



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 03

Bogotá, D. C., lunes, 1º de febrero de 2021

EDICIÓN DE 6 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 114 DE 2020 SENADO

*por medio de la cual se autoriza a los tribunales administrativos que se encuentran organizados en secciones y subsecciones dictar los fallos del control inmediato de legalidad a través de sus secciones y subsecciones.*

##### INFORME DE PONENCIA DEL PROYECTO DE LEY 114 DE 2020

*"Por medio de la cual se autoriza a los tribunales administrativos que se encuentran organizados en secciones y subsecciones dictar los fallos del control inmediato de legalidad a través de sus secciones y subsecciones"*

##### 1. SÍNTESIS Y OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto tiene como fin permitirles a los tribunales administrativos que, en el ejercicio de sus controles inmediatos de legalidad, es decir, cuando examinan la legalidad de los actos administrativos que desarrollan decretos legislativos adoptados por el gobierno nacional en el marco de los estados de excepción, puedan fallar a través de sus secciones y subsecciones. Como se explorará a lo largo de la ponencia, se persigue que esta facultad también pueda darse para sus salas de decisión, cuando no estén organizados por secciones y subsecciones.

La razón de ser de este proyecto se funda en la imperiosa necesidad de equilibrar las cargas de trabajo en los tribunales administrativos, pues estamos ante un contexto de congestión en la jurisdicción contencioso administrativa, que se ha agravado con la suspensión de términos judiciales en el contexto de la crisis sanitaria. Asimismo, como se mostrará, este proyecto no pone en desmedro la calidad y legitimidad de las decisiones judiciales, sino que busca generar un estándar de igualdad con el Consejo de Estado, pues en el desarrollo de los controles inmediatos de legalidad, el alto tribunal de lo contencioso administrativo puede fallar a través de sus secciones, sin necesidad de un conocimiento por la sala plena.

##### 2. TRÁMITE DEL PROYECTO

El proyecto de ley es de autoría de los senadores Jorge Eduardo Londoño, Juan Luis Castro, Jose Aulo Polo, Angélica Lozano Correa, Antonio Sanguino Páez, Iván Leonidas Name Vásquez e Iván Marulanda Gómez radicado el 21 de julio de 2020 en la secretaría general del Senado de la República. Por tratarse de un asunto relativo a la administración de justicia, el proyecto fue remitido a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República a la luz de los artículos 142 de la Constitución Política y 2 de la ley 3 de 1992 para rendir su primer debate.

##### 3. PROBLEMÁTICA QUE EL PROYECTO PRETENDE SOLUCIONAR

La llegada de la pandemia del Covid 19- SARS CoV-2 al país desencadenó la declaratoria de los estados de emergencia económica, social y ecológica, de los decretos 417 y 637 de 2020. La declaratoria de estos estados activa inmediatamente una serie de respuestas institucionales, dentro de las que se encuentra el control judicial de la normatividad expedida al amparo de la emergencia. Es así como los decretos legislativos

proferidos por el Presidente y sus ministros son objeto de control automático de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. Los actos administrativos de carácter general llamados a ejecutar las medidas de fondo adoptadas por los decretos legislativos también son objeto de control judicial.

El vehículo procesal a través del cual se ejerce dicho control se denomina control inmediato de legalidad. La competencia de estos asuntos está en cabeza de las autoridades judiciales de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en los casos de actos administrativos de entidades territoriales; y en el Consejo de Estado, en los casos de actos emanados de autoridades nacionales. Los 113 decretos legislativos, proferidos en el marco de los estados de emergencia declarados para afrontar la pandemia, requieren de numerosos actos administrativos de carácter general para desarrollar estas decisiones del legislador excepcional. Esta proliferación normativa implica un gran esfuerzo para las autoridades a las que les está confiado su control judicial.

El Consejo de Estado tiene la prerrogativa de organizar su carga de trabajo a través de salas especiales de decisión. Con esto, la Sala de lo Contencioso Administrativo puede distribuir los actos a controlar bajo criterios de especialidad y de volumen de trabajo. La ventaja de no tener todos los actos represados en Sala Plena significa que el control se da en salas con mayor grado de cautela y especialidad, y de manera más expedita y sustanciosa. Lo anterior reporta un beneficio directo a la democracia y a la institucionalidad puesto que hay mayor celeridad para tener certeza de la legalidad de dichos actos.

