



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 594

Bogotá, D. C., viernes, 31 de julio de 2020

EDICIÓN DE 26 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

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 59 DE 2020 SENADO

*por medio de la cual se establecen medidas para la erradicación de la explotación ilícita de minerales y demás actividades relacionadas, y se dictan otras disposiciones.*

#### PROYECTO DE LEY N°

*Por medio de la cual se establecen medidas para la erradicación de la explotación ilícita de minerales y demás actividades relacionadas, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

#### DECRETA

#### TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

**Artículo 1°. Objeto.** La presente Ley tiene por objeto fortalecer los instrumentos jurídicos existentes con el fin de erradicar la exploración, explotación, aprovechamiento y comercialización ilícitos de minerales y demás actividades relacionadas con estas conductas.

**Artículo 2°. Medios Mecanizados.** Se entiende por estos medios, todo tipo de equipos o herramientas mecanizados utilizados para el arranque, la extracción o el beneficio de minerales.

#### TÍTULO SEGUNDO DISPOSICIONES EN MATERIA PENAL

**Artículo 3°. Modifíquese el inciso 1° del artículo 323 del Código Penal, Ley 599 de 2000, el cual quedará así:**

**Artículo 323. Lavado de activos.** El que adquiera, resguarde, invierta, transporte, transforme, almacene, comercialice, conserve, custodie o administre bienes que tengan su origen mediato o inmediato en actividades de tráfico de migrantes, trata de personas, extorsión, enriquecimiento ilícito, secuestro extorsivo, rebelión, tráfico de armas, tráfico de menores de edad, financiación del terrorismo y administración de recursos relacionados con actividades terroristas, tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias sicotrópicas, delitos contra el sistema financiero, delitos contra la administración pública, contrabando, contrabando de hidrocarburos o sus derivados, fraude aduanero o favorecimiento y facilitación del contrabando, favorecimiento de contrabando de hidrocarburos o sus derivados, en cualquiera de sus formas, exploración o explotación ilícita de minerales, explotación ilícita de recursos naturales, aprovechamiento ilícito de minerales o vinculados con el producto de delitos ejecutados bajo concierto para delinquir, o les dé a los bienes provenientes de dichas actividades apariencia de legalidad o los legalice, oculte o

*encubra la verdadera naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento o derecho sobre tales bienes, incurrirá por esa sola conducta, en prisión de diez (10) a treinta (30) años y multa de mil (1.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*La misma pena se aplicará cuando las conductas descritas en el inciso anterior se realicen sobre bienes cuya extinción de dominio haya sido declarada.*

*El lavado de activos será punible aun cuando las actividades de que provinieren los bienes, o los actos penados en los apartados anteriores, se hubiesen realizado, total o parcialmente, en el extranjero.*

*Las penas privativas de la libertad previstas en el presente artículo se aumentarán de una tercera parte a la mitad cuando para la realización de las conductas se efectuaren operaciones de cambio o de comercio exterior, o se introdujeren mercancías al territorio nacional.*

**Artículo 4°.** Modifíquese el artículo 338 del Código Penal, Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**Artículo 338. Exploración o explotación ilícita de minerales.** El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente, explore, explote o extraiga minerales incurrirá en prisión de cinco (5) a doce (12) años y multa de cien (100) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

*La pena señalada se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando las conductas descritas:*

- 1. Se realicen en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, áreas de importancia estratégica para la protección del recurso hídrico y suelos de protección certificados por la autoridad ambiental competente, humedales Ramsar o páramos delimitados.*
- 2. Cuando se introduzca al suelo o al agua sustancias prohibidas por la normatividad existente,*
- 3. Se presente remoción del suelo o la capa vegetal o la destrucción de los cauces o lechos, rondas hídricas o geoformas.*
- 4. Causen un daño a los recursos naturales o el medio ambiente.*
- 5. Afecten la subsistencia de la población.*
- 6. Se realicen por medios mecanizados o mediante el uso de explosivos.*
- 7. Se realicen con la finalidad de financiar actividades terroristas, grupos de delincuencia organizada, grupos armados al margen de la ley, grupos terroristas nacionales o extranjeros, o a sus integrantes.*

**Artículo 5°.** Adiciónese un nuevo artículo 338A al Título XI del Código Penal, Ley 599 de 2000, así:

**Artículo 338A. Aprovechamiento ilícito de minerales.** *El que sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente beneficie, transporte, transforme o comercialice los minerales de que trata el artículo anterior, u obtenga algún beneficio de estas actividades, incurrirá en prisión de ochenta (80) a doscientos dieciséis (216) meses y multa de cien (100) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*La pena señalada se aumentará en la mitad cuando las conductas descritas se realicen mediante el uso de mercurio o se evidencie el uso de sustancias prohibidas por la normatividad existente.*

