en la toma de decisiones sobre la evaluación de impacto ambiental del proyecto, los planes de mitigación ambiental y social, plan de manejo ambiental, entre otros. Este instrumento de participación, además, permite equilibrar una relación tradicionalmente desigual en la medida que se abre espacio para el conocimiento local, “la **evaluación nativa de los impactos** en la definición de las medidas de prevención, mitigación y compensación correspondientes”<sup>9</sup> (subrayado fuera de texto) que han sido dejados de lado en proyectos donde predomina el conocimiento técnico aportado por los solicitantes de las licencias ambientales<sup>10</sup>.

Hace parte del fundamento del presente proyecto de ley la jurisprudencia constitucional que desarrolla los componentes de la justicia ambiental, específicamente la participación. En varias ocasiones la Corte Constitucional ha amparado los derechos de comunidades locales -no solo grupos étnicos- que se ven afectados por el desequilibrio en las cargas ambientales distribuidas en sus territorios. La Corte Constitucional ha sido enfática en la defensa de los derechos de todos los ciudadanos, especialmente la protección de un ambiente sano y la garantía de la participación activa y eficaz en las decisiones que los afecten. A continuación se destacarán algunos ejemplos del desarrollo jurisprudencial que la Corte ha hecho en este sentido:

<sup>8</sup> Ibíd.

<sup>9</sup> La Corte Constitucional ha dicho que la justicia participativa permite “que al lado del conocimiento técnico experto que suele ser el único tenido en cuenta para orientar la toma de decisiones en materia ambiental, también haya un espacio significativo para el conocimiento local”. Corte Constitucional. Sentencia T-294 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>10</sup> “(...) la participación también tiene un valor instrumental en tanto medio para prevenir o, en su caso, corregir, el inequitativo reparto de bienes y cargas ambientales, así como para promover la formación de una ciudadanía activa e informada, capaz de aportar puntos de vista y visiones plurales del desarrollo que, quizás pueden tornar más compleja, pero sin duda habrán de enriquecer la toma de decisiones ambientales”. Corte Constitucional. Sentencia T-294 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>6</sup> Convenio sobre la Diversidad Biológica. Naciones Unidas. 1992. “Artículo 14.1. Evaluación del Impacto y Reducción al Mínimo del Impacto adverso. Cada parte contratante, en la medida de lo posible y según proceda: a) establecerá procedimientos apropiados por los que se exija la evaluación del impacto ambiental de sus proyectos propuestos que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica con miras a evitar o reducir al mínimo esos efectos y, cuando proceda, permitirá la participación del público en esos procedimientos”.

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-294 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.



En Sentencia T-574 de 1996 se destacan dos consideraciones en materia de participación. En primer lugar, la Corte manifestó las exigencias concretas para la justicia distributiva según el principio de sostenibilidad, entonces, señaló: “La sostenibilidad ecológica exige que el desarrollo sea compatible con el mantenimiento de la diversidad biológica y los recursos biológicos; la sostenibilidad social pretende que el desarrollo eleve el control que la gente tiene sobre sus vidas y se mantenga la identidad de la comunidad”<sup>11</sup>. Así, los parámetros de sostenibilidad ecológica y social deben tenerse en cuenta al momento de establecer los mínimos ambientales a respetar en los Estudios de Impacto Ambiental presentados por los solicitantes de licencias ambientales para proyectos que generen deterioro grave del ambiente. Resalta la Corte la importancia de la participación de las comunidades como garantía de las órdenes adoptadas a través de funciones de monitoreo comunitario, mediante diferentes figuras como “comisiones de control”.

En este mismo sentido, en Sentencia T-194 de 1999, sobre el caso de una comunidad de pescadores y campesinos afectados por la construcción de la hidroeléctrica Urrá I, la Corte precisó una de las situaciones que generan la vulneración del derecho a la participación. Tal derecho fue vulnerado en la medida en que los responsables del proyecto hidroeléctrico incumplieron los compromisos acordados en el proceso de consulta con la comunidad y además impusieron a las comunidades exigencias técnicas que entorpecían su participación. El objetivo del espacio de participación para el Consejo Territorial de Planeación, en el que se discutirá el Estudio de Impacto Ambiental para los proyectos, obras o actividades que generen impacto ambiental, sujetos a licencia ambiental, es encargarse de la gestión ambiental municipal con el conocimiento ambiental que desde el municipio se pueda aportar para un acuerdo sobre el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces previo al otorgamiento de licencia ambiental de exploración o explotación cuando se trate de uno u otro caso.

Se propone que sea el Estudio de Impacto Ambiental el objeto de debate en el que participarán las comunidades y entidades territoriales, pues, como lo indica el artículo 1° de la Ley 99 de 1993 referente a los principios que fundamentan la política ambiental colombiana “los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial”<sup>12</sup>. El Estudio de Impacto Ambiental es la principal herramienta de decisión en materia de otorgamiento de licencias ambientales y contiene

la información del proyecto, caracterización del área de influencia del mismo, evaluación de impactos ambientales y análisis de riesgos, evaluación económica de los impactos, plan de manejo ambiental, entre otros aspectos decisivos para la autorización de los proyectos.

### 5. Síntesis del proyecto de ley

El presente proyecto de ley tiene por objeto la creación de un espacio de participación para los Consejos Territoriales de Planeación en el proceso de licenciamiento ambiental. Este espacio servirá como instancia de participación formal para la ciudadanía y las entidades territoriales en materia ambiental con lo que se busca fortalecer la gestión ambiental municipal y garantizar, por mandato de la Corte Constitucional<sup>13</sup>, la participación activa y eficaz a las entidades municipales y por ende a la ciudadanía en materia ambiental y especialmente sobre la protección de su patrimonio natural y cuencas hídricas.

El Proyecto está compuesto por cinco propuestas para lograr la participación activa y eficaz de la ciudadanía en materia ambiental:

1. Establecer un principio general ambiental según el cual se garantiza, en primer lugar, la participación activa y eficaz de las comunidades y entidades territoriales en la toma de decisiones ambientales<sup>14</sup> y, en segundo lugar, se establece una obligación a cargo del Gobierno nacional en el sentido de garantizar que el procedimiento de participación será previo y obligatorio para el otorgamiento de licencias ambientales para los proyectos, obras o actividades sujetos a estas.
2. Crear un espacio de participación de la comunidad y las entidades territoriales en los temas que los afectan en materia ambiental sobre las medidas de protección al ambiente contenidas en los Estudios de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces de los proyectos obras o actividades sujetos a licenciamiento ambiental enlistados en el proyecto, a través de los Consejos Territoriales de Planeación. Esto, en seguimiento de uno de los principios generales ambientales contenidos en la Ley 99 de 1993 según el cual “los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial” (artículo 1°, núm. 11. Ley 99 de 1993). El proyecto de ley, además, le otorga unas funciones específicas a los Consejos Territoriales de Planeación

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-123 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>14</sup> En este sentido, el artículo 1°, numeral 12 de la Ley 99 de 1993 establece que “El manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo”.

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-574 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>12</sup> Artículo 1°, num. 11. Ley 99 de 1993.

en materia ambiental entre las que están la discusión a nivel local del Estudio de Impacto Ambiental, o el instrumento que haga sus veces, y la emisión de un informe de recomendaciones y observaciones sobre el mismo para la autoridad competente.

3. Establecer un procedimiento específico que determina la participación de los Consejos Territoriales de Planeación en el otorgamiento de licencia ambiental de todo proyecto, obra o actividad que requiera licencia ambiental para su realización en el sector hidrocarburos, en el sector minero o la construcción de presas, represas o embalses cualquiera sea su destinación, en el sector eléctrico, los proyectos para la generación de energía nuclear, en el sector marítimo y portuario, la construcción y operación de aeropuertos internacionales y nacionales y de nuevas pistas en los mismos, ejecución de obras públicas, proyectos de la red vial nacional, secundaria y terciaria ejecución de proyectos en la red fluvial nacional, la construcción de vías férreas y/o variantes de la red férrea nacional y regional tanto pública como privada, la construcción y operación de rellenos sanitarios, la construcción y operación de sistemas de tratamiento de aguas residuales que sirvan a poblaciones iguales o superiores a doscientos mil (200.000) habitantes, los proyectos cuyo objeto sea el almacenamiento de sustancias peligrosas, dada su magnitud e impacto (para los demás proyectos, obras o actividades sujetos a licenciamiento ambiental el procedimiento será opcional). Así, una vez radicado el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces en la Alcaldía municipal y en el Consejo Territorial de Planeación de la jurisdicción donde se pretenda realizar el proyecto, obra o actividad, este último convocará, dentro de los 15 días siguientes a la realización de la Audiencia Pública Ambiental (denominada formalmente Audiencia Pública Administrativa sobre Decisiones Ambientales en Trámite a la que se refiere el artículo 72 de la Ley 99 de 1993).

Así, el Consejo Territorial de Planeación contará con 15 días adicionales una vez realizada la Audiencia Ambiental o Audiencia Pública Administrativa sobre Decisiones Ambientales en Trámite de que trata el artículo 72 de la Ley 99 de 1993 para emitir informe de recomendaciones y observaciones respecto del Estudio de Impacto Ambiental, o instrumento que haga sus veces, ante la autoridad competente para el otorgamiento de la licencia ambiental. Esta última deberá responder de manera detallada cada una de las ob-

servaciones presentadas en el informe de recomendaciones y observaciones en el acto administrativo que otorgue o niegue la licencia ambiental.

El establecimiento de esta etapa dentro del proceso de autorización o licenciamiento es garantía de la participación activa y eficaz de la comunidad y entidad territorial con la autoridad nacional en la medida en que su intervención en el proceso no es reducida a la socialización de los proyectos sino que sus observaciones deberán ser tenidas en cuenta y respondidas de manera oportuna y detallada en la justificación y decisión sobre la licencia ambiental respectiva.

4. Fijar la competencia de los Consejos Territoriales de Planeación para que hagan veeduría a los Estudios de Impacto Ambiental, o al instrumento que haga sus veces, que integran la licencia ambiental de los proyectos sujetos a estas. Tal función de veeduría se hace efectiva en la medida en que los Consejos Territoriales de Planeación pueden solicitar la suspensión de la licencia ambiental ante la autoridad competente por incumplimiento de las condiciones aprobadas en el Estudio de Impacto Ambiental o del instrumento que haga sus veces o por la ocurrencia de hechos o información sobreviniente que afecte el impacto ambiental derivado del proyecto, actividad u obra. Además, como parte de esa función de veeduría se establece un deber a cargo de la autoridad competente del otorgamiento de la licencia ambiental, esto es, que por lo menos una vez al año deba informar a los Consejos Territoriales de Planeación sobre el estado de ejecución y cumplimiento de los compromisos contenidos en el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces.
5. El proyecto de ley consagra la protección del ambiente y los recursos naturales renovables y no renovables desde las primeras etapas de los proyectos extractivos, en ese sentido, se propone restablecer la licencia ambiental para la etapa de exploración minera y de hidrocarburos pues no solo estaba contenida desde un principio en la reglamentación al artículo 50 de la Ley 99 de 1993 (Decreto Nacional No. 1753 de 1994), sino que también es una de las 45 recomendaciones ambientales que presentó la OCDE a Colombia. En este sentido, se propone que el Ministerio de Minas y Energía junto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el término de un año a partir de la entrada en vigencia de esta ley reglamenten el procedimiento para el otorgamiento de licencia ambiental para exploración y explotación minera y de hidrocarburos, con el correspondiente régimen de transición.



## 6. CONSIDERACIONES DEL PROYECTO DE LEY

### 6.1. Explicación propuesta de artículos del proyecto de ley

#### Artículo 1°. Principio general de participación

Este principio responde a la necesidad de equilibrar el poder de la ciudadanía y de las entidades territoriales en su interlocución con las autoridades del nivel nacional en lo referente a los usos del territorio, de los recursos naturales renovables y no renovables del mismo y a la protección ambiental en desarrollo de proyectos que requieran para su ejecución de licencia ambiental.

La participación ciudadana y el acceso a la información ambiental permite que la ciudadanía se informe y opine responsablemente acerca de un proyecto que involucre el uso o impacto de los recursos naturales renovables y no renovables de una o más entidades territoriales, además de formular recomendaciones para la construcción de políticas o planes ambientales. La ciudadanía y las entidades territoriales pueden aportar antecedentes para una evaluación de los proyectos con la mayor cantidad de información posible, con lo que no solo se da un mayor nivel de transparencia a cualquier proceso de autorización u otorgamiento de licencias ambientales, o el instrumento que haga sus veces, sino que, además se blinda de solidez la toma de decisiones de las autoridades ambientales.

La consagración de un principio general de participación en el artículo 1° del proyecto de ley responde, además, al mandato de la Corte Constitucional en Sentencias C-123 de 2014, T-294 de 2014 y C-035 de 2016. Así, en la primera, la Corte establece que en el proceso de autorización para la realización de actividades de exploración y explotación minera se “deberá dar la oportunidad de **participar activa y eficazmente** a las entidades municipales o distritales involucradas en dicho proceso” (subrayado fuera del texto) (Corte Constitucional, C-123 de 2014). En cuanto a la segunda sentencia, la Corte Constitucional ha dicho que la justicia participativa permite “que **al lado del conocimiento técnico experto que suele ser el único tenido en cuenta para orientar la toma de decisiones en materia ambiental, también haya un espacio significativo para el conocimiento local**” (subrayado fuera de texto) (Corte Constitucional, Sentencia T-294 de 2014). Además, destacó la Corte el valor instrumental de la participación “en tanto medio para prevenir o, en su caso, corregir, el inequitativo reparto de bienes y cargas ambientales, así como para promover la formación de una ciudadanía activa e informada, capaz de aportar puntos de vista y visiones plurales del desarrollo que, quizás pueden tornar más compleja, pero sin duda habrá

de enriquecer la toma de decisiones ambientales” (Corte Constitucional, Sentencia T-294 de 2014).

En este sentido, el principio general de participación no solo contiene los principios constitucionales y legales de protección al ambiente, la garantía del desarrollo sostenible y el interés colectivo del Estado, la comunidad, las entidades territoriales, las Organizaciones No Gubernamentales, el sector privado de proteger y recuperar el medio ambiente. Además, el propósito de la consagración del principio de participación ambiental es equilibrar la desigual situación en la que se encuentran las comunidades y entidades territoriales frente a la toma de decisiones ambientales, además de regir y guiar los diferentes procesos en los que haya algún impacto sobre el medio ambiente y los recursos naturales para garantizar que la voz de las comunidades tendrá lugar en estos.

Este artículo solo contempla las licencias ambientales y deja por fuera las autorizaciones, atendiendo a las observaciones hechas tanto por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como por el Ministerio de Minas y Energía.

#### Artículo 3°. De la participación de los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental

Los Consejos Territoriales de Planeación serán la instancia de participación activa y eficaz de la ciudadanía y las autoridades municipales, sobre las medidas de protección del ambiente en su jurisdicción y sobre las medidas contenidas en los Estudios de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces de los proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de licenciamiento ambiental.

El espacio de participación de los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental contribuirá, además, al fortalecimiento de la gestión ambiental a nivel municipal. Esto, pues, como lo ha demostrado el Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia “el municipio es la entidad más débil en materia de gestión ambiental. El proceso de descentralización le delegó más responsabilidades, sin un proceso previo de fortalecimiento para el conocimiento, articulación y coordinación de los actores e instrumentos, que le permitiera cumplir eficientemente su misión” (IDEA, 2002). Cabe destacar que la naturaleza del presente proyecto de ley propone una instancia de participación y no la creación de un mecanismo de participación. Esto es así porque los Consejos Territoriales de Planeación según el contenido que les da el proyecto de ley en materia ambiental serán una instancia de participación sobre las medidas de protección del ambiente contenidas en los Estudios de Impacto Ambiental, o en el instrumento que haga sus veces, de los proyectos, obras y actividades sujetos a licencia ambiental, entre la ciudadanía, las entidades territoriales y el Gobierno nacional.

• **Los Consejos Territoriales de Planeación como instancia de participación en materia ambiental**

Cabe aclarar que la propuesta del presente proyecto de ley de los Consejos Territoriales de Planeación, como instancia de participación ciudadana y de las entidades territoriales en materia ambiental, no propone un mecanismo de participación ciudadana pues no solo no hace parte de lo establecido en la Constitución Política en su artículo 103 ni los contenidos en la Ley 134 de 1994, como es el caso de la iniciativa popular, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, el plebiscito y el cabildo abierto (Corte Constitucional, C-180 de 1994). Adicionalmente, la función de los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental no responde a la utilización del derecho al sufragio, que suponen todos los mecanismos de participación ciudadana, con excepción del plebiscito, que expone la Constitución Política (Ley 134 de 1994, Exposición de Motivos).