Lamentablemente la Ley 1437 de 2011 no estableció esta misma prerrogativa para los Tribunales Administrativos que se organizan en secciones y subsecciones. En consecuencia, es la Sala Plena de estas corporaciones la que debe ejercer directamente el control de todos los actos expedidos en su jurisdicción territorial derivados de los decretos legislativos. Lo anterior produce represamiento e impide que el control judicial de estos actos se de con la agilidad y la especialidad que la excepcionalidad demanda. Precisamente ese es el inconveniente que el presente proyecto de ley pretende solucionar. Para tal efecto se propone que los fallos del control inmediato de legalidad de competencia del Tribunal sean proferidos por las secciones o subsecciones a las que pertenece el magistrado ponente. En todo caso se deja abierta la posibilidad de que la Sala Plena profiera el fallo, en procura de unificar jurisprudencia, cuando así lo soliciten la sección o subsección o el Ministerio Público.

##### 4. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL:

###### A. Los estados de excepción en Colombia

El desmedido uso de los estados de excepción en la vigencia de la Constitución de 1886 motivó a la Asamblea Constituyente de 1991 a pensar un modelo que impidiera el abuso de esta figura. De acuerdo con

un artículo periodístico<sup>1</sup> citado por el profesor Felix Hoyos Lemus "entre 1970 y 1991 Colombia vivió 206 meses bajo estado de excepción, es decir, 17 años, lo cual representa el 82% del tiempo transcurrido. Entre 1949 y 1991 Colombia vivió más de 30 años bajo estado de sitio". En la práctica el uso normalizado y prolongado del estado de excepción desnaturaliza el rol de las ramas del poder público en la democracia. El ejecutivo dejó de ser legislador excepcional para convertirse en el legislador ordinario de Colombia. El costo democrático es la adopción de una legislación carente de deliberación y enriquecimiento dialógico.

La Constitución de 1991 introdujo tres tipos de estados de excepción: (i) el estado de guerra exterior, (ii) el estado de conmoción interior y (iii) el estado de emergencia económica, social y ecológica. Estas tres figuras de excepcionalidad no pueden utilizarse al libre arbitrio del Gobierno de turno. Por el contrario, tienen en común una serie de requisitos formales, de límites materiales y un sistema de control institucional.

El control tiene doble naturaleza correspondiente a (i) un control de carácter político, confiado al Congreso de la República como máximo órgano de representación popular; y (ii) un control judicial. En términos generales puede concluirse que el andamiaje construido por el constituyente abrió la justa posibilidad a unos poderes excepcionales para momentos en los que la realidad histórica los demandará. Pero dichos poderes siempre deben ceñirse a los límites constitucionales dispuestos. Para garantizar que el respeto a los límites fuera material y no se quedara en el mundo de la retórica se previó un sistema robusto de control.

**B. El control judicial de los estados de excepción y el control inmediato de legalidad en la Ley Estatutaria de Estados de Excepción**

La misma Constitución dispuso que los decretos legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción serían objeto de control judicial por parte de la Corte Constitucional.<sup>2</sup> Ahora bien, las medidas adoptadas vía decreto legislativo requieren de un desarrollo normativo adicional para materializarse. En palabras del profesor Hoyos Lemus:

*Una vez expedidos los decretos legislativos, podría requerirse de una tercera generación de decretos o medidas de carácter general, de naturaleza puramente administrativa. Ya no se trata de legislar*

<sup>1</sup> El Espectador, edición del 11 de octubre de 2008.

<sup>2</sup> Numeral 6. Artículo 214. 6. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refieren los artículos anteriores, para que aquella decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

Parágrafo. Artículo 215: **Parágrafo.** El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

Si bien el numeral 6 del artículo 185 dispone que son las salas plenas las que deben dictar los fallos de este medio de control, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado goza de una prerrogativa que lo faculta para delegar el fallo en salas especiales de decisión. Esta prerrogativa proviene del inciso cuarto del artículo 107 del CPACA, el cual reza:

*Créanse en el Consejo de Estado las salas especiales de decisión, además de las reguladas en este Código, encargadas de decidir los procesos sometidos a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, que esta les encomiende, salvo de los procesos de pérdida de investidura y de nulidad por inconstitucionalidad. Estas Salas estarán integradas por cuatro (4) Magistrados, uno por cada una de las secciones que la conforman, con exclusión de la que hubiere conocido del asunto, si fuere el caso.*

El efecto de esta disposición es que el Consejo de Estado puede ejercer el control inmediato de legalidad de manera ágil y especializada, puesto que no está forzado a concentrar todo el control en la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Ello implica que el control no se da en el marco de la congestión de expedientes, es decir, evita decisiones apresuradas por carga excesiva de trabajo.