**Artículo 6°.** Adiciónese un nuevo artículo 338B al Título XI del Código Penal, Ley 599 de 2000, así:

**Artículo 338B. Tenencia o transporte de mercurio.** *El que en incumplimiento de la normatividad existente importe, tenga, almacene, transporte, comercialice o use mercurio en violación a los preceptos establecidos en la normatividad vigente incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) meses a setenta y dos (72) meses y multa de cien (100) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

**Artículo 7°.** Adiciónese un nuevo artículo 338C al Título XI del Código Penal, Ley 599 de 2000, así:

**Artículo 338C. Circunstancia de agravación punitiva.** *La pena imponible para las conductas descritas en los artículos anteriores se agravará hasta en una tercera parte, cuando se trate de autor o participe que sea servidor público y actúe en ejercicio de sus funciones u omitiendo el cumplimiento de las mismas.*

**Artículo 8°.** Adiciónese un nuevo artículo 338D al Título XI del Código Penal, Ley 599 de 2000, así:

**338D. Financiamiento o suministro de maquinaria para la explotación ilícita de yacimientos mineros.** *El que financie o suministre maquinaria o herramientas con destino o uso en la explotación ilícita de yacimientos mineros, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) meses a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y en multa de 133 a 50.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

cuales se desarrolla la actividad, teniendo como prueba la información que reposa en los Sistemas de Información oficiales de la autoridad minera nacional.

**Artículo 12°. Trámite para la ejecución de la medida especial de cierre de bocamina** La medida especial de cierre de bocamina será ejecutada por la Fuerza Pública previo agotamiento del siguiente procedimiento:

1. Verificar la información con la autoridad minera nacional sobre la existencia de título minero inscrito en el Registro Minero Nacional o la existencia de autorización legal para realizar actividades de exploración y/o explotación minera, de acuerdo con los Sistemas de Información oficiales. Surtido lo anterior, de no coincidir con la información oficial, se procederá con la ejecución de la medida por la Fuerza Pública, la cual contará con el apoyo técnico o especializado de las autoridades minera nacional o ambiental, cuando se estime pertinente.
2. Con el fin de salvaguardar los derechos de quienes ejerzan la exploración o explotación de minerales con el cumplimiento de los requisitos legales, si al momento de ejecutar la medida la Fuerza Pública recibe información del explorador o explotador sobre la existencia del título minero o de autorización legal para el desarrollo de dichas actividades, procederá a suspender la medida de cierre siempre que el respectivo documento sea exhibido por el interesado de manera inmediata. En este caso, la Fuerza Pública procederá en el acto a verificar la información suministrada con la autoridad minera nacional. De coincidir con la información oficial, se suspenderá la ejecución de la medida.
3. En el evento que la información no coincida, se continuará con la actuación, para lo cual, la Fuerza Pública deberá elaborar un informe de la diligencia realizada con la identificación de la bocamina o socavón objeto de la misma y en caso de ser posible, de las personas que venían adelantando las actividades mineras. Esta información deberá ser remitida dentro de los diez (10) días siguientes a la Fiscalía General de la Nación para lo de su competencia.

**PARÁGRAFO.** En el evento que la medida especial de que trata el presente artículo deba ejecutarse en áreas declaradas y delimitadas como excluibles de la minería, tales como parques nacionales naturales, parques naturales regionales, zonas de reserva forestal protectora, páramos y humedales RAMSAR, la Fuerza Pública deberá contar con el acompañamiento de la autoridad ambiental competente.

**Artículo 13. Medidas para garantizar la prestación del servicio público de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo.** Por solicitud escrita de autoridad - administrativa debidamente justificada y soportada en documentos técnicos, el Ministerio de Minas y Energía podrá restringir mediante acto administrativo motivado los volúmenes de combustibles en algunas regiones del país.

**Artículo 9°.** Modifíquese el segundo inciso del artículo 447 del Código Penal, Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**Artículo 447. Receptación.** *El que sin haber tomado parte en la ejecución de la conducta punible adquiera, posea, convierta o transfiera bienes muebles o inmuebles, que tengan su origen mediato o inmediato en un delito, o realice cualquier otro acto para ocultar o encubrir su origen ilícito, incurrirá en prisión de cuatro (4) a doce (12) años y multa de seis punto sesenta y seis (6.66) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor.*

*Si la conducta se realiza sobre medio motorizado, o sus partes esenciales, o sobre mercancía o combustible que se lleve en ellos; o sobre elementos destinados a comunicaciones telefónicas, telegráficas, informáticas, telemáticas y satelitales, o a la generación, transmisión, o distribución de energía eléctrica y gas domiciliario, o a la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado, o sobre minerales, la pena será de seis (6) a trece (13) años de prisión y multa de siete (7) a setecientos (700) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*Si la conducta se realiza sobre un bien cuyo valor sea superior a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes la pena se aumentará de una tercera parte a la mitad.*