Así las cosas, la naturaleza de los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental es la de una instancia de participación formal cuyo objeto es generar espacios de discusión entre los diferentes programas, planes y proyectos relacionados con la exploración y explotación de recursos naturales renovables y no renovables y su impacto sobre la conservación y protección del ambiente de un municipio. En este sentido, no se propone la creación de un mecanismo de participación ciudadana sino de espacios de participación formal que conceptúan sobre la principal herramienta para la toma de decisiones sobre licencias ambientales<sup>15</sup>, esto es, sobre el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces dependiendo del proyecto y generan recomendaciones para las autoridades competentes sobre los usos de los recursos naturales en su jurisdicción y las estrategias de conservación de los mismos.

Con esto se garantiza el principio de autonomía territorial, entendido como la garantía con que cuentan las entidades territoriales de gobernarse por sus propias autoridades y de ejercer las competencias que les correspondan respecto de la gestión de sus intereses<sup>16</sup>. Dicho precepto debe entenderse en armonía con las competencias atribuidas a los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental, concebidos como instancias descentralizadas encargadas del fomento y garantía de las medidas de protección ambiental contenidas en el ordenamiento jurídico colombiano, y el concepto de la Constitución Ecológica conformado

por diferentes disposiciones en la órbita de la conservación de los recursos ambientales.

**Artículo 4°. Funciones de los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental**

El artículo 3° del proyecto de ley propone 10 funciones específicas de los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental. Tras la revisión del proyecto de ley con expertos en materia ambiental y con el equipo técnico del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Minas y Energía el presente proyecto de ley propone una serie de funciones específicas que pueden agruparse en tres grupos de funciones generales: **(1)** la discusión y emisión de un informe de recomendaciones y observaciones sobre el Estudio de Impacto Ambiental o instrumento que haga sus veces para la licencia ambiental de los proyectos, obras o actividades enlistados en el proyecto de ley y sujetos a procesos de licenciamiento ambiental, **(2)** directamente relacionada con el punto anterior, el proyecto de ley dispone que los Consejos Territoriales de Planeación deberán convocar y realizar la Audiencia Pública Administrativa sobre Decisiones Ambientales en Trámite previa a la emisión del concepto sobre el Estudio de Impacto Ambiental, o el instrumento que haga sus veces, con el objetivo de contar con la participación de la comunidad en general y acceder a información diversa que permita la construcción del informe de recomendaciones y observaciones de la manera más completa posible. Además, se prevé que los Consejos Territoriales de Planeación tendrán la competencia de convocar la Audiencia Pública Ambiental de que trata el artículo 72 de la Ley 99 de 1993 en toda ocasión, siempre que lo consideren necesario y pertinente, **(3)** el tercer grupo de funciones más generales de los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental consiste en proponer a las administraciones municipales medidas de conservación de su patrimonio natural, recomendar a las administraciones locales y al Consejo Nacional Ambiental medidas para armonizar la ejecución de proyectos de desarrollo económico y social con la normatividad ambiental, solicitar apoyo técnico para realizar tareas de asesoría, coordinación y veeduría sobre los proyectos que generen deterioro grave al ambiente, proponer la ejecución de proyectos para la recuperación, protección y conservación del medio ambiente y emitir concepto ambiental sobre el contenido e impactos del componente ambiental de los instrumentos de planeación local.

A continuación se explicarán en detalle las funciones contenidas en el artículo 3° del proyecto de ley:

En primer lugar, se establece que los Consejos Territoriales de Planeación deben servir de instancia de participación activa y eficaz de las comunidades y la autoridad municipal en

<sup>15</sup> En este sentido, artículo 1°, numeral 11, Ley 99 de 1993. Principios generales ambientales. "11. Los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial" (subrayado fuera de texto).

<sup>16</sup> Sentencia C-123 de 2014.

materia ambiental. En segundo lugar, establece que los Consejos Territoriales de Planeación tienen la función de **discutir** el Estudio de Impacto Ambiental, o el instrumento que haga sus veces, que presentan los interesados en obtener una licencia ambiental ante la ANLA o la respectiva autoridad competente. Al discutir sobre la principal herramienta de decisión para la aprobación de un proyecto, obra o actividad sujeta a licencia ambiental, los Consejos Territoriales de Planeación son además la principal instancia de participación de la ciudadanía y las entidades territoriales en materia ambiental. Tal discusión se hace efectiva a través de otra función del Consejo Territorial de Planeación, esto es, el deber de **“presentar un informe de recomendaciones y observaciones** sobre el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga su vez ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o cualquier otra autoridad competente de manera previa al otorgamiento de autorizaciones o licencias ambientales”. Adicionalmente en dicho concepto los Consejos Territoriales de Planeación podrán **“solicitar la realización de estudios o ejecución de acciones para asegurar que se prevean y mitiguen eficazmente los impactos ambientales de los proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental ante la ANLA o cualquier otra autoridad competente”,** según observaciones hechas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Minas y Energía el proyecto de ley propone que se trate de una solicitud debidamente motivada.

Además, el artículo 3° del proyecto de ley prevé que los Consejos Territoriales de Planeación deberán convocar y realizar la audiencia pública administrativa sobre decisiones ambientales en trámite contenida en la Ley 99 de 1993 previa a la emisión del concepto que deberán enviar a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o quien haga sus veces en los casos de los proyectos, obras o actividades que requieran licencia ambiental. Para el caso mencionado anteriormente la realización de la audiencia pública administrativa sobre decisiones ambientales en trámite es requisito obligatorio para otorgar o renovar la autorización o licencia ambiental. Al hacer obligatorio este espacio de diálogo y discusión se garantiza la participación amplia de todos los ciudadanos interesados en la protección del ambiente en cada proyecto. Cabe resaltar que la realización de dicha audiencia no se limita a los casos mencionados anteriormente sino que podrá ser convocada y realizada siempre que el Consejo Territorial de Planeación lo considere necesario. Esta competencia es importante en la medida en que se garantiza no solo la participación de los representantes de la ciudadanía que conforman el Consejo Territorial de Planeación sino además la participación de todos los ciudadanos que estén interesados en discutir y dialogar sobre el Estudio de Impacto Ambiental que la autoridad

competente debe radicar ante la Alcaldía y el Consejo Territorial de Planeación del municipio en cuya jurisdicción se vaya a llevar a cabo el proyecto, obra o actividad. Cabe resaltar que esta modificación se hace sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 72 de la Ley 99 de 1993 pues dicho artículo prevé que habrá otros actores que pueden solicitar la realización de la audiencia ambiental.

Lo que diferencia es que el Consejo Territorial de Planeación debe solicitar y celebrar la audiencia ambiental en el proceso de licenciamiento ambiental para los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia en el sector hidrocarburos, en el sector minero, la construcción de presas, represas o embalses cualquiera sea su destinación, en el sector eléctrico, los proyectos para la generación de energía nuclear, en el sector marítimo y portuario, la construcción y operación de aeropuertos internacionales y nacionales y de nuevas pistas en los mismos, ejecución de obras públicas, proyectos de la red vial nacional, secundaria y terciaria ejecución de proyectos en la red fluvial nacional, la construcción de vías férreas y/o variantes de la red férrea nacional y regional tanto pública como privada, la construcción y operación de rellenos sanitarios, la construcción y operación de sistemas de tratamiento de aguas residuales que sirvan a poblaciones iguales o superiores a doscientos mil (200.000) habitantes, los proyectos cuyo objeto sea el almacenamiento de sustancias peligrosas.

El presente proyecto de ley propone incluir que la Audiencia Pública Administrativa sobre Decisiones Ambientales en Trámite es un espacio de diálogo y discusión de la ciudadanía para darle la efectividad de la que carece actualmente al ser un espacio de mera socialización de los proyectos.

Adicionalmente, se prevén unas funciones más generales de recomendación para fortalecer la gestión ambiental municipal a través de la intervención continua de los Consejos Territoriales de Planeación en los diferentes proyectos y programas a realizarse en el municipio que tenga relación con factores ambientales. Así, se propone una función de recomendaciones a las administraciones municipales respecto de medidas de conservación del patrimonio natural, además de armonización con la normatividad ambiental. Cabe destacar que los Consejos Territoriales de Planeación tendrán también la competencia para proponer la ejecución de proyectos de protección ambiental y podrán pronunciarse sobre el componente ambiental de los instrumentos de planeación local.

#### **Artículo 5°. Procedimiento de los Consejos Territoriales de Planeación en el licenciamiento ambiental**

El establecimiento de un procedimiento para la participación de los Consejos Territoriales de Planeación en el licenciamiento ambiental es esencial para garantizar su efectividad en la práctica. Como se presentó anteriormente, el



déficit de participación en materia ambiental se debe en gran medida a la falta de espacios concretos para la participación de la ciudadanía frente a autoridades competentes específicas y durante la toma de decisiones que las afectan.

El procedimiento que plantea el artículo 5° del proyecto de ley es paralelo al procedimiento para el otorgamiento de licencias ambientales previsto en la legislación actual. El procedimiento de los Consejos Territoriales de Planeación y, en concreto, la emisión de su informe de recomendaciones y observaciones es requisito obligatorio para el otorgamiento de la licencia ambiental por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o cualquier otra competente y se lleva a cabo en la jurisdicción donde se vaya a realizar el proyecto.

Actualmente, a partir de la fecha de radicación de la solicitud de licencia ambiental con el lleno de los requisitos exigidos, la autoridad ambiental competente de manera inmediata procede a expedir el acto administrativo de inicio de trámite y lo comunica en los términos de la Ley 1437 de 2011 y lo publica en el boletín de la autoridad ambiental competente en los términos del artículo 70 de la Ley 99 de 1993. La propuesta del artículo 5° del presente proyecto de ley es que una vez expedido el acto administrativo de inicio de trámite la autoridad ambiental competente proceda a radicar, en el término de cinco días, el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces ante la Alcaldía Municipal y ante el Consejo Territorial de Planeación de la jurisdicción donde esté previsto realizar proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental. De la misma forma, se propone que la información allegada por el solicitante de licencia ambiental y los conceptos técnicos o informaciones pertinentes remitidos por otras entidades o autoridades ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o cualquier otra autoridad ambiental competente sea remitida por esta en el término de cinco días al Consejo Territorial de Planeación con el fin que este cuente con la mayor cantidad de información posible para la elaboración y presentación de su informe de recomendaciones y observaciones. Es a partir de la radicación de dichos conceptos técnicos que el Consejo Territorial de Planeación empieza su función como instancia de participación de la ciudadanía y entidades territoriales de proyectos que pueden llegar a tener impacto sobre su patrimonio natural en defensa de su derecho al acceso a la información y participación ambiental.

Una vez el acto de inicio de trámite es comunicado, publicado y radicado ante el Consejo Territorial de Planeación, la información adicional es allegada por parte del solicitante a la autoridad ambiental competente y los conceptos técnicos o informaciones pertinentes son remitidos por otras entidades y autoridades y la ANLA o cualquier otra autoridad competente los remite al Consejo Territorial de Planeación, el artículo 5° plantea que, dentro de los 15 días siguientes, el Consejo

Territorial de Planeación convoque y realice la Audiencia Pública Ambiental de que trata el artículo 72 de la Ley 99 de 1993. En los mismos términos dispuestos por el artículo 72 de la Ley 99 de 1993, la celebración de la audiencia suspende los términos del procedimiento administrativo para el otorgamiento de licencias.

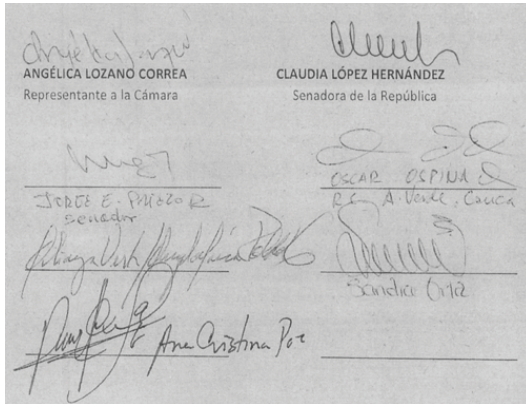
Este procedimiento se ajusta al mandato de la Corte Constitucional, en Sentencia T-348 de 2012, en la que ordenó a las entidades responsables de un proyecto con impacto ambiental que se encarguen de la garantía a la comunidad de la apertura de espacios de participación “y no mera información y socialización” (Corte Constitucional, Sentencia T- 348 de 2012). Dispone la Corte que es en tales espacios donde se acordarán medidas de compensación acordes a las características sociales, ambientales y culturales de las comunidades.

El artículo 5° del proyecto de ley prevé que a partir de la expedición del acta de la audiencia pública (expedida en un término de 5 días una vez concluida la audiencia ambiental) por parte del Consejo Territorial de Planeación, y dentro de los 15 días siguientes el Consejo Territorial de Planeación emita concepto respecto al Estudio de impacto ambiental o el instrumento que haga sus veces ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o la autoridad competente para el otorgamiento de la licencia ambiental. Con esta etapa no se modifican los tiempos del procedimiento actual para el otorgamiento de licencias ambientales y no solo se da la oportunidad a los Consejos Territoriales de Planeación de presentar sus observaciones ambientales a los proyectos a realizarse en su jurisdicción sino que además la autoridad competente se ve en la obligación de dar respuesta motivada a las mismas en el acto administrativo que otorga o niega la licencia ambiental.

Cabe resaltar algunas precisiones en el procedimiento de los Consejos Territoriales de Planeación en el licenciamiento ambiental previsto en el artículo 4° del proyecto de ley. Así, si los Consejos Territoriales de Planeación no emiten el concepto mencionado anteriormente, esto no alterará los tiempos del procedimiento de otorgamiento de licencias ambientales y se entenderá que no presenta observaciones y continuará el trámite de licenciamiento. Además, con el objetivo de no aumentar los tiempos y aprovechar los espacios de reunión y participación de la ciudadanía y entidades territoriales el artículo 5° prevé que una misma sesión del Consejo Territorial de Planeación y de las Audiencias Públicas Ambientales de que trata el artículo 72 de la Ley 99 de 1993 podrá ocuparse del análisis y discusión de una o más obras, actividades o proyectos sujetos a licencia ambiental y como resultado podrá emitir uno o más informes de recomendaciones y observaciones de su competencia. Por último, para garantizar la participación activa y eficaz de la ciudadanía y las entidades territoriales el artículo 5° prevé que la resolución que otorgue o

niegue la autorización o licencia ambiental deberá estar motivada teniendo en cuenta el informe de recomendaciones y observaciones emitido por el Consejo Territorial de Planeación. El procedimiento propuesto se ajusta a los tiempos previstos por el artículo 58 de la Ley 99 de 1993.

Adicionalmente, el párrafo 5° del presente artículo delimita los proyectos, obras o actividades en los que será obligatorio el procedimiento de los Consejos Territoriales de Planeación, permitiendo que en aquellos en los que no es obligatorio, de considerarse pertinente también se pueda activar esta instancia de participación.



CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

Eldía 14 de agosto del año 2017 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 087 de 2017 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por las honorables Representantes *Angélica Lozano*, *Ana Cristina Paz* y la honorable Senadora *Claudia López*.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 088 DE 2017**  
**CÁMARA**

*por la cual se crea la licencia ambiental para exploración minera y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Modifíquese el numeral segundo del artículo 52 de la Ley 99 de 1993 el cual quedará así:**

2. Exploración minera y ejecución de proyectos de gran minería.

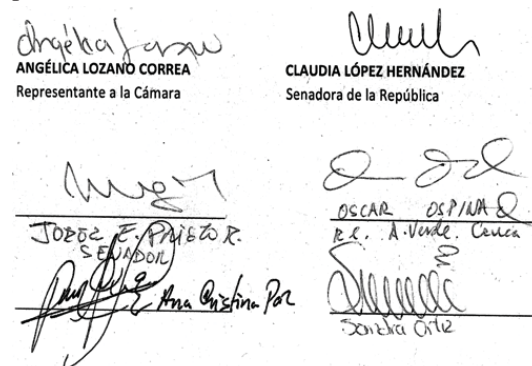
Parágrafo. La licencia de exploración minera contenida en el numeral 2 del artículo 52 de la Ley 99 de 1993 solo aplicará para los contratos que se suscriban a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 2°. Adiciónese el artículo 57-A a la Ley 99 de 1993 el cual quedará así:

**Artículo 57A. Del Estudio de Impacto Ambiental para la Exploración Minera.** El estudio de impacto ambiental para la exploración minera contendrá la información sobre la localización del proyecto, la descripción de las actividades para cuya ejecución se solicita la licencia y la evaluación de los impactos que puedan producirse.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expedirá los términos de referencia para la elaboración del estudio de impacto ambiental que se debe presentar para la obtención de la licencia ambiental de exploración minera.