El Código no previó esta misma posibilidad para los Tribunales Administrativos. En consecuencia, todos los decretos expedidos por todas las autoridades territoriales dentro de la jurisdicción territorial de cada Tribunal deben ser decididos por su Sala Plena, sin que exista la posibilidad de distribuir tan excesiva carga de trabajo. Además, la situación actual desenchaja con las finalidades de las últimas reformas legales que se han dado sobre el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo como es la que en este momento cursa en la Cámara de Representantes, cuya intención es fortalecer la descongestión judicial en la jurisdicción adoptando medidas como, por ejemplo, que algunos asuntos puedan ser fallados por el magistrado ponente y no ser puestos en consideración de las salas especializadas de decisión. Como se ve, son medidas que sin acabar con la deliberación y calidad de las decisiones que caracterizan a los jueces colegiados, viabilizan un mejor flujo en la eficacia del trabajo de los tribunales administrativos.

**5. CONVENIENCIA DE LA PROPUESTA DE ESTE PROYECTO DE LEY FRENTE AL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

El control confiado por el legislador estatutario a la jurisdicción de la contencioso administrativo es esencial para la preservación del estado social y democrático de derecho durante los estados de excepción. El control inmediato de legalidad es el vehículo procesal por medio del cual se garantiza la vigencia del estado social y democrático de derecho en el transcurso del estado de excepción. Es una expresión del sistema de frenos y contrapesos que caracteriza nuestro modelo constitucional.

*sino tan solo de expedir normas instrumentales destinadas a ejecutar las medidas de fondo tomadas bajo los estados de excepción.*

En este orden de ideas, no sería coherente que los decretos legislativos fueran objeto de control judicial y aquellos que los desarrollan reglamentariamente escaparan de esta órbita de control. Por esta razón el legislador estatutario a la hora de regular los estados de excepción determinó en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 lo siguiente:

**Artículo 20. Control de legalidad.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

*Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.*

El control judicial en los estados de excepción se divide entonces en el control de constitucionalidad de los decretos legislativos y el control de legalidad de los actos administrativos de carácter general que los desarrollan. El primero de ellos confiado a la Corte Constitucional y el segundo al Consejo de Estado y demás autoridades de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

**C. El control inmediato de legalidad en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:**

El Código de Procedimiento Administrativo y de Contencioso Administrativo desarrolló algunos aspectos procesales del control inmediato de legalidad. En el numeral 8 del artículo 111 se fijó que la competencia para ejercer el control de los actos generales expedidos por autoridades nacionales con fundamento en los estados de excepción corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Por su parte, el numeral 14 del artículo 151 depositó en los Tribunales Administrativos la competencia del control de estos actos cuando son emitidos por autoridades territoriales departamentales y municipales. De igual manera, en el artículo 185 se adoptó un trámite especial para el control inmediato de legalidad. El numeral 6 de este artículo señala que es la Sala Plena de la respectiva Corporación la que debe dictar el fallo.

**D. Diferencias en el trámite del control inmediato de legalidad en el Consejo de Estado y en los Tribunales Administrativos:**

Para que la democracia y la sociedad puedan gozar de los beneficios que conlleva contar con este control, su trámite debe ser oportuno y eficaz. Bajo ese entendido el artículo 4 de la ley estatutaria de la Administración de Justicia es un presupuesto que debe caracterizar el trámite. Dice esta disposición normativa que "la administración de justicia debe ser pronta, cumplida y eficaz en la solución de fondo de los asuntos que se sometan a su conocimiento".

La gestión actual del control inmediato de legalidad al interior de los tribunales administrativos sobrepasa la capacidad de sus salas plenas para dar el respectivo pronto trámite. A manera de ejemplo se trae a colación la situación del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que tiene jurisdicción en los departamentos de Cundinamarca y Amazonas. Su Sala Plena está integrada por 39 magistrados que deben conocer y decidir sobre todos los proyectos de fallo del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos por todas las autoridades territoriales de su jurisdicción. A todas luces este modelo de organización de trabajo resulta ineficiente e impone una carga excesiva y desproporcionada sobre la Sala Plena.

La propuesta consiste en que los Tribunales, organizados en secciones y subsecciones, puedan distribuir el análisis correspondientes al control de los actos entre sus secciones y subsecciones para agilizar y garantizar un estudio detallado de los mismos. De esta manera se replicaría la dinámica de trámite que actualmente lleva a cabo el Consejo de Estado. La adición del parágrafo propuesto incidiría de manera positiva en la celeridad y calidad del control inmediato de legalidad a cargo de los tribunales.

**6. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL:**

El presente proyecto de ley no representa ningún tipo de impacto fiscal ni erogación alguna. La adición del parágrafo propuesto al artículo 185 se vale de la estructura ya existente al interior de los tribunales por lo que no implica la creación de nuevos organismos.