*Si la conducta recae sobre los siguientes productos o sus derivados: aceites comestibles, arroz, papa, cebolla, huevos, leche, azúcar, cacao, carne, ganado, aves vivas o en canal, licores, medicamentos, cigarrillos, aceites carburantes, vehículos, autopartes, calzado, marroquinería, confecciones, textiles, acero o cemento, en cuantía superior a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, la pena imponible se aumentará hasta en la mitad.*

**Artículo 10°.** Adiciónese un literal al artículo 326 del Código de Procedimiento Penal, Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

n) *La implementación de medidas restaurativas que permitan resarcir el impacto ambiental producido.*

**TÍTULO TERCERO  
MEDIDAS DE INTERVENCIÓN Y CONTROL**

**Artículo 11°. Medida especial de cierre de bocamina.** Consiste en la implosión o sellamiento de bocaminas o socavones abiertos para adelantar actividades de exploración y/o explotación de minerales, sin la existencia de título minero o autorización minera legal alguna, y que no da lugar a medidas correctivas o a la imposición de medidas preventivas.

La Fuerza Pública queda facultada para ejecutar esta medida, previa verificación ante la autoridad minera nacional sobre la ilegalidad de la actividad minera adelantada. Para ello, la autoridad ejecutora suministrará las coordenadas en las

**PARÁGRAFO 1.** Para efectos de la limitación que se contempla, el Ministerio de Minas y Energía deberá garantizar la debida prestación del servicio público.

**PARÁGRAFO 2.** El Ministerio de Minas y Energía, con fundamento en los estudios y análisis técnicos que entreguen las autoridades administrativas solicitantes y las que estime pertinentes, adelantará las valoraciones que se requieran bajo criterios de razonabilidad, a efecto de proteger el consumo lícito de combustibles.

**Artículo 14°.** Adiciónese un numeral al literal d) del artículo 131 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, Ley 769 de 2002, así:

**16. Guiar, trasladar o movilizar maquinaria pesada sin la Guía de Movilización de Maquinaria, por vías o en horarios no autorizados o con infracción al sistema de monitoreo, de conformidad con las restricciones y reglamentaciones señaladas por el Gobierno nacional para estos casos. Además, el vehículo y/o maquinaria serán inmovilizados, sin perjuicio de las demás sanciones contempladas por autoridad judicial y/o administrativa competente.**

**TÍTULO CUARTO  
SANCIONES AMBIENTALES**

**Artículo 15°.** Modifíquese el artículo 47 de la Ley 1333 de 2009, el cual quedará así:

**Artículo 47. Decomiso definitivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.** *Consiste en la aprehensión material y definitiva de los productos, elementos, medios e implementos utilizados para infringir las normas ambientales.*

*Una vez decretado el decomiso definitivo, la autoridad ambiental podrá disponer de los bienes para el uso de la entidad, entregarlos a entidades públicas para facilitar el cumplimiento de sus funciones a través de convenios interinstitucionales o venderlos en subasta pública; en este último caso los recursos deberán ser invertidos por la autoridad ambiental en la restauración de las áreas degradadas por las actividades de explotación ilícita de minerales de su jurisdicción.*

**TÍTULO QUINTO  
SANCIONES Y COMERCIALIZACIÓN DE MINERALES**

**Artículo 16°.** Modifíquese el artículo 161 del Código de Minas, Ley 685 de 2001, el cual quedará así:

**Artículo 161. Incautación y decomiso.** *La Policía Nacional de oficio o a solicitud efectuará la incautación de los minerales, incluido oro chatarra y metal doré, que se transporten o comercien sin el cumplimiento de los requisitos*