**Artículo 3°. Vigencia y derogatorias.** La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.



**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. Antecedentes**

Históricamente en Colombia la minería ha existido, y ha sido uno de los principales polos de desarrollo dentro de la sociedad colombiana, pero en la actualidad la minería es una actividad que crece rápida e indiscriminadamente, al ser declarada como una actividad de utilidad pública e interés social (artículo 13 Código de Minas).

Con el fin de regular la actividad minera el Gobierno nacional en el año 2004 a través del Ministerio de Minas y Energía designó al Ingeominas como Autoridad Minera en Colombia para que, con base en el Código de Minas o Ley 685 de 2001, reglamentara las distintas etapas del desarrollo de las actividades mineras: prospección, exploración, construcción y montaje, explotación, aprovechamiento y comercialización de la riqueza del subsuelo. Sin embargo, el Gobierno nacional en el año 2012 decidió crear la Agencia Nacional de Minería (ANM), que reemplazó a Ingeominas. La ANM expide, mediante contratos de concesión, los títulos mineros para las etapas de exploración, construcción y montaje, y explotación, concesiones que hacen parte de un sistema que regula, coordina y salvaguarda el otorgamiento de títulos mineros, basados en el Código Minero.

En Colombia, la etapa de exploración se desarrolla sin necesidad de licencias de tipo ambiental, las personas o entidades interesadas en futuras explotaciones mineras a quienes se les ha otorgado el título minero, deben incurrir en grandes

inversiones destinadas a caracterizar el tipo y la cantidad de materiales existentes, explorando en las zonas susceptibles de explotación, siguiendo, únicamente, una guía ambiental dispuesta para esta etapa. Actualmente, esa licencia solo se exige para trabajos de explotación. La Ley 99 de 1993, que creó el Ministerio de Ambiente, establecía esa licencia, pero el Código Minero del 2001 la eliminó, lo que originó los graves problemas ambientales que hoy hay, como los de la Drummond en la explotación de carbón, los del túnel de La Línea y los de La Colosa y Santurbán en la exploración y explotación de oro.

La Contraloría General de la Nación en diversos estudios detectó que en la etapa de exploración se han producido efectos negativos en el medio ambiente, como sucedió con el páramo de Santurbán, en Santander, y en Cajamarca, en Tolima, donde se ha evidenciado contaminación de aguas, ocupación de cauces con maquinaria e inestabilidad de los taludes.

### 3. CONSIDERACIONES DEL PROYECTO DE LEY

#### 3.1. Explicación propuesta de artículos del proyecto de ley

El artículo 1° del proyecto de ley propone retomar una disposición existente en la Ley 99 de 1993 y el Decreto reglamentario 1753 de 1994, esto es, el requisito de licencias ambientales para la etapa de exploración minera<sup>1</sup> que desapareció del ordenamiento jurídico colombiano con la Ley 685 de 2001, Código de Minas, y con el Decreto 1728 de 2002<sup>2</sup>, con lo que quedaron desprotegidos los recursos naturales durante las etapas tempranas de los proyectos. Como lo establece la Ley 99 de 1993 en su artículo 50, “se entiende por Licencia Ambiental la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad

autorizada”, con esto se generan obligaciones y deberes específicos a cumplir por el beneficiario de la licencia que estarán presentes desde la etapa de exploración. Adicionalmente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) incluyó entre las 45 recomendaciones que hizo a Colombia en materia ambiental la necesidad de “exigir licencias ambientales para la exploración minera” (OCDE, 2014).

Es preciso establecer la gran diferencia que existe entre la licencia ambiental y la guía minero-ambiental que actualmente se exige para la etapa de exploración. Así, las licencias ambientales son autorizaciones que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad según la cual el beneficiario de la misma debe cumplir con una serie de requisitos relacionados con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la actividad autorizada. Muy diferente es la guía minero-ambiental que existe actualmente que es el único instrumento ambiental que deben seguir quienes hoy en día realicen actividades de exploración minera.

Según la ANM, la guía minero-ambiental es “una herramienta de consulta y orientación conceptual y metodológica para mejorar la gestión, manejo y desempeño minero-ambiental” (ANM) que establece unos lineamientos que deben ser adoptados por los concesionarios mineros de acuerdo con las características específicas del área solicitada para exploración.

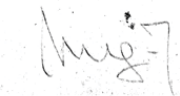
Entonces, mientras con una licencia el beneficiario de la misma está obligado al cumplimiento de una serie de requisitos de protección ambiental, mitigación, corrección y compensación, con la guía minero-ambiental se establece una mera posibilidad de consulta para la gestión ambiental. A esto se suma que “como los mineros pueden acceder al título desde la etapa de exploración, es posible que muchos empiecen a explotar sin tramitar la licencia, ni informar a las autoridades” (Londoño, 2012). En este mismo sentido se propone el requisito de licencia ambiental para la etapa de exploración de hidrocarburos.

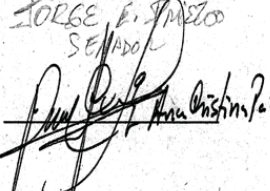
<sup>1</sup> En este sentido, Título VIII, De las licencias ambientales de la Ley 99 de 1993 y artículo 7° del Decreto 1753 de 1994. “Artículo 7°. Competencia del Ministerio del Medio Ambiente. El Ministerio del Medio Ambiente otorgará de una manera privativa la Licencia Ambiental en los siguientes casos: (...) 2. Ejecuciones de proyectos de gran minería, entendiéndolos como, la exploración, montaje, producción, beneficio, almacenamiento, acopio, transporte, fundición, procesamiento y transformación de minerales, de conformidad con las definiciones y la clasificación de la gran minería contenidas en el Código de Minas”(subrayado fuera de texto).

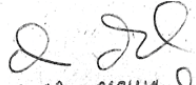
<sup>2</sup> En este sentido, el artículo 9° del Decreto 1728 de 2002 establece: “Parágrafo 2°. Las actividades de exploración minera estarán sujetas a la guía ambiental que para cada caso se establezca conforme a la Ley 685 de 2001; el seguimiento correspondiente será de competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales o Grandes Centros Urbanos”.

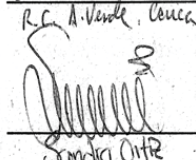
  
ANGÉLICA LOZANO CORREA  
Representante a la Cámara

  
CLAUDIA LÓPEZ HERNÁNDEZ  
Senadora de la República

  
JORGE E. MÉZCO  
SENADOR

  
Ana Cristina

  
OSCAR OSPINA  
R. C. A. Varela, Cauca

  
Senado CTR



CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 14 de agosto del año 2017 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 088 de 2017 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por las honorables Representantes *Angélica Lozano, Sandra Ortiz*, la honorable Senadora *Claudia López*, y otras firmas.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 090  
DE 2017 CÁMARA**

*por medio del cual se expide el régimen de trabajo decente para los contratistas de prestación de servicios y se dictan otras disposiciones en materia de Contratación Administrativa y Modernización Estatal.*

Señor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

**Referencia: Proyecto de ley número 090 de 2017 Cámara**, por medio del cual se expide el régimen de trabajo decente para los contratistas de prestación de servicios y se dictan otras disposiciones en materia de Contratación Administrativa y Modernización Estatal.

Respetado señor:

De conformidad con lo contemplado en el artículo 150 de la Constitución Política, y en los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos radicar ante la Honorable Cámara de Representantes del Congreso de la República el presente proyecto de ley, mediante el cual se pretende establecer una serie de garantías y beneficios para los trabajadores vinculados mediante contratos de prestación de servicios, principalmente respecto de los que se encuentran vinculados bajo el régimen de contratación administrativa, así como propiciar la política nacional de trabajo decente y modernización laboral en el sector público, con el objeto de que no se sigan cometiendo abusos con las relaciones contractuales administrativas para encubrir relaciones de carácter laboral.

**I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha venido denominando como “*formas atípicas de trabajo*” al conjunto de actividades laborales que no se encuentran plenamente amparadas por las garantías y derechos propios de la relación laboral estándar, sea este prestado en el sector público o privado. Es así como la International Labour Organization (ILO) –por sus siglas en inglés– ha definido estas relaciones laborales atípicas como: “*aquellas ocupaciones que no forman parte de los arreglos laborales estándar; esto es, no constituyen*

*empleo asalariado contratado por el empleador que hace uso directo de la mano de obra, a tiempo completo y por tiempo indefinido.*”<sup>1</sup>

Corresponde por lo tanto a esta clasificación laboral<sup>2</sup> actividades como: i) empleo temporal, ii) el trabajo a tiempo parcial, iii) el trabajo por pedido, iv) las relaciones de empleo multipartita, en Colombia denominado también trabajo por agencias o en misión, iv) el empleo por cuenta propia económicamente dependiente, y v) empleo encubierto. El presente proyecto de ley pretende desarrollar algunos apartes sobre estas últimas dos modalidades citadas, creando una serie de garantías para los trabajadores que tienen empleos por cuenta propia pero que dependen económicamente de un tercero, entre los cuales se encuentran los auténticos contratos de prestación de servicios; por otro lado, se establecen mecanismos para propiciar una política pública de trabajo público decente y modernización de las plantas de personas del Estado, con lo cual se busca acabar con el empleo encubierto que se ha convertido en una constante en el Estado colombiano a través del abuso de la contratación de prestación de servicios.

Este proyecto resulta necesario para contrarrestar la precarización de las condiciones laborales de miles de colombianos que: a causa de los efectos de una rápida globalización económica<sup>3</sup> y de las crecientes políticas neoliberales que han venido imponiendo, directa o veladamente, prácticas y políticas de flexibilización laboral que so pretexto de maximizar las ganancias del capital han generado una mayor alienación y objetivación de los trabajadores<sup>4</sup>, a través de relaciones de empleo encubierto.

El premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz ha denominado dichas prácticas lesivas de los derechos laborales como: “*políticas favorables al mercado*”<sup>5</sup> y las ha encuadrado bajo la égida de la liberalización del mercado de capitales, lo cual le permite –*al capital*– tener una mayor posibilidad de negociación –*sobre todo en países con economías débiles*– para obtener mejores condiciones de rentabilidad, la cual finalmente termina perjudicando al extremo más débil de las relaciones económicas que es el trabajador.

<sup>1</sup> **Roxana Maurizio**, *Formas atípicas de empleo en América Latina: incidencia, características e impactos en la determinación salarial*. Organización Internacional del Trabajo, 2016. p. 2.

<sup>2</sup> **International Labour Office**, *Non-standard employment around the world Understanding challenges, shaping prospects*. International Labour Office, 2016. pp. 7.

<sup>3</sup> **Mariana Barattini**, «El trabajo precario en la era de la globalización ¿Es posible la organización?» *Polis Revista Latinoamericana* 24 (2012).

<sup>4</sup> **Karl Marx**, *Manuscritos Económico-Filosóficos*. Bogotá, Fondo de Cultura Económica, 1997. p. 104 y s.s.

<sup>5</sup> **Joseph Stiglitz**, «Empleo, justicia social y bienestar de la sociedad». *Revista Internacional del Trabajo* 121 (2002). pp. 16 y s.s.

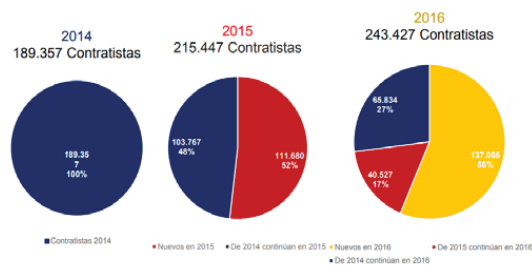
Es así como se van implementando formas atípicas de trabajo que se caracterizan por la falta de estabilidad laboral, impidiendo a los trabajadores sometidos a estas formas irregulares y ocasionales de empleo ahorrar para poder procurar vivienda, educación y otro tipo de bienes y servicios sociales idóneos para construir un proyecto de vida.

Cual si ello fuera poco, dichos trabajos están generalmente desprovistos de prestaciones sociales tales como primas, vacaciones o cesantías y en la mayoría de los casos obligan al mismo trabajador a realizar la totalidad de los aportes necesarios para la seguridad social.

Descendiendo al caso colombiano, las cifras oficiales permiten construir un panorama del trabajo independiente en Colombia que según el Ministerio de Salud y Protección Social supera el millón de personas<sup>6</sup> que cotizan al sistema de seguridad social como independientes; de la cifra citada: más del 75% –es decir 756.000 personas<sup>7</sup>– se encuentran cotizando como independientes a través de la figura de contrato de prestación de servicios.

Según el informe presentado por Colombia Compra Eficiente<sup>8</sup> y obtenido de la información consignada en el SECOP, en el sector público para el año 2016 había 243.427 personas contratadas bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios. Un dato para tener en cuenta es la reincidencia de los contratistas, es decir, que los mismos contratistas se encuentran vinculados durante más de un año a la misma entidad, en el 17% de los casos durante más de dos años y en el 27% de los casos durante más de un año. La siguiente gráfica ilustra este fenómeno:

**Gráfica realizada por Colombia Compra Eficiente.**



Bogotá, D.C., 13 de marzo de 2017. Fuente: SECOP. www.colombiacompra.gov.co

Gráfica realizada por Colombia Compra Eficiente.

Esto demuestra estadísticamente cómo la figura de contratación de servicios ha venido siendo desnaturalizada en punto a su calidad

<sup>6</sup> Cifras dadas a conocer por el Ministerio de Salud y Protección Social en la Audiencia Pública “contratistas y servicio doméstico” realizada en la comisión primera de la Cámara de Representantes el 13 de marzo de 2017.

<sup>7</sup> Ibídem.

<sup>8</sup> Cifras dadas a conocer por Colombia Compra Eficiente en la Audiencia Pública “contratistas y servicio doméstico” realizada en la comisión primera de la Cámara de Representantes el 13 de marzo de 2017.

de ser temporal y ocasional y, por el contrario, se ha venido utilizando para cumplir funciones permanentes de la administración pública, utilizando para ello personas sometidas a un régimen precario propio de la contratación civil y no de condiciones y garantías laborales mínimas, como debería ocurrir en ese tipo de labores.

Ahora bien, otro aspecto para tener en cuenta frente a las condiciones de los contratistas de prestación de servicio es: como en su gran mayoría son de dedicación exclusiva, como lo ha informado Colombia Compra Eficiente, razón por la cual se puede deducir que en la mayoría de estos casos se está frente a trabajo dependiente y exclusivo, que no permite autonomía ni independencia para poder realizar otras tareas diferentes. La relación expuesta por Colombia Compra Eficiente demostraría que para el año 2016, por cada persona que tiene dos (2) o más contratos de prestación de servicios –es decir no tiene dedicación exclusiva– veintidós (22) personas tienen un solo contrato de prestación de servicios, resultando ser muy probable que dicho contrato sea su única dedicación laboral.

**Gráfica realizada por Colombia Compra Eficiente.**



Bogotá, D.C., 13 de marzo de 2017. Fuente: SECOP. www.colombiacompra.gov.co

Gráfica realizada por Colombia Compra Eficiente.

Los datos citados permiten colegir que: una gran parte de los contratos de prestación de servicios no son ni temporales ni autónomos, por el contrario, constituyen una vinculación que conforme a las clasificaciones realizadas por la Organización Internacional de Trabajo se puede catalogar como trabajo encubierto.

La Corte Constitucional también ha arribado a esta conclusión, pues ha tenido que fallar, en sede de revisión, un gran número de tutelas causadas por vinculaciones de contratación de prestación de servicios en el sector público, que bajo el principio constitucional de primacía de la realidad sobre las formas, han tenido que ser declaradas como verdaderas relaciones de derecho laboral ordinario o administrativo, y que le ha llevado además a construir una importante línea jurisprudencia sobre la protección de las personas en situación de discapacidad y las mujeres en estado de embarazo o en periodo de lactancia<sup>9</sup>, a los cuales ha reconocido la estabilidad laboral

<sup>9</sup> Ver entre otras las sentencias de la Corte Constitucional: T-111/12, T-1097/12, Auto 152/12, Auto 288/13, T-310/15, T-040/16, T-350/16 y T-151/17.

reforzada, pese a encontrarse vinculadas mediante contratos de prestación de servicios.