**7. POSICIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA:**

El presente proyecto de ley responde a las necesidades de los tribunales administrativos del país y a los intereses de la sociedad colombiana. La Presidenta y el Vicepresidente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca amablemente compartieron con los autores su perspectiva de la problemática y sus sugerencias para superarla. En palabras del tribunal, la propuesta que se materializa en el presente proyecto de ley fue puesta a consideración del Consejo de Estado, y como se ha indicado, persigue una verdadera eficacia material en la resolución de fallos de controles inmediatos de legalidad, analizados mediante salas especializadas como lo realiza el Consejo de Estado<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Oficio allegado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el pasado 6 de julio de 2020.

**8. CONFLICTOS DE INTERÉS**

El presente proyecto de ley no modifica aspectos sustanciales del control inmediato de legalidad ni otorga beneficios particulares a personas ni a instituciones. El proyecto se limita a adicionar una disposición concreta para un aspecto puntual del trámite del referido control en los tribunales administrativos organizados en secciones y subsecciones. A juicio de los autores no representa un eventual interés directo para los integrantes del Congreso de la República por el cual deban declararse impedidos, a la luz de lo previsto en el artículo 286 de la ley 5 de 1992.

En los anteriores términos los autores someten a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley.

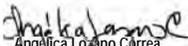
**PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Se propone a la honorable Comisión Primera del Senado de la República las siguientes modificaciones sobre el título y los artículos primero y segundo del texto original radicado.

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
<b>Título:</b> <i>Por medio de la cual se autoriza a los tribunales administrativos que se encuentran organizados en secciones y subsecciones dictar los fallos del control inmediato de legalidad a través de sus secciones y subsecciones</i>	<b>Título:</b> <i>Por medio de la cual se autoriza a los tribunales administrativos que se encuentran organizados en secciones, y subsecciones <u>y salas de decisión</u>, dictar los fallos del control inmediato de legalidad a través de sus secciones, y subsecciones <u>y salas de decisión</u>.</i>	Se incluyen las salas especializadas de decisión toda vez que no todos los tribunales administrativos están organizados por secciones y subsecciones, de manera que, en virtud del principio de igualdad, se incluyen las salas de decisión que son la forma más común de organización dentro de estos tribunales.
<b>Artículo 1°. Objeto.</b> El objeto de esta ley es permitir a los Tribunales Administrativos que se encuentran organizados en secciones y subsecciones dictar los fallos del control inmediato de legalidad a través de sus secciones y subsecciones.	<b>Artículo 1°. Objeto.</b> El objeto de esta ley es permitir a los Tribunales Administrativos que se encuentran organizados en secciones, y subsecciones <u>y salas de decisión</u> , dictar los fallos del control inmediato de legalidad a través de sus secciones y subsecciones.	Se incluyen las salas especializadas de decisión toda vez que no todos los tribunales administrativos están organizados por secciones y subsecciones, de manera que, en virtud

los tribunales administrativos que se encuentran organizados en secciones y subsecciones dictar los fallos del control inmediato de legalidad a través de sus secciones y subsecciones" conforme al pliego de modificaciones propuesto.

Cordialmente,

  
 Angélica Lozano Cárrea  
 Senadora de la República  
 Partido Alianza Verde

		del principio de igualdad, se incluyen las salas de decisión que son la forma más común de organización dentro de estos tribunales.
<b>Artículo 2°.</b> Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 185 de la Ley 1437 de 2011: <i>"Párrafo. En el caso de los Tribunales Administrativos que se encuentran organizados por secciones o subsecciones, el fallo de que trata el numeral anterior será dictado por la sección o subsección a la que pertenece el Magistrado ponente. Sin perjuicio de que, por considerarlo necesario, para fines de adoptar criterios de unificación jurisprudencial, la sección o subsección o el agente del Ministerio Público soliciten que el asunto sea resuelto por la Sala Plena del Tribunal".</i>	<b>Artículo 2°.</b> Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 185 de la Ley 1437 de 2011: <i>"Párrafo. En el caso de los Tribunales Administrativos que se encuentran organizados por secciones, <del>e</del> subsecciones, <u>o salas de decisión</u>, el fallo de que trata el numeral anterior será dictado por la sección, <del>e</del> subsección <u>o sala de decisión</u> a la que pertenece el magistrado ponente. <u>Lo anterior</u> sin perjuicio de que, por considerarlo necesario, para fines de adoptar criterios de unificación jurisprudencial, la sección, <del>e</del> subsección <u>la sala de decisión</u> o el agente del Ministerio Público soliciten que el asunto sea resuelto por la Sala Plena del Tribunal".</i>	Se hacen ajustes de redacción y se incluyen las salas de decisión toda vez que no todos los tribunales administrativos están organizados por secciones y subsecciones, de manera que, en virtud del principio de igualdad, se incluyen las salas de decisión que son la forma más común de organización dentro de estos tribunales.

**9. PROPOSICIÓN**

De acuerdo con las consideraciones anteriores, se propone a la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al proyecto de ley no. 114 de 2020 Senado "por medio de la cual se autoriza a

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA**

*"Por medio de la cual se autoriza a los tribunales administrativos que se encuentran organizados en secciones, subsecciones y salas de decisión, dictar los fallos del control inmediato de legalidad a través de sus secciones, subsecciones y salas de decisión."*

El Congreso de la República

DECRETA

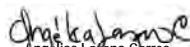
**Artículo 1°. Objeto.** El objeto de esta ley es permitir a los Tribunales Administrativos que se encuentran organizados en secciones, subsecciones y salas de decisión, dictar los fallos del control inmediato de legalidad a través de sus secciones y subsecciones.

**Artículo 2°.** Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 185 de la Ley 1437 de 2011:

*"Párrafo. En el caso de los Tribunales Administrativos que se encuentran organizados por secciones, subsecciones, o salas de decisión, el fallo de que trata el numeral anterior será dictado por la sección, subsección o sala de decisión a la que pertenece el magistrado ponente. Lo anterior sin perjuicio de que, por considerarlo necesario para fines de adoptar criterios de unificación jurisprudencial, la sección, subsección, la sala de decisión o el agente del Ministerio Público soliciten que el asunto sea resuelto por la Sala Plena del Tribunal".*

**Artículo 3°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su fecha de promulgación.

Cordialmente,

  
 Angélica Lozano Cárrea  
 Senadora de la República  
 Partido Alianza Verde

# CONCEPTOS JURÍDICOS

## CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 312 DE 2020 SENADO

*por medio del cual se establece un Pacto Climático para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.*



MIN -8000-2-0007  
Bogotá D.C., enero 06 de 2021

Honorable Senador  
**GUILLERMO GARCÍA REALPE**  
Presidente  
Comisión V Senado  
Congreso de la República  
Carrera 7 No. 8-68 Edificio Nuevo del Congreso  
[comisionquinta@senado.gov.co](mailto:comisionquinta@senado.gov.co)  
Ciudad

Asunto: Concepto Proyecto de Ley 312 de 2020 Senado "Por medio del cual se establece un Pacto Climático para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero"

Honorable Senador García, reciba Usted un cordial saludo.

Esta cartera Ministerial se permite emitir Concepto Técnico al Proyecto de ley No 312 de 2020 Senado "Por medio del cual se establece un Pacto Climático para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero", de conformidad con las funciones y competencias asignadas a esta cartera en la Ley 99 de 1993 y en el Decreto Ley 3570 de 2011, en los siguientes términos:

### 1. ANTECEDENTES NACIÓN - MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Los antecedentes relacionados con la gestión del cambio climático en el país se encuentran principalmente establecidos en la Ley 1844 de 2017 aprobatoria del Acuerdo de París, la Ley 1931 de 2018 "Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático" y el Decreto 298 de 24 de febrero de 2016 que establece la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Cambio Climático y dicta otras disposiciones.

### 2. CONSIDERACIÓN FRENTE A LA NORMATIVA

La Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) de Colombia es el instrumento a través del cual el país fija compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a 2030. Lo anterior de acuerdo con la Ley 1931 de 2018, que establece las directrices para la gestión del cambio climático.

De acuerdo con lo establecido en el Acuerdo de París, las NDC deben estar sujetas a un ciclo de actualización quinquenal. Habiendo Colombia establecido su NDC en 2015, le corresponde al país entregar una NDC actualizada en el transcurso de este año. El pasado 26 de noviembre el Presidente Iván Duque, anunció la meta de reducción del 51% de las emisiones de gases de efecto invernadero al 2030.

Este proceso inició de manera formal en la séptima sesión de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático, celebrada en septiembre de 2019. En esta sesión se establecieron una serie de principios rectores para este proceso de actualización, siendo uno de ellos el principio de consistencia con la NDC propuesta en 2015.

El principio de consistencia se estableció con el ánimo de, entre otros, mantener un grado razonable de compatibilidad metodológica que permitiera la transparencia y la claridad sobre el progreso que supone la actualización respecto a la anterior. Este fue uno de los motivos por los cuales en esta actualización se mantuvo la proyección *Business as Usual* (BAU) a 2030 como el punto de referencia a partir del cual se pudo fijar una meta específica de reducción de emisiones en 2030.