Recientemente el alto tribunal constitucional ha realizado un llamado de atención al Gobierno nacional por abusar de la figura de la contratación de prestación de servicios:

***“De otra parte, es un hecho constatado por la jurisprudencia que los poderes públicos han utilizado de forma abierta y amplia la figura del contrato de prestación de servicios para enmascarar relaciones laborales y evadir consistentemente el pago de prestaciones sociales, desconociendo así las garantías especiales de la relación laboral que la Constitución consagra, dejando de lado además, la excepcionalidad de este tipo de contratación. En ese contexto, las garantías de los trabajadores deben ser protegidas por los órganos competentes, con independencia de las prácticas y artilugios estratégicos a los que acuden los distintos empleadores para evitar vinculaciones de tipo laboral y burlar los derechos laborales constitucionales de los trabajadores al servicio del Estado, sobre todo cuando es este el principal encargado, a través de sus entidades, de garantizar el cumplimiento de la Carta Política. El uso indiscriminado de contratos de prestación de servicios constituye una violación sistemática de la Constitución, razón por la que la jurisprudencia ha establecido los casos en los que se configura una relación laboral, con independencia del nombre que le asignen las partes al contrato y ha sido enfática en sostener que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53 Superior, el principio de primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales debe aplicarse en las relaciones laborales entre particulares y en las celebradas por el Estado”***<sup>10</sup>. (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Asiste razón a la Corte Constitucional cuando señala que: el uso indiscriminado de los contratos de prestación de servicios constituye una verdadera vulneración sistemática de la Constitución y lo más grave es que dicha violación está siendo perpetrada por el mismo Estado que debe ser el primer llamado en garantizar los derechos laborales de sus propios empleados públicos y como referente ético dar ejemplo del cumplimiento de los derechos laborales.

En efecto, el Estado colombiano tiene una serie de deberes constitucionales emanados del artículo 25 y 53 de la Carta Política de 1991, los cuales le impone garantizar el trabajo como derecho fundamental y además procurar que el mismo tenga estabilidad laboral, remuneración digna, igualdad de oportunidades, irrenunciabilidad de los derechos mínimos, garantía de seguridad laboral, descanso remunerado, protección especial a la mujer embarazada, capacitación laboral y

primacía de la realidad sobre las formas; todos estos, vulnerados en mayor o menor medida, mediante los contratos de prestación de servicios.

La Organización Internacional de Trabajo a través de la recomendación 198 de 2006 ha invitado a los Estados miembros a reconocer y proteger los derechos de los trabajadores y a contribuir en la eliminación de prácticas de empleo encubierto, al respecto ha recomendado a los Estados establecer políticas públicas de protección a los trabajadores que cuenten, entre otros elementos, con:

***“luchar contra las relaciones de trabajo encubiertas, en el contexto de, por ejemplo, otras relaciones que puedan incluir el recurso a otras formas de acuerdos contractuales que ocultan la verdadera situación jurídica, entendiéndose que existe una relación de trabajo encubierta cuando un empleador considera a un empleado como si no lo fuese, de una manera que oculta su verdadera condición jurídica, y que pueden producirse situaciones en las cuales los acuerdos contractuales dan lugar a que los trabajadores se vean privados de la protección a la que tienen derecho”***<sup>11</sup>. (Negrilla y subrayado fuera de texto.)

Lo anterior, sin contar con las implicaciones que tiene la utilización de la contratación de prestación de servicios como una forma de evadir el ingreso al servicio público mediante el concurso de méritos como regla general de raigambre constitucional –Artículo 125 Superior– propiciando en muchos casos prácticas clientelistas que atentan contra la democracia, la transparencia y la eficiente de la administración pública. Aún más cuando recientemente se ha establecido el principio de mérito como un requisito de ingreso a los altos cargos de la administración pública<sup>12</sup> por el Acto Legislativo 02 de 2015.

Ahora bien, teniendo en cuenta el marco iusfilosófico que hace necesaria y urgente la implementación de medidas de mejoramiento de las condiciones laborales de las personas que realizan actividades laborales por cuenta propia económicamente dependiente y además la necesidad conforme al bloque de constitucionalidad y el régimen constitucional laboral, de poner fin al trabajo encubierto que hoy se presta en el Estado colombiano, proponemos al Congreso el siguiente proyecto de ley cuyo contenido resumimos:

Una parte dogmática cuyo contenido tiene como objeto determinar el alcance y contenido de los contratos de prestación de servicios, reconociendo su carácter de actividad laboral especial –en

<sup>11</sup> Organización Internacional del Trabajo, Recomendación 198 sobre la relación de trabajo, adoptada en Ginebra en la 95 reunión CIT el 15 de junio de 2006.

<sup>12</sup> **Angélica Lozano Correa, Iván Márquez Castelblanco**, «El nuevo principio constitucional de criterios de mérito en la selección de altos servidores públicos del Estado en el Acto Legislativo 02 de 2015». en aa. vv. *La Constitución del 91 entre avances y retrocesos*. Bogotá, Grupo Editorial Ibáñez, 2016.

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-726 de 2016. M.P. Aquiles Arrieta Gómez.



*contraposición al derecho laboral ordinario o administrativo*— y así mismo reconocer la doctrina jurisprudencial de los contratos realidad y otorgándole herramientas para su aplicación.

Una parte de derechos y deberes generales, predicables de los extremos de la relación contractual: contratistas y contratante, entre los que se destacan: protección de la dignidad humana y del trato respetuoso en el ámbito de la ley de acoso laboral, acceso a permisos para ausentarse de las actividades contractuales por luto en los términos de la Ley 1280 de 2008 y también por calamidad doméstica, ejercicio de derechos sindicales, reconocimiento de los derechos morales y patrimoniales, entre otros.

Una tercera parte que desarrolla el régimen de garantías laborales para los contratistas de prestación de servicios entre los que se destacan: la multa por el no pago puntual de honorarios, el reconocimiento de la estabilidad laboral reforzada y el pago de la multa por desvinculación en contravía de dicha garantía, el descanso anual remunerado y su prima, el acceso a cajas de compensación y la prima anual de ahorro; así como la regulación de honorarios, renovación y nueva contratación de prestación de servicios, estos últimos en el sector público.

La última parte, aporta los instrumentos necesarios para la creación de una política nacional de trabajo decente en el sector público, que permita la modernización laboral del sector público, a fin de que no se abuse de los contratistas de prestación de servicios y por el contrario el Estado cuente con el personal necesario para cumplir sus fines y deberes.

Algunos aspectos regulados en el presente proyecto ya han sido reconocidos en otros instrumentos normativos o por la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional, siendo incluidos en el presente proyecto para generar seguridad jurídica:

Derecho	Fuente jurídica
El criterio de permanencia para reconocer el contrato realidad.	Entre otras: Corte Constitucional, Sentencia T-040/16.
Derecho a la Estabilidad laboral reforzada en los contratos de prestación de servicios.	Entre otras las sentencias de la Corte Constitucional: T-111/12, T-1097/12, Auto 152/12, Auto 288/13, T-310/15, T-040/16, T-350/16 y T-151/17.
Pago de los riesgos profesionales en cabeza del contratante.	Ley 1562 de 2012 y Decreto 723 de 2013.
Autoretención de las contribuciones al régimen de seguridad social integral.	Ley 1753 de 2015

En consecuencia, es necesario que el Congreso de la República interceda de la forma más urgente para proteger los derechos laborales de cientos de miles de colombianos que están siendo sometidos a condiciones de precarización laboral, las cuales son abiertamente inconstitucionales y que resultan además particularmente lesivas cuando provienen del mismo Estado. Por lo tanto, proponemos al

Congreso de la República aprobar el presente proyecto de ley.

## II. ARTICULADO DEL PROYECTO

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 090 DE 2017 CÁMARA

*por medio del cual se expide el régimen de trabajo decente para los contratistas de prestación de servicios y se dictan otras disposiciones en materia de contratación administrativa y modernización Estatal.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto desarrollar una serie de medidas que alivien las condiciones de precarización laboral que han venido sufriendo las personas que prestan sus servicios mediante la modalidad de contratación de prestación de servicios, así como la implementación de un plan de trabajo público decente, que permita la modernización de las plantas de personal del Estado a fin de garantizar que el mismo cuente con el talento humano suficiente para cumplir con sus fines constitucionales y legales, sin tener que recurrir a modalidades que eluden la garantía mínima de derechos y prestaciones laborales.

#### TÍTULO PRIMERO

#### RÉGIMEN DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE PERSONA NATURAL

#### CAPÍTULO I

#### Aspectos generales

Artículo 2°. *Definición y ámbito de aplicación.* El Contrato de Prestación de servicios es una modalidad de vinculación contractual de naturaleza civil y administrativa que posee elementos propios de una relación laboral especial, autónoma e independiente caracterizadas por los especiales conocimientos técnicos, científicos, profesionales o de apoyo a la gestión del contratista. Su duración debe estar limitada por el tiempo estrictamente necesario para ejecutar el objeto contratado y en ningún caso para el cumplimiento de actividades o funciones permanentes de las entidades públicas o privadas contratantes.

Las disposiciones contenidas en la presente ley se aplicarán a las personas naturales que se encuentran vinculadas a entidades públicas o privadas por medio de contratos de prestación de servicios, sean estos de naturaleza civil o administrativa.

Artículo 3°. *Principio de primacía de la realidad sobre las formas.* Cuando en un contrato de prestación de servicios concurren en la realidad los elementos característicos de un contrato laboral descritos en el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo: i) una prestación persona de una persona a otra, ii) se pacte una continua

subordinación o dependencia, manifestada en el cumplimiento de horarios de trabajo u otro tipo de condiciones de dirección sobre el trabajador, iii) se pacte una contraprestación económica por el servicio; se deberá reconocer la existencia de una relación conforme el derecho laboral ordinario o administrativo, según sea el caso.

También se deberá tener en cuenta para declarar el contrato realidad la permanencia en la prestación de servicio en cuanto esta afecta el elemento de temporalidad propio de los contratos de prestación de servicios.

Parágrafo. Las normas contenidas en la presente ley no alteran de ninguna manera las disposiciones legales o jurisprudenciales vigentes sobre el reconocimiento del contrato realidad, pero en caso del reconocimiento de un contrato laboral los beneficios económicos otorgados con base en la presente ley deberán ser compensados con los reconocidos en virtud del contrato realidad.

## CAPÍTULO II

### DERECHOS Y DEBERES DE CONTRATANTES Y CONTRATISTAS

Artículo 4°. *Derechos de los contratistas de prestación de servicios.* Los contratistas de prestación de servicios gozan de todos los derechos y prerrogativas constitucionales y legales, así como:

1. Recibir un trato digno y cortés y no ser objeto de malos tratos, abusos o cualquier otra forma de persecución o acoso laboral conforme lo preceptuado en la Ley 1010 de 2016.
2. A no ser objeto de tratos discriminatorios o degradantes por razón de su raza, etnia, posición económica, ideología política, religión, edad, género, identidad de género, orientación sexual, discapacidad, edad u otro criterio similar.
3. Percibir de forma puntual el pago de sus honorarios, sin dilaciones injustificadas o descuentos ilegales.
4. Actuar con autonomía e independencia en el desarrollo de sus actividades contractuales.
5. Recibir los elementos e insumos necesarios para el cumplimiento de su objeto contractual, cuando los mismos no deban ser suministrados por el propio contratista.
6. Dentro del marco de autonomía, independencia y cumplimiento del objeto contractual, poder ausentarse de sus actividades contractuales en razón al luto causado por la muerte de un familiar conforme los términos de la Ley 1280 de 2009 o por grave calamidad doméstica. En este caso, el contratista no podrá ser objeto de sanciones o cualquier tipo de represalia en razón al ejercicio de este derecho, pero deberá manifestarle a su supervisor por escrito dicha circunstancia con los respectivos soportes.
7. Poder participar de eventos, reuniones o celebraciones, así como disfrutar de incentivos y estímulos similares a los otorgados a los demás servidores públicos o empleados del régimen ordinario, cuando cumplan funciones o actividades similares a estos.
8. Poder ejercer derecho de asociación sindical, ya sea adscribiéndose a los sindicatos que ya se encuentren constituidos o fundando sindicatos de contratistas de prestación de servicios.
9. Ser afiliado por el contratante a una aseguradora de riesgos laborales.
10. A no ser obligado a realizar actividades diferentes a las contenidas en el objeto del contrato.
11. A no ser molestado o requerido en altas horas de la noche o en días festivos o de descanso, cuando ello no haga parte de las obligaciones específicas del contrato.
12. A no ser obligado, constreñido o acosado directa o indirectamente a prestar sus servicios sin que se encuentre en vigencia la respectiva vinculación contractual.
13. A recibir información y asesoría en sus derechos y garantías laborales o contractuales por parte del Ministerio de Trabajo y de la Defensoría del Pueblo.
14. A que le sea reconocida la estabilidad laboral reforzada y por lo tanto no se dé por terminado la vinculación contractual en los casos de personas en situación de discapacidad y mujeres en estado de embarazo o lactancia, salvo lo preceptuado en esta ley.
15. Que se le reconozcan sus derechos morales y patrimoniales de autor por las creaciones realizadas, conforme las estipulaciones contractuales o legales correspondientes.

Artículo 5°. *Deberes de los contratistas de prestación de servicios.* Son deberes de los contratistas de prestación de servicios, además de los contenidos en el respectivo contrato y en normas aplicables, los siguientes:

1. Cumplir de buena fe las obligaciones contractuales y responder por el incumplimiento de las mismas.
2. Otorgar un trato respetuoso y cortés frente a las personas con las cuales deben interactuar para desarrollar su objeto contractual.
3. Entregar en debida forma y dentro de los plazos correspondientes los informes y demás insumos que deba rendir en razón a su cargo.
4. Manejar en debida forma la información que reciba en razón a su cargo y no aprovecharse de ella para favorecer intereses propios o ajenos.
5. Cumplir con las obligaciones fiscales y tributarias.
6. Aportar los documentos y soportes necesarios para su contratación y no presentar información inexacta o falsa sobre sus estudios, experiencia y demás datos necesarios para acreditar los requisitos de su contratación.

7. Afiliarse al sistema general de seguridad social y salud.
8. Cumplir con las normas de seguridad y salud laboral.

Artículo 5°. *Deberes de los contratantes.* Son deberes de los contratantes, además de los contenidos en el respectivo contrato y en normas aplicables, los siguientes:

1. Cumplir con los derechos de los contratistas y verificar el cumplimiento de los deberes de los mismos.
2. No encubrir relaciones laborales mediante la figura del contrato de prestación de servicios.
3. Aplicar los principios de transparencia, publicidad y criterios de mérito en la selección de contratistas.
4. Otorgar un trato igualitario a todos los contratistas.
5. Realizar el pago de los honorarios de forma oportuna y sin dilaciones injustificadas.
6. No dar por terminado la vinculación laboral de las personas que se encuentren cobijadas por la estabilidad laboral reforzada, salvo lo preceptuado en esta ley.
7. Efectuar las retenciones de las cotizaciones al sistema de seguridad social integral de los contratistas de prestación de servicios.
8. Garantizar los derechos de asociación sindical de los contratistas de prestación de servicios.
9. No establecer cláusulas violatorias de los derechos mínimos de los contratistas contemplados en el ordenamiento jurídico vigente. Cualquier cláusula que vulnere las normas contenidas en la presente ley en perjuicio de los derechos de los contratistas se entenderá por no escrita.

## CAPÍTULO II

### **Régimen de garantías laboral para contratistas de prestación de servicios**

Artículo 6°. *Multa por no pago puntual de honorarios.* En los contratos de prestación de servicios prestados por personas naturales se deberá establecer con claridad la forma de pago de los honorarios mediante una fecha determinada o determinable y por periodos mensuales.

En los casos en los cuales el contratante no realice el pago de los honorarios en la fecha correspondiente deberá pagar una multa del 1% del monto mensual de los honorarios adeudados por cada día hábil de retraso.

Artículo 6°. *Cálculo del monto de los honorarios en el sector público.* Para calcular el monto de los honorarios de los contratos de prestación de servicios de personas naturales, cada entidad pública deberá expedir por resolución una tabla en la cual se equiparen los montos de ingresos percibidos mensualmente por los servidores públicos de planta con respecto a los contratistas, teniendo en cuenta las funciones del

contrato y los requisitos de formación académica y de experiencia correspondientes.

En todo caso, el monto de los honorarios de los contratistas de prestación de servicios de personas naturales podrá superar el valor del salario percibido por los servidores de planta equivalentes en máximo un 20%, como reconocimiento de las cargas prestacionales y fiscales, como las contribuciones a Salud y Pensión, que se encuentran en cabeza de los contratistas de prestación de servicios.

Parágrafo. El Gobierno nacional a través de Colombia Compra Eficiente regulará el monto de los honorarios de aquellos contratistas de prestación de servicios que, por sus especiales condiciones personales, reconocimiento académico, técnico o científico puedan percibir montos de honorarios superiores a los señalados en el presente artículo, para lo cual deberá elaborar un estudio de mercado que sustente el valor de honorarios de que trata este parágrafo.

Artículo 7°. *Estabilidad laboral reforzada y multa por desvinculación de personas en circunstancias de debilidad manifiesta.* La estabilidad laboral reforzada también se aplicará a los contratos de prestación de servicios realizados por personas naturales, que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta e indefensión por deterioro del estado de salud, sin que sea necesario la demostración de un contrato realidad.