La construcción de un escenario BAU supone el modelamiento de la totalidad de emisiones de gases de efecto invernadero que ocurren en el territorio nacional para un año de referencia, y con base en lo anterior, realizar una proyección hacia 2030 teniendo en cuenta las variables de crecimiento macroeconómicas así como las variables particulares para cada sector. Lo anterior permitió conocer cuáles serían las emisiones de gases de efecto invernadero del país en 2030 en caso de no tomar acciones específicas de mitigación del cambio climático. Es a partir de este valor que se estableció la meta de reducción de emisiones a 2030; lo que evidenció un trabajo articulado y riguroso basado en la mejor información disponible por parte de equipos técnicos de múltiples entidades en el plano nacional e internacional.

Esta Cartera ministerial celebra que existan iniciativas legislativas encaminadas a regular las emisiones de gases de efecto invernadero en cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en el Acuerdo de París. Sin embargo, por la razón anteriormente expuesta, no consideramos conveniente el establecimiento de esta Ley, debido a que la "línea base nacional de emisiones de gases de efecto invernadero" propuesta no se encuentra articulada con lo que se realizó en el proceso de actualización de la NDC, como tampoco se enuncian las razones técnicas por las cuales se considera conveniente tomar las emisiones de 2010 como línea base en vez de la línea base establecida en la NDC.

Es importante mencionar que las emisiones de 2010 estimadas en el primer inventario de gases de efecto invernadero, no son necesariamente la línea base más conveniente para definir las metas a 2040 y 2050; debido, entre otros, a que las NDC son actualizadas periódicamente, y con cada actualización se llevan a cabo mejoras metodológicas que alteran el escenario o año de referencia. Asimismo, dada nuestra condición de país en desarrollo, la comparación con un escenario de referencia proyectado a 2030 permita medir el nivel de esfuerzo relativo para el país teniendo en cuenta las dinámicas de desarrollo de los diferentes sectores. Con una línea base 2010, no es posible identificar el esfuerzo relativo de un sector puesto que no se compara con una dinámica de crecimiento esperada a 2030 sino con un nivel histórico 2010.

También es importante tener en cuenta que muy posiblemente la métrica de carbono neutralidad a 2050 no se hará conforme a una reducción con respecto a una línea base o escenario de referencia, sino frente a la medición de emisiones totales netas de gases de efecto invernadero (GEI) del país.

Así mismo, se debe tener en cuenta que en el marco de las negociaciones propias de las Conferencias de las Partes del Acuerdo de París, Colombia ya hace parte de la *Carbon Neutrality Coalition*, que reúne a un grupo de países

pioneros que han acordado desarrollar estrategias climáticas ambiciosas para cumplir con los objetivos a largo plazo del Acuerdo de París, en particular, el planteamiento del objetivo de carbono neutralidad para el año 2050.

Corolario a lo expuesto, se recalca que la meta de reducción de las emisiones de gases efecto invernadero del país para el año 2030 es del 51%. Este compromiso está enmarcado en el proceso de actualización de la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia, conocida como NDC, la hoja de ruta del país para establecer acciones ambiciosas para enfrentar los efectos del cambio climático de cara a los próximos 10 años, la cual ya fue presentada por el Gobierno Nacional ante la CMNUCC actualizada para el periodo 2020-2030.

La Ley 1931 de 2018 ya contempla una exigencia de reglamentación frente a los ciclos de actualización de la NDC. Asimismo, contempla medios de implementación para las metas de mitigación como el Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión. Por otro lado, el país busca entregar su Estrategia 2050 de Largo Plazo y Resiliente al Clima a mediados de 2021, y el Acuerdo de París está en mora de reglamentar su Artículo 6 en cuanto a mercados de carbono y mecanismos cooperativos, lo cual se espera ocurra para la COP26 en noviembre de 2021. Todos estos desarrollos son importantes revisarlos de cara a este texto normativo que introduce unos límites de emisiones a largo plazo como los indicados.

### 3. CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

De esta manera y teniendo en cuenta los argumentos anteriormente expuestos, consideramos que el Proyecto de Ley objeto de estudio resulta una apuesta loable e importante para el país, pero se considera que gran parte de las propuestas ya se encuentran contenidas en la Ley 1931 de 2018, en su actual y futura reglamentación y en compromisos multilaterales ya adquiridos por Colombia.

Por último, y en caso de que se estime pertinente y necesario presentar estas observaciones y comentarios a los Despachos de los Honorables Representantes y Senadores de la República ponentes de la iniciativa, estaremos atentos a realizar las respectivas mesas técnicas correspondientes para revisar los asuntos que sean requeridos.

Quedamos atentos a suministrar cualquier información adicional que sea requerida.

Cordialmente,

CARLOS EDUARDO CORREA SCAF  
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

**CONCEPTO JURÍDICO DE LA ASOCIACIÓN DE CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES Y DE DESARROLLO SOSTENIBLE A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 116 DE 2020 SENADO**

*por medio de la cual se promueve la restauración a través de la siembra de árboles y creación de bosques en el territorio nacional, estimulando conciencia ambiental al ciudadano, responsabilidad civil ambiental a las empresas y compromiso ambiental a los entes territoriales; se crean las áreas de vida y se establecen otras disposiciones.*

 <p>Radicado Asocars No. 03327 13-01-2021</p> <p>Bogotá, enero 13 de 2021.</p> <p>Doctor <b>CARLOS FELIPE MEJIA MEJIA</b> Senador de la República Comisión Quinta Constitucional Permanente Senado de la República Ciudad</p> <p>Doctor <b>JORGE EDUARDO LONDOÑO</b> Senador de la República Comisión Quinta Constitución Permanente Senado de la República Ciudad</p> <p><b>Asunto:</b> comentarios a la ponencia para segundo debate del proyecto de ley No. 116 de 2020 Senado, "Por medio de la cual se promueve la restauración a través de la siembra de árboles y creación de bosques en el territorio nacional, estimulando conciencia ambiental al ciudadano, responsabilidad civil ambiental a las empresas y compromiso ambiental a los entes territoriales; se crean las áreas de vida y se establecen otras disposiciones"</p> <p>Honorables Senadores,</p> <p>Por su conducto nos permitimos presentar comentarios al proyecto de ley referenciado, para que sean conocidos y tenidos en cuenta por los honorables Senadores durante el trámite correspondiente al iniciar la legislatura, indicando en primer lugar que hacen tránsito cuatro iniciativas adicionales que buscan regular temáticas relacionadas con el objeto del presente proyecto de ley, respecto de los cuales consideramos pertinente estudiar la posibilidad de su acumulación<sup>1</sup>.</p> <p><small><sup>1</sup>Estos proyectos de ley se identifican así: No. 146 de 2020 C "Por medio del cual se promueve en todo el territorio nacional la arborización efectiva en especial especies nativas para conservar la biodiversidad del país- resiliencia ambiental", No. 401 de 2020 Cámara, "Por la cual se establecen lineamientos generales para la implementación y promoción del arbolado urbano", No. 364 de 2020 C "por medio del cual se promueve la siembra de árboles" acumulado con el No. 300 de 2020 C "por medio del cual se crea el programa Colombia Retoñada y se dictan otras disposiciones." y Proyecto de Ley No. 125 de 2020 Senado, "Por el cual se dictan normas para la protección y fomento del arbolado urbano, y se dictan otras disposiciones sobre la gestión ambiental de las áreas verdes urbanas."</small></p>	<p>En segundo término, y de manera general debemos anotar que encontramos fundamentos de origen constitucional que pueden sustentar el desarrollo de una iniciativa como esta, dentro de los cuales destacamos los artículos 79, 80 y 82, y acompañamos este tipo de iniciativas legislativas que fomentan acciones para abordar problemáticas ambientales tan relevantes como la deforestación, con un enfoque interinstitucional de acciones público – privadas y comunitario.</p> <p>En este sentido, es preciso referirnos a la Ley 99 de 1993 que atribuye a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, CAR, la competencia como administradoras del ambiente y los recursos naturales renovables de su jurisdicción, dentro de cuyas tareas se encuentran las relacionadas con restauración y reforestación, de conformidad con las políticas nacionales y las normas expedidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en especial, con los instrumentos como el Plan Nacional de Restauración, y los lineamientos sobre la Política y el Consejo Nacional de Lucha contra la deforestación y la estrategia nacional de restauración contenidos en la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo, prioridades del gobierno nacional.</p> <p>Dicho lo anterior, nos referiremos a algunos aspectos que consideramos de la mayor importancia, como la creación de las Áreas de Vida reguladas en los artículos 1, 2, 3 y 15, frente a la que consideramos una estrategia que podría armonizarse con los procesos de educación ambiental.</p> <p>Llamamos la atención en la pertinencia de precisar su alcance y su carácter vinculante, puesto que de lo regulado en los diferentes artículos puede generarse interpretaciones contradictorias, al prever que se deben crear, definir, incluso enuncia áreas ambientales estratégicas en las que podrían establecerse, pero a la vez son figuras simbólicas que no impactan el ordenamiento territorial, previsiones que pueden tornarla en una figura ineficaz.</p> <p>En el párrafo 3 del artículo 3 se establece la obligación de registrarlas en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales Estratégicas, sin embargo, dentro de las áreas ambientales estratégicas donde se pueden crear se encuentran las áreas integrantes del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, SINAP, que cuentan con su propio registro, llamado Registro Único Nacional de Áreas Protegidas, lo que puede generar confusión en cuanto a su administración, por lo tanto se sugiere revisar la pertinencia de esta disposición.</p>