Queda prohibido a cualquier entidad pública o privada dar por terminado o no renovar un contrato de prestación de servicios a las personas que se encuentren en situación de discapacidad, grave deterioro del estado de salud o a las mujeres en estado de embarazo o lactancia, sin que medie la autorización previa y expresa de un inspector de trabajo.

Sin perjuicio de los efectos jurídicos del reconocimiento de un contrato realidad, la entidad pública o privada que dé por terminado o no renueve un contrato de prestación de servicios a las personas que se encuentran en las circunstancias descritas en este artículo, sin la autorización previa y expresa del respectivo inspector de trabajo, deberán pagar al contratista la totalidad de los honorarios dejados de percibir durante el tiempo en que se haya interrumpido la vinculación contractual, así como el pago de una indemnización correspondiente al 30% de los honorarios dejados de percibir en ese mismo periodo.

Artículo 8°. *Descanso anual remunerado y prima por descanso.* Los contratistas de prestación de servicios con dedicación absoluta que cumplan un año (1) continuo o discontinuo de vinculación con la misma entidad pública o privada, tendrán derecho a que el contratista les reconozca el pago de un descanso remunerado por el término de cinco (5) días hábiles y una prima de descanso equivalente al 25% de promedio de los honorarios recibidos mensualmente en los últimos seis meses.



Artículo 9°. *Renovación y nueva contratación de prestación de servicios en la administración pública.* Los contratos de prestación de servicios sólo podrán ser renovados cuando subsista la necesidad contractual que los originó o una nueva necesidad que requiera ser atendida por la administración pública y no pueda ser cubierta por el talento humano de planta.

Para realizar la contratación de prestación de servicios de nuevas personas se deberá verificar que las personas que se encuentran a punto de terminar sus contratos de prestación de servicios o los hayan terminado recientemente no puedan acometer el cumplimiento del mismo o el nuevo objeto contractual. En caso de que los mencionados contratistas o excontratistas puedan cumplir el objeto contractual tendrán derecho preferente a obtener una renovación del contrato o a la nueva contratación.

La violación al derecho preferente de renovación o nueva contratación de prestación de servicios constituirá causal de falta grave conforme el régimen disciplinario.

Parágrafo. Las entidades públicas podrán prescindir del derecho preferente de que trata este artículo, cuando mediante acto administrativo motivado demuestren que el contratista ha incumplido sus deberes contractuales, para lo cual deberá además imponer los correctivos o sanciones correspondientes con el régimen de contratación pública vigente.

Artículo 10. *Derechos colectivos de los contratistas de prestación de servicios.* El Estado reconoce a los contratistas de prestación de servicios como trabajadores autónomos e independientes, y por lo tanto garantiza sus derechos constitucionales de reunión y asociación sindical.

Los contratistas de prestación de servicios podrán afiliarse al sindicato público o privado de su preferencia y participar en los movimientos sindicales que los mismos realicen, también podrán constituir nuevas organizaciones sindicales. El Ministerio de Trabajo deberá ofrecer las garantías y el acompañamiento institucional suficiente para que se puedan constituir asociaciones sindicales de contratistas de prestación de servicios.

Las organizaciones sindicales de contratistas de prestación de servicios deberán ser inscritas bajo las mismas condiciones contenidas en el Código Sustantivo del Trabajo y deberán contar con una junta directiva conformada por máximo tres (3) miembros principales y tres (3) miembros suplentes que estarán amparados por el fuero especial sindical de contratistas de prestación de servicios, que garantiza que a los mismos no se les podrá dar por terminada su relación contractual, ni desmejorados en sus condiciones contractuales o trasladados en su lugar de prestación del servicio, salvo que medie la autorización de un juez administrativo.

Artículo 11. *Acceso a cajas de compensación familiar y simplificación de las cotizaciones a*

*seguridad social.* Los contratistas de prestación de servicios tendrán derecho a que los contratantes los afilien a un plan de caja de compensación que ofrezca como mínimo acceso a beneficios en educación, capacitación, turismo y acceso a espacios de recreación, deporte y turismo. Este plan deberá tener una cobertura familiar en las mismas condiciones que se ofrecen para los planes ordinarios.

Las cajas de compensación ofrecerán también servicios de subsidio de vivienda, créditos, subsidios monetarios, descuentos en el plan complementario de salud y otros beneficios que deberán ser adquiridos directamente por los contratistas de prestación de servicios con un aporte mínimo de 1% sobre el 40% del contrato.

Parágrafo. Los Ministerios de Hacienda y Crédito Público; Salud y Protección Social; y Trabajo, realizarán la unificación y simplificación de la forma de cotización de los aportes a salud y pensión que deban realizar los contratistas que perciban ingresos de forma simultánea en razón a la concurrencia de varios contratos de prestación de servicios, o de estos con actividades laborales dependiente o de pensionados. En todo caso la cotización deberá hacerse siempre con posterioridad al respectivo pago de honorarios.

Artículo 12. *Incentivo a la cultura del ahorro y prima anual de ahorro.* El Fondo Nacional de Ahorro creará una línea especial de créditos y ahorro programado para educación y vivienda centrada en las personas que se encuentren vinculadas por prestación de servicios.

Cuando un contratista de prestación de servicios con dedicación absoluta haya cumplido un año (1) de servicios continuos o discontinuos a una misma entidad, tendrá derecho a que se le consigne en el Fondo Nacional de Ahorro una prima de ahorro equivalente al 25% del valor de los honorarios devengados por un mes en el promedio de los últimos seis (6) meses.

## TÍTULO SEGUNDO

### POLÍTICA NACIONAL DE TRABAJO DECENTE EN EL SECTOR PÚBLICO

#### CAPÍTULO ÚNICO

#### **Comité nacional de trabajo decente y modernización laboral en el sector público**

Artículo 13. *Política nacional de trabajo decente y modernización laboral del sector público.* El Estado colombiano garantiza el goce efecto de los derechos laborales de todos los colombianos y se compromete a adoptar una política institucional de trabajo decente en el sector público que ponga fin a la precarización de las relaciones laborales mediante el uso abusivo y la desnaturalización de la figura del contrato de prestación de servicios, creando las condiciones necesarias para que las entidades públicas cuenten con el talento humano suficiente en sus plantas de personal para atender el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales.

En igual sentido, el Estado colombiano se compromete a garantizar que el acceso, permanencia y promoción en el servicio público solamente estará regido por el mérito en los precisos términos del artículo 125 de la Constitución Política.

Artículo 14. *Informes institucionales sobre la situación de los trabajadores vinculados por contratos de prestación de servicios en el sector público.* Todas las entidades públicas, dentro de los dos meses siguientes a la expedición de la presente ley, deberán enviar un informe al Ministerio de Trabajo en el cual señalen:

1. El número de personas naturales que se encuentran vinculadas mediante contrato de prestación de servicios y cuántas han estado vinculadas en los dos (2) años anteriores.
2. El monto total de recursos públicos destinados en la celebración de contratos de prestación de servicios con personas naturales en los dos (2) años anteriores.
3. Las áreas en las cuales estas personas han prestado sus servicios dentro de la entidad pública.
4. Un estimado de los cargos públicos que haría falta para suplir los servicios prestados por los contratistas de prestación de servicios.
  - a) Dicha estimación debe ser razonable y sustentarse en circunstancias objetivas que permitan verificar la necesidad correspondiente.
  - b) En el caso de considerar que la entidad pública cuenta con un personal mayor al requerido para cumplir con sus funciones informarlo.

Parágrafo. El informe podrá ser presentado con la aprobación de los sindicatos que pertenecen a la respectiva entidad, en caso de que no haya acuerdo en el contenido del informe los sindicatos podrán presentar a parte un informe al Ministerio de Trabajo.

Artículo 15. *Conformación del Comité Nacional de Trabajo Decente y Modernización Laboral en el sector público.* Créese el Comité Nacional de Trabajo Decente y Modernización Laboral en el sector público que estará conformado por:

1. El Ministro de Trabajo, quien lo presidirá; El Ministro de Salud y Protección Social; y el Ministro de Hacienda y Crédito Público.
2. Seis (6) representantes designados por el Congreso Nacional que cuenten con representación de los partidos de oposición.
3. Dos (2) representantes de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

4. Dos (2) representantes de la Sección Segunda del Consejo de Estado.
5. Dos (2) representantes de las centrales obreras.

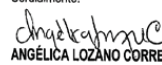
Artículo 16. *Funciones del Comité Nacional de Trabajo Decente y Modernización Laboral en el Sector Público.* El Comité Nacional de Trabajo Decente y Modernización Laboral en el Sector Público deberá rendir al Congreso y al Presidente de la República, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, un informe nacional sobre la situación de los trabajadores vinculados por contratos de prestación de servicios en el sector público.

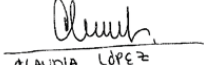
El informe deberá contener las recomendaciones de política pública y reforma legislativa necesarias para modificar la planta de personal del Estado y el sistema de servicio civil, teniendo como objeto principal la modernización del Estado a fin de que se creen los cargos públicos necesarios para que las diferentes entidades públicas puedan cumplir con sus deberes constitucionales y legales sin tener que acudir a formas de contratación administrativa que vulneran los derechos de los trabajadores.


Artículo 17. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.


Cordialmente,

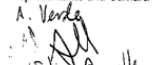
Cordialmente:


  
ANGÉLICA LOZANO CORREA  
Representante a la Cámara

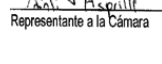
  
CLAUDIA LÓPEZ

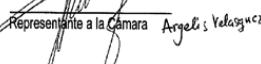
  
OSCAR OSPINA  
Representante a la Cámara

  
Argelís Velasco  
Representante a la Cámara

  
A. Verónica  
Representante a la Cámara

  
Argelís Velasco  
Representante a la Cámara

  
A. Verónica  
Representante a la Cámara

  
Argelís Velasco  
Representante a la Cámara

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA  
Edificio Nuevo del Congreso  
Cra. 7ª No. 8-48 Of. 3338 Tel: 3823387, 3823383  
E-mail: angelicalozano.publico@gmail.com

23

  
Fabián Ruiz  
Representante a la Cámara

  
Germán Navas  
Representante a la Cámara

  
Oscar Hurtado  
Representante a la Cámara

  
Oscar Hurtado  
Representante a la Cámara

  
Norbey Mankad  
Representante a la Cámara

  
Norbey Mankad  
Representante a la Cámara

  
Carlos Cuevas  
Representante a la Cámara

  
Carlos Cuevas  
Representante a la Cámara

  
RODRIGO LARA  
Representante a la Cámara

  
Rodrigo Lara  
Representante a la Cámara

  
HERNÁN PINEDAS  
Representante a la Cámara

  
Juan Carlos García  
Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 14 de agosto del año 2017 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 090 de 2017 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por las honorables Representantes *Angélica Lozano, Rodrigo Lara* la honorable Senadora *Claudia López*, y otras firmas.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

\* \* \*

PROYECTO DE LEY NÚMERO 091  
DE 2017 CÁMARA

*por medio del cual se establece la prima de PAZ para los integrantes de las Fuerzas Militares y de Policía que no estén en zonas donde se desarrollen operaciones militares y policiales correspondiente al quince por ciento (15%) del sueldo básico que devenguen y se dictan otras disposiciones.*

PARTE DISPOSITIVA

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Los integrantes de las fuerzas militares y de policía que se encuentran en zonas donde se estén desarrollando operaciones militares y policiales para restablecer el orden público reciben mensualmente una prima de orden público correspondiente al veinticinco por ciento (25%) del sueldo básico; sin embargo, los demás integrantes de las fuerzas militares y de Policía que no estén dentro de estas zonas no tienen derecho a esta prima.

Es por ello que esta iniciativa busca que los integrantes de las Fuerzas Militares y de Policía que no se encuentren dentro de las zonas donde se estén desarrollando operaciones militares y policiales tendrán derecho a una prima mensual denominada "PRIMA DE PAZ" que en este caso corresponderá al quince por ciento (15%) del sueldo básico que devenguen.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 98 del Decreto 1211 de 1990, el cual quedará así:

**Artículo 98. Prima de paz.** Los oficiales, Suboficiales y soldados profesionales de las Fuerzas Militares que presten sus servicios en lugares donde se desarrollen operaciones militares para restablecer el orden público, tendrán derecho a una prima mensual de PAZ equivalente al veinticinco por ciento (25%) de sueldo básico. El Ministerio de Defensa Nacional determinará las zonas y las circunstancias en que deba pagarse esta prima.

Parágrafo 1°. En las zonas donde no se desarrollen operaciones militares para restablecer el orden público los oficiales, suboficiales y soldados profesionales tendrán derecho a una prima mensual de PAZ que en este caso corresponderá

al quince por ciento (15%) del sueldo básico. El Ministerio de Defensa Nacional determinará las condiciones en que deba pagarse esta prima.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 72 del Decreto 1212 de 1990, el cual quedará así:

**Artículo 72. Prima de paz.** Los Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional, que presten sus servicios en lugares donde se desarrollen operaciones policiales para restablecer el orden público tendrán derecho a una prima mensual de PAZ equivalente al veinticinco por ciento (25%) del sueldo básico. El Ministerio de Defensa Nacional determinará las zonas y condiciones en que deba pagarse esta prima.

**Parágrafo 1°.** En las zonas donde no se desarrollen operaciones policiales para restablecer el orden público los Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional recibirán una prima mensual de PAZ que en este caso corresponderá al quince por ciento (15%) del sueldo básico. El Ministerio de Defensa Nacional determinará las condiciones en que deba pagarse esta prima.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 34 del Decreto 1213 de 1990, el cual quedará así:

**Artículo 34. Prima de paz.** El nivel ejecutivo y los Agentes de la Policía Nacional que presten sus servicios en lugares donde se desarrollen operaciones policiales para restablecer el orden público tendrán derecho a una prima mensual de PAZ equivalente al veinticinco por ciento (25%) del sueldo básico. El Ministerio de Defensa Nacional determinará las zonas y condiciones en que deba pagarse esta prima.

**Parágrafo 1°.** En las zonas donde no se desarrollen operaciones policiales para restablecer el orden público el nivel ejecutivo y los Agentes de la Policía Nacional recibirán una prima mensual de PAZ que en este caso corresponderá al quince por ciento (15%) del sueldo básico. El Ministerio de Defensa Nacional determinará las condiciones en que deba pagarse esta prima.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,

**ARGENIS VELASQUEZ RAMIREZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Futumayo



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### CAPÍTULO I

#### Antecedentes presupuestales

##### 1. Inversión en las Fuerzas Armadas y de Policía

En Colombia “según cifras del Ministerio de Defensa, la inversión en el 2013 fue de \$24 billones. Un informe del Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (Sipri por sus siglas en inglés), señaló que el gasto militar mundial se redujo en un 19%, es decir, aproximadamente USD 1.75 billones. Sin embargo, esa inversión aumentó en países emergentes y en desarrollo, según dice el documento, debido al crecimiento económico y a las necesidades de seguridad de esas naciones” (Vargas, 2014).

Estados Unidos encabezó la lista, pues en 2013 gastó alrededor de USD 640.000 millones. En los primeros lugares también están China (USD 188.000 millones) y Rusia (USD 87.800 millones). Colombia, antecedida por Paraguay, Honduras y Nicaragua, ocupó el cuarto lugar en la región latinoamericana: el año anterior la inversión fue de \$24 billones, mientras que en el 2012 fue de \$21 billones” (Vargas, 2014).

“De acuerdo con el Ministerio de Defensa, \$21.5 billones fueron destinados a 428.000 hombres de las Fuerzas Armadas (265.707 de las Fuerzas Militares y 163.152 de la Policía). De esa cifra, la nómina de los uniformados retirados traspasa los \$113.000 millones mensuales. Para el economista, investigador y consultor Jorge Pulecio, un egreso de este tipo es necesario, porque es la forma para que los Estados garanticen estabilidad a sus ciudadanos. “Si no hay seguridad militar y política y por ejemplo, hay organizaciones guerrilleras que hacen justicia por su propia cuenta, eso le sale costoso a la economía.

Según el Banco Mundial, el gasto militar asocia inversiones relativas a las Fuerzas Armadas, Ministerios de Defensa y otros organismos del Gobierno que participan en proyectos. Esto incluye pensiones del personal, servicios sociales, operación y mantenimientos, compras, investigación y desarrollo militar. Jorge Restrepo, director del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC), manifiesta que “los resultados no son sorprendentes, porque desde hace tiempo ha crecido el gasto público militar como producto del conflicto” (Vargas, 2014).

“Mientras que en otros sitios del mundo el gasto militar disminuyó, América Latina experimentó un aumento del 2.2%. En el contexto colombiano “ha crecido en las últimas décadas con el narcotráfico y los grupos al margen de la ley”, señala Fabián Sanabria, director del Instituto Colombiano de Antropología e Historia, quien también considera importante el gasto *ad portas* del proceso de paz. “No creo que disminuya luego del acuerdo, porque comparado con otros países

en un escenario de posconflicto, en Colombia puede firmarse la paz, pero no bajará el gasto porque los desmovilizados pueden constituir otros grupos criminales” (Vargas, 2014).

Sin embargo, “durante 2015 en Colombia se destinaron para gastos militares US\$207 por cada uno de los 47 millones de habitantes. En total se realizó una inversión de US\$9.900 millones, la segunda más significativa entre los países latinoamericanos, superada solo por los US\$24.600 millones que gastó Brasil durante el mismo año (Heraldo, 2016).

Estos son los datos que entregó el último informe publicado por el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Paz de Estocolmo (Stockholm International Peace Research Institute, Sipri), que cuantifica los gastos militares que se realizan en el mundo.

Si bien Colombia aparece entre los primeros puestos del listado del Sipri, si se toma en cuenta el gasto en relación con el número de habitantes de cada país, se traslada al tercer lugar, después de Uruguay y Chile, naciones que tienen una población de 3 y 18 millones de personas y que gastan con fines militares respectivamente, US\$293 y US\$258 por cada uno de sus habitantes.

Estos dineros se destinan a actividades asociadas con la organización y el funcionamiento de las fuerzas armadas en los diferentes países, tales como el pago de los costos del personal militar, pensiones, servicios sociales o desarrollos militares.

Estas cifras resultan relevantes dentro del contexto del centro del continente, Suramérica y El Caribe, pero no se comparan con la dimensión de los recursos que destinan los líderes mundiales en esta categoría” (HERALDO, 2016).

“Brasil es el único de la región que logra entrar en el ranking del Sipri de los 15 países que más invierten en defensa en el mundo ubicándose en la posición número 11 con un gasto que equivale a 1,4% de su Producto Interno Bruto.

Estados Unidos, país que encabeza el listado, invierte US\$596.000 millones, más del doble del presupuesto de China, que aparece segundo con US\$215.000 millones, y 60 veces lo que se invierte en un país como Colombia.

Lo que Colombia gastó con estos fines en 2015 representa 3,5% de su PIB, el porcentaje más grande entre los países latinoamericanos, superando incluso el 3,3% de EE.UU. Por su parte, la inversión de US\$7.700 millones de los mexicanos, terceros en el listado latinoamericano del Sipri correspondió a 0,7% de su PIB y a US\$60 si se divide entre todos sus habitantes (127 millones de personas).

De acuerdo con Germán Nova, profesor e investigador de las universidades Nacional y Central, el caso de la importante inversión de Brasil se debe a una histórica actividad militar que ha desarrollado este país.

“No olvidemos que en Brasil se producen los aviones Tucano y Súper Tucano, que en Colombia se utilizaron frecuentemente para enfrentar el conflicto armado”, señaló el profesor Nova.

Por su parte Julio César Botero, experto en asuntos internacionales y política exterior de la Universidad de La Salle, anotó que esta inversión se debe principalmente a una estrategia de protección como país continental y potencia mundial en materia de recursos naturales.

“Ellos dicen que su gasto está absolutamente destinado a la protección y a temas preventivos. Por eso cuentan con un sistema de vigilancia y protección amazónica. Es todo un tema de monitoreo satelital y también de unos aeropuertos militares muy robustos en la zona para protegerla, porque dicen que no pueden simplemente confiar en la buena fe del resto del sistema internacional”, explicó Botero.

El profesor también añade que en teoría de relaciones internacionales esto se conoce como realismo defensivo: “se trata de mostrarle al mundo mis dientes para no tener que usarlos realmente”.

Para el caso colombiano ambos expertos aseguran que las inversiones militares se han debido en mayor medida al conflicto interno, a diferencia de las grandes potencias como EE.UU. o el mismo Brasil, quienes responden más a movidas geopolíticas.

“Con esto uno se da cuenta de que el gasto grueso en materia de tener un ejército no es la logística de tenerlo, pues Colombia tiene unas fuerzas muy robustas, sino que se da en procesos de investigación, desarrollo de nuevas armas, nuevas tecnologías, equipos para la defensa, y para la interceptación de enemigos. Nos damos cuenta de que Colombia no hace nada de esto, que el gasto dentro de los rubros militares se dan básicamente para nómina y elementos logísticos”, afirmó Botero” (HERALDO, 2016).

“Para Nova, el aumento que ubicó al país entre los que más gastan de la región se hizo evidente después de 2002. “El efecto del Plan Colombia le dio una dinámica al gasto militar, además los dos gobiernos de ‘Seguridad Democrática’ de Álvaro Uribe llevaron a que se incrementara en forma considerable el gasto militar”, manifestó el especialista.

Sin embargo, respecto a 2014 la inversión militar en el país se redujo de US\$13.000 millones a US\$9.900 actuales, lo que Nova le atribuye a medidas tomadas por el gobierno de Juan Manuel Santos. Pero para él esto no significa necesariamente una reducción sostenida de cara al posconflicto. “Se podría esperar que después de la firma del acuerdo, por las experiencias de los países de Centroamérica, se requiera fortalecer la seguridad”, concluyó” (HERALDO, 2016).

Por último se tiene que “desde 2011 no se experimentaba un incremento global en los

presupuestos mundiales destinados al sector militar. En 2015 aumentó 1% respecto al año anterior, ubicándose en US\$1,67 billones, cifra que representa 2,3% del Producto Interno Bruto mundial.

Solo la inversión de Estados Unidos, líder del ranking, representa 36% del total mundial, mientras que China, país que ocupa el segundo lugar, representa 7,4%. En la región de Latinoamérica y el Caribe el presupuesto bajó 2,9% respecto a 2014, con un gasto total de US\$67.000 millones” (HERALDO, 2016).

## CAPÍTULO II

### Asignación presupuestal y miembros activos de las Fuerzas Militares y de Policía 2017

Según el Ministerio de Defensa Nacional en respuesta al Derecho de Petición número 618774-del 21 de julio de 2017 solicitado por la Honorable Representante a la Cámara Argenis Velásquez Ramírez, el personal activo de las fuerzas Militares y de Policía así como el presupuesto asignado para el 2017 es el siguiente:

Fuerzas Militares	
Oficiales	15.196
<b>Suboficiales</b>	<b>45.011</b>
Soldados	167.720
<b>TOTAL</b>	<b>227.927</b>

*Fuente: Ministerio de Defensa Nacional, 21 de Julio de 2017.*

Policía Nacional	
Oficiales	7.255
<b>Nivel Ejecutivo</b>	<b>42.231</b>
Suboficiales	230
<b>Patrulleros</b>	<b>101.784</b>
<b>TOTAL</b>	<b>151.500</b>

*Fuente: Ministerio de Defensa Nacional, 21 de julio de 2017.*

### 2. Asignación presupuestal de las Fuerzas Militares y de Policía 2017

Cifras en Billones	
Ejército Nacional	7.119.873.000.000
<b>Armada Nacional</b>	<b>1.501.165.000.000</b>
Fuerza Aérea Colombiana	1.385.862.000.000
<b>Policía Nacional</b>	<b>8.831.044.000.000</b>
<b>TOTAL</b>	<b>18.837.944.000.000</b>

*Fuente: Ministerio de Defensa Nacional, 21 de julio de 2017.*

### 3. Recursos con destinación a primas de orden público (2012-2016)

De los recursos fijados en el Decreto 2170 del 27 de diciembre de 2016, “por medio del cual se liquida el Presupuesto General de la Nación, para la vigencia fiscal del 2017”, se tiene proyectado cancelar por concepto de primas en promedio 28% del presupuesto asignado a la cuenta de “Gastos de personal”, para la Policía Nacional.

Estos recursos están destinados de la siguiente forma:

FUERZAS MILITARES				
2012	2013	2014	2015	2016
303.351.414.972,96	328.527.112.120,35	344.992.560.991,50	356.561.553.646,87	366.839.943.909,50

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional, 21 de julio de 2017.

POLICÍA NACIONAL				
2012	2013	2014	2015	2016
188.506.056.439,91	209.527.184.554,93	226.116.624.618,85	249.605.414.600,10	102.255.688.748,90

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional, 21 de julio de 2017.

#### 4. ¿Quiénes tienen derecho a devengar la prima de orden público?

“Es importante mencionar que la prima mensual de orden público equivale al 25% del sueldo básico para los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares, quienes adquieren el derecho siempre y cuando desarrollen operaciones tendientes al restablecimiento del orden público, o en su efecto se encuentren en jurisdicciones territoriales donde hay derecho a devengar la prima de orden público. (Decreto 1211 de 1990, artículo 98)” (COPER, 2017).

“Sin embargo para el personal que se encuentre en Unidades las cuales no devengan la prima de orden público automática, la pueden solicitar en los siguientes casos:

- Los Oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares y Empleados Públicos del Ministerio de Defensa que presten sus servicios y salgan con tropas de sus sedes habituales que no estén contempladas para el pago de la prima de orden público hacia las áreas en las que no exista guarnición militar permanente para participar en operaciones tendientes al restablecimiento del orden público.
- Para tener derecho a la prima mensual de orden público, se requiere que el Oficial, Suboficial o Empleado Público, haya permanecido en cualquiera de las situaciones previstas en este artículo por un tiempo mínimo de cinco (5) días cada mes.
- El personal asignado a los puestos de relevo de comunicaciones, personal de Oficiales y Suboficiales y Empleados Públicos que conforman los Batallones de Combate Terrestre, Fuerzas Especiales Rurales y Urbanas.

Ahora bien, si se ha preguntado ¿cuáles son los requisitos para solicitar la prima de orden público? Tenga en cuenta:

- Paso 1: Contar con un oficio remitido por el Comandante de la Unidad Táctica, con visto bueno del Oficial de operaciones dirigido a la Unidad Operativa Menor.

- Paso 2: Tener el oficio emitido por el Jefe de Estado Mayor de la Brigada correspondiente, dirigido al Comandante del Ejército Nacional, quien debe consolidar todas las solicitudes de adicional de prima de orden público realizadas por las unidades que pertenezcan a esa Unidad Operativa Menor.
- Paso 3: Haber diligenciado el Formato 1.10 (INPER) de acuerdo a lo establecido en la Directiva de Personal 0188 de 2009.
- Paso 4: Disponer Orden de operaciones vigente con el respectivo anexo de personal en el cual se encuentre relacionado el personal que participa en operación de restablecimiento del orden público” (COPER, 2017).

#### 5. El futuro incierto de las primas otorgadas a las Fuerzas Militares y de Policía

“Para sostener a los guerrilleros que se reincorporarán a la vida civil, el Mindefensa deberá reducir las primas que reciben los militares. Ya descubierto el futuro de las Fuerzas Militares de Colombia después de una posible firma del Proceso de Paz, muchos de los funcionarios activos del Ejército Nacional, Armada Nacional y Fuerza Aérea Colombiana, están supremamente preocupados por lo que se viene en materia de salarios. De acuerdo con el documento que se reveló el día 15 de marzo del 2016, en el que se habla de igualar en grado, sueldo y prestaciones al personal de la guerrilla FARC con el del Ejército, nuestras fuerzas legítimamente constituidas ya esperan que a partir de junio queden sin algunos privilegios. La razón es una sola: para sostener todo el guerrillero en la nómina de Mindefensa, se deberá reducir un gran número de primas que a la fecha son el vivir digno de nuestras tropas” (OVIEDO, 2016).

“Las primas que serán suprimidas son las siguientes:

Prima de actividad militar: pasará de pagarse en un 50% a un 25%, tal cual como era en el 2002.



Prima subsidio familiar: esta ayuda que se creó hace varias décadas para solventar en algo el gasto de las familias de los militares, será quitada ya que se propuso y aprobó el paso de los suboficiales de las Fuerzas Militares al nuevo nivel ejecutivo militar, tal cual como están los suboficiales de la Policía Nacional solo para personal de suboficiales, infantes de marina, soldados profesionales. La fecha de suspensión de la prima será en junio de 2017, cuando el personal de suboficiales de las Fuerzas Militares homologue al nivel ejecutivo militar. Dicha homologación será para el personal de suboficiales de todas las fuerzas.

Prima de especialista: dicha prima era devengada por el personal de técnicos y tecnólogos del cuerpo de suboficiales de las Fuerzas Militares y será levantada a partir de diciembre de 2016.

Con las propuestas y acuerdos a los que llegaron en la Mesa de Concertación para la Paz, es claro que el cambio en el régimen salarial de las Fuerzas Militares en un revés a tantos años de sacrificio y tiempo perdido de muchos de nuestros héroes de la patria, quienes quedan solo a la espera por una miseria en temas de sueldo de retiro y un sinsabor más que todo en el personal subalterno suboficiales, marinos y soldados profesionales tendrá que soportar. Ellos serán los más afectados, sin dejar de un lado lo que se viene en materia de ascensos, el cual a partir del 2017 será por mérito” (OVIEDO, 2016).

### CAPÍTULO III

#### Marco ilegal

#### 6. Régimen de primas de las fuerzas militares y de Policía

Las primas que tienen derecho los integrantes de las FFMM son las establecidas en el Título III, Capítulo I del Decreto 1211 de 1990 y el Título 2, Capítulo 1 del Decreto 989 de 1992.

Para los Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional las primas se encuentran establecidas en el Decreto 1212 de 1990 “Por medio del cual se reforma el estatuto personal de Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional”. Para el nivel Ejecutivo, se establecen en el Decreto 1091 de 1995, “Por medio del cual se expide el Régimen de Asignaciones y Prestaciones para el personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, creado mediante el Decreto 132 de 1995”. Y para los Agentes en el Decreto 1213 de 1990, “Por medio del cual se reforma el estatuto del personal de Agentes de la Policía Nacional.” (MINDEFENSA, 2017)

#### 7. Prima de orden público de las fuerzas militares y de policía

“La prima de orden público se liquida a los miembros de las FFMM que se encuentren en jurisdicciones territoriales donde hay derecho a devengar la misma. Es importante tener en cuenta

que esta prima no la adquieren todos los miembros de la Fuerza Pública, únicamente el personal que cumpla con los requisitos establecidos en la Resolución Ministerial 10412 del 22 de noviembre de 1995, artículos 98 del Decreto 1211 de 1990 y artículo 44 del Decreto 1214 de 1990, así:

**Artículo 98 del Decreto 1211 de 1990. “PRIMA DE ORDEN PÚBLICO.** Los oficiales y Suboficiales de las Fuerzas Militares que presten sus servicios en lugares donde se desarrollen operaciones militares para restablecer el orden público, tendrán derecho a una prima mensual de orden público equivalente al veinticinco por ciento (25%) de sueldo básico. El Ministerio de Defensa Nacional determinará las zonas y las circunstancias en que deba pagarse esta prima” (MINDEFENSA, 2017).

**“Artículo 44 del Decreto 1214 de 1990. “PRIMA DE ORDEN PÚBLICO.** Los empleados públicos del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional que presten sus servicios en lugares donde se desarrollen operaciones militares para restablecer el orden público, tendrán derecho a una prima mensual de orden público equivalente a un diez por ciento (10%) del sueldo básico. El Ministerio de Defensa Nacional determinará las zonas y las circunstancias en que deba pagarse esta prima” (MINDEFENSA, 2017).

“Por su parte, la prima de orden público para los Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional, se encuentra establecida en el Decreto 1212 de 1990 de la siguiente manera:

**Artículo 72 del Decreto 1212 de 1990. “PRIMA DE ORDEN PÚBLICO.** Los Oficiales y Suboficiales de la Policía Nacional, que presten sus servicios en lugares donde se desarrollen operaciones policiales para restablecer el orden público tendrán derecho a una prima mensual de orden público equivalente al veinticinco por ciento (25%) del sueldo básico. El Ministerio de Defensa Nacional determinará las zonas y condiciones en que deba pagarse esta prima” (MINDEFENSA, 2017).

“Los agentes de policía reciben el siguiente porcentaje por concepto de prima de orden público, de acuerdo al artículo 34 del Decreto 1213 de 1990:

**Artículo 34 del Decreto 1213 de 1990. “PRIMA DE ORDEN PÚBLICO.** Los agentes de la Policía Nacional que presten sus servicios en lugares donde se desarrollen operaciones policiales para restablecer el orden público tendrán derecho a una prima mensual de orden público equivalente al veinticinco por ciento (25%) del sueldo básico. El Ministerio de Defensa Nacional determinará las zonas y condiciones en que deba pagarse esta prima” (MINDEFENSA, 2017).