<p>Con relación al párrafo 4 del artículo 3 en mención se prevé la obligación para las CAR de levantar una línea base sobre el estado de las áreas de vida, para lo cual sugerimos fijar la obligación a los municipios de comunicar la decisión adoptada a la respectiva Corporación.</p> <p>En cuanto a las siembras de árboles reguladas en los artículos 3, 4, 7, 9, deben ser desarrolladas de conformidad los instrumentos de planificación adoptados por las respectivas CAR, y los lineamientos expedidos por estas, teniendo en cuenta que el éxito de estas acciones está condicionada por diferentes factores, entre ellos, las dinámicas socio-culturales y el clima.</p> <p>Frente a la obligación del párrafo 2 del artículo 4 establecida para las autoridades ambientales, quienes deberán garantizar que las plántulas utilizadas provengan de viveros registrados en el ICA, ¿cómo se podría cumplir con esta obligación?, teniendo en cuenta la multiplicidad de actores que intervienen y deben cumplir con las jornadas de siembra. Consideramos, que para incentivar la utilización de plántulas nativas, se debe propender por fortalecer los viveros administrados por las CAR, y apoyar a aquellas autoridades ambientales que no cuentan con ellos.</p> <p>Pasando a lo establecido por el artículo 13 que dispone como obligación de las autoridades ambientales destinar un porcentaje de su presupuesto para para velar por el mantenimiento y monitoreo de las áreas de vida, acciones que se realizan dentro de los proyectos de restauración que realizan las CAR, previendo recursos para el mantenimiento, sin embargo, debemos anotar que esta es una de las actividades más complejas, para las que se cuenta con pocos recursos, toda vez que son tareas de mediano y largo aliento.</p> <p>En materia presupuestal y frente a la asignación de nuevas funciones que se propongan asignar a las CAR, debemos manifestar la necesidad de instituir las con los instrumentos económicos o financieros que permitan una adecuado abordaje de estas responsabilidades, teniendo en cuenta que el 73% de estas autoridades ambientales se encuentran por debajo o en la media presupuestal, lo que significa que la disponibilidad de recursos para el cumplimiento de las actuales funciones es limitado, sumado a la destinación específica de la mayoría de las rentas propias, y a la escasa asignación de recursos desde el presupuesto general de la nación.</p>	<p>En consideración a lo preceptuado por el artículo 19 sobre la Gran Condecoración del Árbol, y la creación de un grupo de jurados para escoger a los galardonados, dentro de los cuales se incluye al director general de ASOCARS, agradecemos el reconocimiento que se le hace a esta Asociación, no obstante, solicitamos sustituir esta participación, por un director general de una Corporación Autónoma Regional o de Desarrollo Sostenible, elegido entre ellos mismos para el período de un año.</p> <p>Esta propuesta se sustenta en el conocimiento y experticia que tienen de manera directa las Corporaciones sobre las tareas de restauración y reforestación, representados por sus directores generales. Además se asemejaría a la integración de otras instancias, en cuyo seno participa el director general de una Corporación, en representación de todas las autoridades ambientales regionales.</p> <p>Por último, reafirmó la disposición de esta Asociación para prestar el apoyo técnico y jurídico requerido por el Honorable Congreso de la República para el desarrollo de la agenda legislativa en materia ambiental.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>RAMON LEAL LEAL</b> Director Ejecutivo</p> <p><small>Proyecto: José Alfredo Salaque Chitiva, profesional jurídico. Revisó: Kelly Patricia Jiménez Quesada, Coordinadora Jurídica y Legislativa.</small></p>

**CONTENIDO**

Gaceta número 03 - Lunes, 1° de febrero de 2021  
SENADO DE LA REPÚBLICA  
PONENCIAS

**Págs.**

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 114 de 2020 Senado, por medio de la cual se autoriza a los tribunales administrativos que se encuentran organizados en secciones y subsecciones dictar los fallos del control inmediato de legalidad a través de sus secciones y subsecciones..... 1

**CONCEPTOS JURÍDICOS**

Concepto jurídico del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible al Proyecto de ley número 312 de 2020 Senado, por medio del cual se establece un Pacto Climático para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero..... 4

Concepto jurídico de la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible a la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 116 de 2020 Senado, por medio de la cual se promueve la restauración a través de la siembra de árboles y creación de bosques en el territorio nacional, estimulando conciencia ambiental al ciudadano, responsabilidad civil ambiental a las empresas y compromiso ambiental a los entes territoriales; se crean las áreas de vida y se establecen otras disposiciones ..... 5