Se puede concluir que la prima de orden público está supeditada al cumplimiento de los requisitos establecidos en la Resolución Ministerial 10412

de noviembre de 1995, el Decreto 1211 de 1990 y el Decreto 1214 de 1990 y se pierde el pago de la misma siempre y cuando sea trasladado a una zona no declarada de orden público (MINDEFENSA, 2017).

De los honorables Congresistas,

De los Honorables Congresistas,



**ARGENIS VELÁSQUEZ RAMÍREZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Putumayo

#### CAPÍTULO IV

##### Bibliografía

Caracol Radio. (31 de julio de 2016). Aumenta el presupuesto para atender víctimas en posconflicto. *Caracol Radio*, págs. 1-3.

COPER. (16 de marzo de 2017). ¿Quiénes tienen derecho a devengar la prima de orden público? *Ejército Nacional de Colombia*, págs. 1-3.

FFMM, C. G. (1° de febrero de 2017). *Comando General de las Fuerzas Militares*. Comando General de las Fuerzas Militares, págs. 1-2.

HERALDO, E. (6 de septiembre de 2016). En Colombia el gasto militar anual por persona es de US\$207. *EL HERALDO*, págs. 1-3.

MINDEFENSA. (2017). *Derecho de Petición*. Bogotá: MINDEFENSA.

OVIEDO, J. S. (21 de marzo de 2016). Fuerzas Militares: un futuro incierto. *Las 2 Orillas*, págs. 1-4.

Vargas, T. M. (21 de abril de 2014). El gasto militar en Colombia en un escenario de posconflicto. *El Espectador*, págs. 1-3.

\* \* \*

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 092 DE 2017 CÁMARA

*por medio de la cual se crea el Protocolo estandarizado de atención a las mujeres potencialmente expuestas o que sean víctimas de violencia, que se encuentren en el exterior; se modifican algunos artículos de la Ley 1257 de 2008, la Ley 1761 de 2015; y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia  
DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el numeral 7 del artículo 6° de la Ley 1257 de 2008, el cual quedará así:

**Artículo 6°. Principios.** *La interpretación y aplicación de esta ley se hará de conformidad con los siguientes principios:*

7. *No Discriminación. Todas las mujeres con independencia de sus circunstancias personales, sociales o económicas tales como edad, etnia, orientación sexual, procedencia rural o urbana, religión entre otras, tendrán garantizados los derechos establecidos en esta ley a través de una previsión de estándares mínimos en todo el territorio nacional o fuera de él, por medio del servicio exterior de la República.*<sup>25</sup>

**Artículo 2°.** Adiciónese un numeral al artículo 6° de la Ley 1257 de 2008, el cual quedará así:

**Artículo 6°. Principios.** *La interpretación y aplicación de esta ley se hará de conformidad con los siguientes principios:*

**9. Principio de Progresividad: Es obligación del Estado garantizar la continuidad en la garantía, reconocimiento y ejercicio de los Derechos Humanos y prohibir el retroceso en esta materia. Este principio exige el uso del máximo de recursos disponibles por parte del Estado para la satisfacción de los derechos.**

**Artículo 3°.** Adiciónese un nuevo texto al artículo 7° de la Ley 1257, el cual quedará así:

*Artículo 7°. Además de otros derechos reconocidos en la ley o en tratados y convenios internacionales debidamente ratificados, las mujeres tienen derecho a una vida digna, a la integridad física, sexual y psicológica, a la intimidad, a no ser sometidas a tortura o a tratos crueles y degradantes, a la igualdad real y efectiva, a no ser sometidas a forma alguna de discriminación, a la libertad y autonomía, al libre desarrollo de la personalidad, a la salud, a la salud sexual y reproductiva y a la seguridad personal. **Derechos que deben ser efectivos tanto para todas las mujeres dentro del territorio nacional, como para las connacionales que se encuentren en el exterior.***

**Artículo 4°.** Adiciónese un numeral al artículo 9° de la Ley 1257 de 2008, el cual quedará así:

**Artículo 9°. Medidas de sensibilización y prevención.** *Todas las autoridades encargadas de formular e implementar políticas públicas deberán reconocer las diferencias y desigualdades sociales, biológicas en las relaciones entre las personas según el sexo, la edad, la etnia y el rol que desempeñan en la familia y en el grupo social.*

*El Gobierno nacional:*

**10. A través del Servicio Exterior a cargo de la Cancillería colombiana, creará un “Protocolo estandarizado de atención a las mujeres potencialmente expuestas o que sean víctimas**

<sup>25</sup> Citar protocolo mexicano principios.

**de violencia, que se encuentren en el exterior”, el cual permita actuar de manera oportuna para prevenir, identificar, atender y canalizar a las mujeres a servicios especializados de apoyo.**

**Dicho protocolo estandarizado deberá contener como mínimo una ruta de atención que considere las siguientes condiciones y/o recursos:**

1. **Recopilación de datos de línea base.**
2. **Disposición de la oferta consular de servicios de atención y protección a las mujeres víctimas de violencia, en lugares visibles, que faciliten el acceso al material informativo.**
3. **Condiciones físicas en las oficinas consulares que garanticen seguridad, confidencialidad y privacidad.**
4. **Política de confidencialidad para el manejo de casos y expedientes.**
5. **Canales permanentes de atención especializada (a través de los diferentes mecanismos que las tecnologías de la comunicación permitan: líneas telefónicas, chat 24 horas, video llamadas, entre otros).**
6. **Personal consular sensibilizado y capacitado permanentemente en la detección, el manejo preventivo y la atención de casos de violencia contra las mujeres.**
7. **Coordinación entre las áreas del consulado así como entre consulados, que permita una detección y canalización oportuna de las mujeres víctimas, a un área de atención y servicios adecuados que garanticen su protección.**
8. **Coordinación con las áreas de las entidades cuya función es la protección de los Derechos Humanos como lo son la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación.**
9. **Creación y sostenimiento de Redes de Servicios Especializados (entre ellos servicios legales, de apoyo psicológico, grupos de apoyo, refugios, albergues temporales, servicios básicos de salud, emergencia y hospitalización, bolsas de trabajo, servicios de formación y empoderamiento, entre otros).**

Artículo 5°. Adiciónese un nuevo artículo a la Ley 1761 de 2015, el cual quedará así:

**Artículo 9A. El Ministerio de Justicia y del Derecho en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Fiscalía General de la Nación, implementará los mecanismos de cooperación judicial internacional aplicables en la materia, con el propósito de que las denuncias efectuadas por mujeres víctimas de violencia en el exterior, puedan surtir los trámites necesarios para lograr la justicia a que haya lugar.**


Artículo 6°. Adiciónese un párrafo al artículo 12 de la Ley 1761 de 2015, el cual quedará así:

**Adopción de un Sistema Nacional de Estadísticas sobre Violencia Basada en Género. Dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley, el Departamento Nacional de Estadísticas (DANE), en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), adoptarán un Sistema Nacional de Recopilación de Datos sobre los hechos relacionados con la violencia de género en el país, en orden a establecer los tipos, ámbitos, modalidades, frecuencia, medios utilizados para ejecutar la violencia, niveles de impacto personal y social, medidas otorgadas, servicios prestados y estado del proceso judicial, para la definición de políticas públicas de prevención, protección, atención y reparación de las víctimas de la violencia de género. Este sistema también deberá contar con la información relativa a los casos de mujeres colombianas víctimas de violencia en el exterior.**

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

De los honorables Congressistas:

De los Honorables Congressistas:



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### Antecedentes

Actualmente el número de mujeres víctimas de violencia en el exterior, ha crecido exponencialmente.

De acuerdo con cifras recogidas de ONU Mujeres, se estima que el 35% de las mujeres de todo el mundo ha sufrido violencia física. Por el contrario, en la mayoría de países donde existen datos, menos del 40% de las víctimas que sufren violencia buscan ayuda<sup>1</sup>. En Colombia de acuerdo con Medicina Legal más de 37 mil mujeres fueron violentadas en 2015.

Sólo de lo registrado por medios de comunicación durante los últimos 4 años, se tuvo conocimiento de 9 muertes violentas de

<sup>1</sup> Hechos y cifras: Acabar con la violencia contra mujeres y niñas. <http://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures>



mujeres colombianas en el exterior. Los casos correspondieron a las connacionales: Giuliana Andrea Acevedo de 21 años (en Chile)<sup>2</sup>; Lina María Ospina de 29 años (en Estados Unidos)<sup>3</sup>; Antonieta Vásquez Suárez de 36 años (en Italia)<sup>4</sup>; Sara Ramírez de 22 años, Diana Alejandra Pulido Duque de 27 años, Mile Virginia Martín Gordillo de 31 años y Stephanie Magón Ramírez de 22 años (en México)<sup>5</sup>; Ingrid Becerra Benítez, de 50 años (en España)<sup>6</sup>; y Janny Sofía Rebollo Tuirán de 40 años (en España).

A julio de 2017, los medios han registrado mínimo 6 casos nuevos de connacionales mujeres muertas de manera violenta, y que han provocado absoluta indignación entre la comunidad latina de Estados Unidos, Italia, España y Ecuador, a diferencia de Colombia, donde no han tenido mayor resonancia, excepto por su publicación en algunos medios de comunicación que han demostrado interés en registrar estos casos. Las colombianas asesinadas fueron Jennifer Londoño, pereirana de 31 años que vivía en Nueva Jersey; Lina Bolaños, vallecaucana de 38 años residente en la ciudad de Boston; Nidia Lucía Loza Rodríguez, de 37 años residente en la ciudad de Vicenza, norte de Italia; Eliana González Ortiz de 27 años, quien vivía en Madrid – España; María Fernanda Rojas Salazar, de 40 años, en Ecuador; y finalmente Alexandra Gaviria, de 24 años también originaria del Valle del Cauca y asesinada en la isla de San Marteen, perteneciente a las Antillas Holandesas, donde residía<sup>7</sup>.

Vale la pena mencionar que en todos estos casos, las mujeres fueron asesinadas a manos de sus parejas sentimentales, y en su mayoría había antecedentes de denuncia o alerta a las autoridades por episodios de agresión. Es decir corresponden a casos que pudieron llegar a evitarse.

Pero el agravante sobre estos registros, es que no corresponden a cifras oficiales, pues no se cuenta con las mismas. En otras palabras, a hoy no se sabe cuántas mujeres colombianas han sido víctimas de violencia o que estén actualmente siendo violentadas, fuera de las fronteras, lo cual

resulta alarmante ¿cuántos casos puede haber, de connacionales alrededor del mundo con necesidad de protección?

### Marco normativo internacional

Por su parte, organizaciones internacionales, algunos gobiernos y diferentes ONG, han comprendido las dimensiones de este fenómeno y han implementado una serie de acciones desde diferentes ámbitos, en procura de establecer medidas de carácter preventivo, así como de garantizar mecanismos de protección para las mujeres. Algunas de estas directrices emanadas desde el más alto nivel como lo es las Naciones Unidas se mencionan a continuación:

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer CEDAW de 1979, con sus recomendaciones 12 y 19<sup>8</sup>, en las que se clarifica la inclusión del tema de la violencia dentro de dicha Convención;

La Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer de 1993<sup>9</sup>;

La Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994<sup>10</sup> (que identifica el vínculo entre la violencia y la salud y derechos reproductivos);

La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, resultado de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en China, en septiembre de 1995<sup>11</sup>.

El Convenio del Consejo de Europa para prevenir y combatir la violencia contra la mujer y la violencia doméstica de 2001<sup>12</sup>;

Además de las resoluciones bianuales que viene adoptando la Asamblea General de las Naciones Unidas como la de 2012 en la que se incluyen la intensificación de esfuerzos para eliminar la violencia contra las mujeres y la trata de mujeres y niñas<sup>13</sup>, entre otras.

A nivel de América, el propósito de contrarrestar este flagelo, llevó a la firma de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer “BELÉM DO PARÁ” de 1994, de la cual Colombia fue país signatario<sup>14</sup>.

<sup>2</sup> <http://www.chilevision.cl/matinal/noticias/mujer-colombiana-descuartizada-convivia-con-el-presunto-asesino/2016-03-09/084824.html>

<sup>3</sup> [http://www.elmundo.com/portal/noticias/antioquia/la-joven-colombiana-asesinada-por-su-esposo-en-florida-tenia-dos-impactos-de-bala-en-su-cuerpo\\_.php](http://www.elmundo.com/portal/noticias/antioquia/la-joven-colombiana-asesinada-por-su-esposo-en-florida-tenia-dos-impactos-de-bala-en-su-cuerpo_.php)

<sup>4</sup> <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/familia-de-colombiana-muerta-italia-exige-claridad-sobr-articulo-639077>

<sup>5</sup> <http://www.eltiempo.com/colombia/cali/modelo-stephanie-magon-asesinada-en-mexico-fue-sepultada-en-cali/16667573>

<sup>6</sup> <http://noticias.caracoltv.com/valle/colombia/colombiana-que-murio-en-espana-era-maltratada-por-su-esposo-denuncia-familia?cid=1>

<sup>7</sup> <http://www.elcolombiano.com/colombia/seis-macabros-homicidios-de-colombianas-en-el-exterio-r-NH6854843>

<sup>8</sup> <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

<sup>9</sup> <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ViolenceAgainstWomen.aspx>

<sup>10</sup> <http://www.un.org/es/development/devagenda/population.shtml>

<sup>11</sup> [http://beijing20.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa\\_s\\_final\\_web.pdf](http://beijing20.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf)

<sup>12</sup> <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680462543>

<sup>13</sup> Poner fin a la violencia contra las mujeres. <http://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures>.

<sup>14</sup> <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

### Marco normativo colombiano

El desarrollo normativo internacional trajo consigo la correspondiente responsabilidad del Estado colombiano de actualizar su legislación, en procura de aplicar las recomendaciones que mayor consenso han generado a nivel mundial.

Es así como la Constitución Nacional establece en su artículo 5° que el Estado “reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona”. El artículo 13 establece que “todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo; y el artículo 43 dispone inequívocamente que “la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades”, y que “la mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación”, obligando al Estado a prestar especial protección a la maternidad y a las mujeres cabeza de familia”<sup>15</sup>,

Sin embargo, en relación con acciones en contra de la violencia contra las mujeres, fue hasta el año 2008 que se sancionó la Ley 1257 “Por la cual se dictan las normas de sensibilización, prevención, y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la ley de 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones”; y en 2015 la Ley 1761, “Por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones”.

Al analizar estas normas, se evidencia cómo recoge algunos lineamientos internacionales, por lo que en sus artículos se comprende que lo allí dispuesto cobija a las mujeres indistintamente de su lugar de origen, nacionalidad o lugar de residencia. En otras palabras buscó disponer de las herramientas necesarias para proteger a TODAS las mujeres.

A nivel institucional, son importantes los esfuerzos que se han efectuado desde la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, algunos ministerios, el mismo Congreso de la República a través de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, para garantizar la materialización de los derechos de las mujeres en el país. No obstante, encontramos que ciertamente están orientados a la protección que se brinda exclusivamente dentro del territorio nacional.

Lo anterior resulta restrictivo, cuando reconocemos que Colombia cuenta con una diáspora importante, de aproximadamente 5 millones de colombianos, de los cuales en su mayoría son mujeres. Es decir que tenemos una población considerable altamente expuesta a factores de violencia no solo de género, sino también por

su condición de migrante. Colombianas que conservan el derecho a ser protegidas integralmente donde quiera que se encuentren.

En este sentido es necesario reconocer la iniciativa que ha tenido la Cancillería de Colombia, en procura de la realización efectiva de los derechos de las mujeres colombianas migrantes, pues no ha sido una tarea fácil considerando que la prevención y la protección deben efectuarse en otros países.

Actualmente, a través del servicio consular, ofrece asistencia social a casos relacionados como “vulneración de derechos que afecten la integridad física y/o psicológica”, los cuales son atendidos mediante los siguientes servicios:

- Recepción de solicitud de asistencia.
- Verificación de los hechos y situación de vulnerabilidad.
- Orientación o asesoría legal y/o social según el caso.
- Acompañamiento en la realización de denuncias, oficios o comunicaciones en materia judicial y en pro de su seguridad.
- Gestión de lugares temporales de estadía.
- Seguimiento al desenvolvimiento del caso.

Asimismo, y aunque se hace una distinción en materia de Violencia Intrafamiliar, implementa acciones que pueden considerarse complementarias, y que describe así *es la asistencia prestada a las y los connacionales víctimas... que se encuentran residiendo en el exterior. Se les informa sobre las instancias locales, que les permitirán instaurar las denuncias correspondientes, así como obtener protección y albergue en los casos que sea requerido. Adicionalmente podrá revisarse de manera individual los casos en que sea pertinente el egreso a territorio colombiano, de las víctimas, presentando los casos para la evaluación ante las instancias pertinentes*<sup>16</sup>. En este servicio se han establecido pasos que permitan atender de manera particular también a los hijos menores de edad, cuando los hay.

La Cancillería colombiana además cuenta con el Centro integral de Atención al Ciudadano ICIAC, el cual permite brindar atención las 24 horas a los connacionales que requieran comunicarse con la Cancillería frente a un caso de emergencia<sup>17</sup>.

De igual forma, recientemente se efectuó una importante alianza con otros países como México, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá a través de sus consulados en Huston, con el objetivo de crear una Ruta de Atención para Víctimas de Violencia de Género en Texas, Louisiana, Arkansas y Oklahoma. Dicha ruta, y de la cual también hacen parte otros organismos

<sup>15</sup> <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-335-13.htm>

<sup>16</sup> <http://newark.consulado.gov.co/otros-servicios/asistencia-a-connacionales>

<sup>17</sup> <http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/ciac-heramienta-estar-contacto-con-la-cancilleria-cualquier-dia-cualquier-hora>

que asisten a víctimas de violencia, se estableció a través de un Memorando de Entendimiento, MOU, y a partir del pasado 1º de noviembre de 2016.

Como puede observarse, el objetivo primordial de estas acciones ha sido el poder brindar una ayuda inmediata y canalizar a las mujeres para ser asistidas de la manera más efectiva, y a su vez aunar esfuerzos coordinadamente para combatir este delito.

#### - ¿Qué se puede mejorar?

No obstante y pese a estos importantes esfuerzos, se requiere poner en práctica toda medida que permita cumplir cabalmente con el fin último del servicio consular y es el de proteger y asistir a los colombianos, en este caso mujeres, para garantizar sus derechos fundamentales.

Como se mencionó anteriormente, el consulado de Colombia firmó un MOU con el consulado de los Estados Unidos Mexicanos, para fortalecer la red de apoyo a sus mujeres migrantes. Sin embargo, esta es tan solo una de las acciones emprendidas por dicho país. Son ampliamente reconocidos los importantes avances que ha tenido en su política de atención a los connacionales en el exterior y su experiencia en la implementación de medidas afirmativas hacia sus mujeres migrantes.

Es así como se considera de la mayor pertinencia recoger experiencias positivas como la mexicana, que ha buscado avanzar en su compromiso con la equidad de género y la eliminación de la violencia contra las niñas y las mujeres fuera de sus fronteras, con la creación de un *Protocolo de Atención Consular para las Víctimas de Violencia Basada en Género*<sup>18</sup>.

Para este propósito, la Secretaría de Relaciones Exteriores firmó un convenio con ONU Mujeres en México para la elaboración de ese instrumento, el 26 de noviembre de 2015; y cuyo objetivo principal fue el de estandarizar y fortalecer la atención a las víctimas de violencia que ofrece el personal consular; así como ofrecer herramientas para detectar de manera temprana, y con ello ayudar a prevenir, posibles manifestaciones de este tipo de violencia<sup>19</sup>.

Valga mencionar también, que este protocolo llegó a complementar acciones adicionales que previamente viene implementando el servicio consular mexicano, como lo es la *Ventanilla Única de Atención Integral para la Mujer VAIM*, que inició operaciones en febrero de 2015, para ofrecer servicios especializados que promovieran el empoderamiento de sus mujeres migrantes en Estados Unidos<sup>20</sup>.

En efecto estos mecanismos buscan reforzar la atención integral a las mujeres migrantes en las diferentes etapas del proceso migratorio, considerando por supuesto las competencias y los alcances del servicio exterior y sus representaciones diplomáticas donde quiera que estas se encuentren, de manera que las intervenciones de la red consular permitan prevenir, identificar, atender y canalizar oportunamente a las víctimas, evitando su revictimización y/o reforzar el círculo de violencia al cual se encuentran expuestas.

El Protocolo construyó una guía orientada al personal del servicio exterior para poder hacer un seguimiento a las víctimas o potenciales víctimas de violencia de género facilitando una “*caja de herramientas*”, que consiste en instrumentos de apoyo para abordar cada proceso.

Dichas herramientas abordan en términos generales los siguientes aspectos:

1. Recopilación de datos de línea base.
2. Revisión de instalaciones adecuadas (Privacidad del espacio de atención).
3. Política de confidencialidad (Línea de atención telefónica).
4. Coordinación entre las áreas internas del consulado y entre consulados.
5. Redes de Servicios Especializados (externas).

Cada una de estas herramientas cuenta con ejemplos de buenas prácticas y con recomendaciones de lo que No debe hacerse en determinados casos. Detalla paso a paso el procedimiento que se debe adelantar en cada momento y en cada uno de los mecanismos de asistencia (ventanilla única, línea de atención telefónica, consulados móviles, etc.).

#### Objeto del proyecto de ley

De acuerdo con lo expuesto, el presente proyecto de ley busca complementar los avances normativos alcanzados a través de las Leyes 1257 de 2008 y 1761 de 2015, y las acciones emprendidas desde el servicio consular en su lucha para enfrentar la violencia contra las mujeres, ampliando y fortaleciendo los mecanismos de prevención y protección a las connacionales en el exterior.

De esta manera, recoge en su articulado algunos principios, estándares y guías recomendados en el “*Protocolo de Atención a Personas Víctimas de Violencia Basada en Género*”, elaborado por la Secretaría de Relaciones Exteriores SER y ONU Mujeres México<sup>21</sup>”, como recursos y condiciones mínimas a considerar dentro de la *ruta de atención* en los casos de violencia contra

<sup>18</sup> <http://mexico.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2015/10/sre-y-onu-mujeres-25-noviembre> ONU Mujeres en México. Juliette Bonnafé. Diciembre 5 de 2016.

<sup>19</sup> *Ibíd.* Presentación.

<sup>20</sup> *Op. cit.* Presentación.

<sup>21</sup> <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2016/protocolo%20de%20atención%20consular%20para%20personas%20v%C3%ADctimas%20de%20violencia%20basada%20en%20el%20género.pdf?v=1&d=20161215T191948>



las mujeres colombianas en el exterior y de esta manera mejorar la capacidad de anticipación y respuesta.

Igualmente, introduce la coordinación que debe haber con las entidades garantes de la protección de los Derechos Humanos de los colombianos, como lo son la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación.

También establece el mecanismo de cooperación judicial internacional, como herramienta complementaria de la ruta, que garantice el derecho de acceso a la justicia para las mujeres víctimas; y aborda el tema de generación de estadísticas como herramienta para la implementación efectiva de acciones preventivas y de atención.

Finalmente cabe recalcar que se retoma el **Principio de Progresividad** adoptado por el Protocolo en México: *descrito como la obligación del Estado garantizar la continuidad en la garantía, reconocimiento y ejercicio de los Derechos Humanos y prohibir el retroceso en esta materia. Este principio exige el uso del máximo de recursos disponibles por parte del Estado para la satisfacción de los derechos*<sup>22</sup>. Con lo anterior se sustenta la necesidad de continuar avanzando a nivel de Estado en la formulación e implementación de todas las medidas que permitan salvaguardar la vida y la integridad de las mujeres colombianas, estén o no dentro del territorio nacional.

#### - Protección de los Derechos Humanos

Es importante resaltar que la coordinación interinstitucional con la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo que se propone en el articulado, constituye un aspecto prioritario y esencial en lo que respecta a la garantía y protección de los derechos fundamentales de las mujeres potencialmente expuestas, o que son víctimas de violencia.

A la Procuraduría General de la Nación, por mandato constitucional le corresponde según el numeral 2 del artículo 273 dispone “*Proteger los Derechos Humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo*”.

Por su parte, a la Defensoría del Pueblo, la Constitución Nacional le asigna una función orientadora cuando en el numeral 1° del artículo 282 dispone: “*Orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado*”.

#### Contenido del proyecto

La iniciativa que se pone a consideración del Honorable Congreso de la República, consta de siete (7) artículos, en los cuales se amplía el espectro de los principios considerados dentro de la Ley 1257 de 2008, así como determina de

manera explícita que los derechos de las mujeres amparados por dicha norma, se extienden a las connacionales que se encuentran fuera del territorio nacional.

Establece además la creación de un *Protocolo estandarizado de atención a las mujeres potencialmente expuestas o que sean víctimas de violencia, que se encuentren en el exterior*, a cargo del servicio exterior de la Cancillería colombiana, y en el cual se definen unas condiciones y recursos mínimos que deberá contener dentro de su ruta de atención.

Determina que el Ministerio de Justicia en coordinación con la Fiscalía General de la Nación, empleen mecanismos de cooperación judicial internacional que coadyuven a la obtención de justicia por parte de las mujeres víctimas, en los procesos judiciales que se lleguen a adelantar.

Por último, agrega que el Sistema Nacional de Estadística sobre Violencia basada en Género, creado desde la Ley 1761 de 2015, deberá incluir la información relativa a los casos de mujeres colombianas víctimas de violencia en el exterior.

Es importante resaltar que este proyecto fue presentado el pasado 8 de marzo del año en curso, pero no le fue asignado ponente en el respectivo momento. No obstante, el trabajo con las diferentes entidades que se involucran en el articulado se continuó adelantando, con el propósito de conocer sus consideraciones sobre el contenido de la iniciativa.

En este sentido se efectuó una primera mesa de trabajo el día 16 de junio de 2017, en la que se reunieron entidades como Ministerio de Justicia y del Derecho, Relaciones Exteriores, Migración Colombia, Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo y ONU Mujeres Colombia, las cuales a través de sus delegados para el tema de mujer, violencia basada en género, Dirección de Política Criminal, grupo para el tema de trata de personas, tuvieron la oportunidad de conocer directamente el propósito de la iniciativa y pudieron manifestar su acuerdo sobre la necesidad de fortalecer los mecanismos actuales para garantizar la protección de las mujeres y sus derechos aun estando fuera del territorio nacional.

Se expresó igualmente la importancia de garantizar mediante una ley las disposiciones para la protección de las mujeres, de manera que tengan un carácter permanente y no queden sujetas a la voluntad de quienes detentan los cargos dentro de las entidades públicas, en un momento dado.

De este primer e importante encuentro, se acordó continuar el trabajo aunado, sin desaprovechar el alistamiento institucional que adelantan entidades como la Cancillería, para brindar una mejor atención a los connacionales en el exterior. Por lo

<sup>22</sup> Ibíd. Página 82.

anterior, en el desarrollo legislativo que tenga el presente proyecto de ley se mantendrá un diálogo constante y constructivo con estas entidades, contando con su acompañamiento en los diferentes debates requeridos, en pro de salvaguardar a las mujeres colombianas.

### Jurisprudencia

La Corte Constitucional se ha referido en relación con la violencia contra las mujeres en los siguientes términos, en su **Sentencia C-776 de 2010**: “*La violencia contra la mujer suele estar vinculada con causas sociales, culturales, económicas, religiosas, étnicas, históricas y políticas, las cuales operan en conjunto o aisladamente en desmedro de la dignidad y del respeto que se debe a quien es considerada como una persona vulnerable y, en esta medida, sujeto de especial protección tanto en el derecho internacional, como en el ordenamiento jurídico interno de los Estados...*”

...4.1. *Los actos de agresión pueden provenir de agentes estatales o de particulares, afectar la vida pública o privada de la mujer, presentarse en sus relaciones laborales, familiares, afectivas, como también por fuera de estas, tener consecuencias para su integridad física, moral o psicológica y, en algunos casos, producir secuelas para las personas que conforman su unidad doméstica. En esta medida, corresponde al Estado y a la familia procurar mecanismos destinados a evitar y erradicar toda forma de violencia contra la mujer, teniendo los órganos estatales que asumir la mayor responsabilidad, debido a su naturaleza, estructura y funciones...*

...5.3. *Entre las obligaciones internacionales asumidas por el Estado colombiano relacionadas con la protección a la mujer, se cuenta la de abstenerse de ejercer violencia contra ella a través de sus agentes, como también la de garantizarle una vida libre de violencia en todos los espacios –público y privado–, sin importar que el agente sea un particular, a lo cual se suma el deber de adoptar medidas positivas en favor de la mujer.”<sup>23</sup>. (Subrayado fuera de Texto).*

Asimismo, en **Sentencia C-335 de 2013**, manifestó: “*La violencia de género es un fenómeno fundado en factores sociales como son la desigualdad y la discriminación de las mujeres, por ello una estrategia eficaz para eliminarla requiere de una respuesta integral del Estado, la cual no solamente debe abarcar el Derecho penal sino también otras medidas jurídicas y sociales que la complementen...*”<sup>24</sup>.

Y más recientemente en **Sentencia C-297 de 2016**, el Tribunal expresó: “38. En conclusión:

*(i) la violencia de género es un fenómeno social vigente que se fundamenta en la discriminación de la mujer y tiene serias consecuencias para el goce de sus derechos fundamentales; (ii) a partir de las disposiciones constitucionales y del bloque de constitucionalidad se ha reconocido el derecho fundamental de las mujeres a estar libres de violencia, que a su vez comporta el deber estatal de adoptar todas las medidas para protegerlas de la violencia y atender de forma integral a sus sobrevivientes; (iii) el mismo marco impone la obligación de debida diligencia de prevenir, atender, investigar y sancionar la violencia contra la mujer; (iv) a su vez, este deber no se limita a la obligación de adoptar medidas de tipo penal sino también debe contemplar medidas sociales y educativas, entre otras, que contribuyan de forma efectiva a revertir las condiciones sociales que fomentan los estereotipos negativos de género y precluyen el goce de la igualdad sustantiva, particularmente en el ámbito de la administración de justicia.*

En este contexto, esta Corporación ha considerado deber del Estado adoptar: (i) acciones afirmativas para proteger a las mujeres de los riesgos y amenazas desproporcionados de violencia en el contexto del conflicto armado, particularmente aquellos de abuso sexual; (ii) protocolos de atención integral en salud y psicosociales para las víctimas de cualquier tipo de violencia, como un mínimo constitucional; (iii) un enfoque diferencial en los programas de testigos en el marco del acceso a la justicia en el conflicto armado; (iv) políticas para eliminar los estereotipos de género en la administración de justicia, particularmente los que revictimizan a las mujeres y (v) medidas, más allá de las punitivas, para erradicar la violencia contra la mujer, como la sanción social.

*Así pues, el deber de debida diligencia en la prevención, atención investigación y sanción de la violencia contra la mujer impone al Estado la carga de adoptar una perspectiva de género en la investigación de estos delitos y violaciones de Derechos Humanos. Lo anterior, para contrarrestar el hecho de que el derecho fue creado desde una perspectiva masculina que no ha tenido en cuenta las desigualdades de género y, por lo tanto, no ha integrado formas de superarlas a la administración de justicia. Así, para abordar una investigación desde esta perspectiva, es necesario: (i) tener en cuenta la desigualdad sistemática que ha sufrido la mujer y su condición social como factores que la ponen en una situación de riesgo y amenaza de violencia; y (ii) abstenerse de revictimizar a las mujeres con fundamento en estereotipos de género negativos.*

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicitamos al Honorable Congreso de la República, dar trámite al presente proyecto de ley, como mecanismo necesario para garantizar la

<sup>23</sup> <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-776-10.htm>

<sup>24</sup> <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-335-13.htm>

protección a las mujeres víctimas de violencia en el exterior.

De los honorables Congresistas:

De los Honorables Congresistas:

Ana Paola Agudelo García  
 Guillermo Bocayo  
 Tatiana Carreño  
 Aprens Vélez  
 Sandra Ortiz  
 Carlos Gocaine  
 Ana Cristina Paz

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 15 de agosto del año 2017 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 092 de 2017 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por la honorable Representante Ana Paola Agudelo García y otras firmas.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

Gaceta número 695 - Martes, 15 de agosto de 2017

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de ley número 087 de 2017 Cámara, por la cual se crea el espacio de participación de los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 088 de 2017 Cámara, por la cual se crea la licencia ambiental para exploración minera y se dictan otras disposiciones.....	13
Proyecto de ley número 090 de 2017 Cámara, por medio del cual se expide el régimen de trabajo decente para los contratistas de prestación de servicios y se dictan otras disposiciones en materia de Contratación Administrativa y Modernización Estatal.....	15
Proyecto de ley número 091 de 2017 Cámara, por medio del cual se establece la prima de PAZ para los integrantes de las Fuerzas Militares y de Policía que no estén en zonas donde se desarrollen operaciones militares y policiales correspondiente al quince por ciento (15%) del sueldo básico que devenguen y se dictan otras disposiciones.....	23
Proyecto de Ley número 092 de 2017 Cámara, por medio de la cual se crea el Protocolo estandarizado de atención a las mujeres potencialmente expuestas o que sean víctimas de violencia, que se encuentren en el exterior; se modifican algunos artículos de la Ley 1257 de 2008, la Ley 1761 de 2015; y se dictan otras disposiciones.....	28