<p>contemplados por la normatividad vigente. Así mismo, la Policía Nacional podrá efectuar la incautación de maquinaria pesada que no cumpla con el requisito de instalación del dispositivo tecnológico de identificación en funcionamiento de que trata el artículo 104 de la Ley 1801 de 2016. También podrá incautar la maquinaria cuando no cumpla con las respectivas guías de movilización o de transporte que establezca la autoridad competente. Los bienes incautados serán entregados al alcalde o gobernador con jurisdicción en la zona del procedimiento, quienes deberán disponer de los medios necesarios para su depósito y preservación. La omisión de recibir y preservar estos bienes constituirá falta para el servidor público y darán lugar a las sanciones correspondientes de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 734 de 2002.</p> <p>El inspector de policía con competencia en el lugar donde suceden los hechos dará inicio al proceso policivo, para lo cual se regirá por las normas establecidas para el procedimiento verbal abreviado de conformidad con lo dispuesto por la Ley 1801 de 2016. El decomiso se impondrá mediante resolución motivada, en la que se dispondrá, además, la entrega definitiva a la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. para su administración mediante los mecanismos que establece el artículo 92 de la Ley 1708 de 2014. Los minerales objeto de esta medida serán administrados bajo los términos del artículo 152 de la Ley 1753 de 2015.</p> <p>La Sociedad de Activos Especiales S.A.S., deberá propender, previo a la iniciación de los demás mecanismos de administración a que hace referencia el inciso anterior, por la enajenación temprana establecida en el artículo 93 de la Ley 1708 de 2014.</p> <p>Los recursos obtenidos de la administración de los bienes decomisados, una vez descontados los gastos en que haya incurrido la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. y la comisión correspondiente por su administración, deberán destinarse a las actividades de control y judicialización realizadas por la Fuerza Pública dentro de la estrategia contra la explotación ilícita de minerales, al programa de formalización de pequeña minería, a la fiscalización minera, a la subcuenta de inversiones ambientales del FONAM y a programas de capacitación de las autoridades encargadas de la prevención, investigación y juzgamiento de la explotación ilícita de minerales, sin perjuicio de las acciones de extinción de dominio y/o penales que correspondan. El Gobierno nacional reglamentará la materia.</p> <p><b>Artículo 17º.</b> Adiciónese un literal y un parágrafo al artículo 332 de la Ley 685 de 2001, así:</p> <p>j) <i>Contratos de Operación Minera.</i></p> <p><b>Parágrafo.</b> Los titulares mineros que hayan suscrito contratos de operación a la fecha de expedición de la presente ley, deberán informarlo a la Autoridad Minera Nacional en el término de seis (6) meses contados a partir de la publicación de la misma, para que se proceda a la inscripción de los mismos en el Registro Minero Nacional.</p>	<p><b>Artículo 18º. Trabajo y explotación infantil.</b> Cuando la Autoridad Minera compruebe que personas jurídicas o naturales, en ejercicio de actividades mineras amparadas por un título contraten o utilicen menores de dieciocho (18) años para realizar actividades mineras, declarará la caducidad del título, previo procedimiento establecido en el Código de Minas.</p> <p>En el caso que la Autoridad Minera evidencie la presencia de menores de edad adelantando actividades mineras en áreas sobre las cuales se hayan presentado solicitudes de legalización o formalización o en áreas de reserva especial, subcontratos y devolución de áreas para la formalización se procederá al rechazo o terminación, según corresponda, sin que éstas puedan ser presentadas de nuevo por los mismos solicitantes.</p> <p>De la actuación anterior se compulsarán copias al Ministerio de Trabajo para que inicie la investigación correspondiente; al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para que efectúe el retiro inmediato del menor de la actividad minera e inicie el proceso administrativo de restablecimiento de derechos; así como a la Policía de Infancia y Adolescencia, la autoridad municipal, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía General de la Nación, para lo de su competencia.</p> <p><b>Artículo 19º. Inscripción, publicación, seguimiento y control de las Plantas de Beneficio en el Registro Único de Comercializadores de Minerales (RUCOM).</b> Los propietarios de las plantas de beneficio que no se encuentren en un área amparada por un título minero deberán inscribirse en el Registro Único de Comercializadores de Minerales (RUCOM), administrado por la autoridad minera nacional.</p> <p>Los propietarios de plantas de beneficio que hagan parte de un proyecto amparado por un título minero no deberán inscribirse, sino incluirse en las listas que debe publicar la autoridad minera nacional en el Registro Único de Comercializadores de Minerales (RUCOM).</p> <p>Las condiciones y requisitos para la inscripción de los propietarios de plantas de beneficio de minerales y las obligaciones a las que están sujetas serán establecidas por el Gobierno Nacional.</p> <p>La autoridad minera o su delegada, deberá realizar el seguimiento y control de las Plantas de Beneficio no asociadas a un título minero y podrá conminar al cumplimiento de las obligaciones que les corresponda, bajo apremio de cancelación de la inscripción en el RUCOM y de la imposición de multas sucesivas hasta por mil (1000) SMLMV, previo agotamiento de la respectiva actuación en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.</p> <p>Las plantas no inscritas en el RUCOM, serán objeto de las medidas contempladas en el artículo 105 de la Ley 1801 de 2016, o la norma que la sustituya, derogue o modifique.</p>
<p>Las plantas de beneficio solo podrán beneficiar minerales provenientes de Explotadores Mineros Autorizados, so pena de que los equipos y bienes utilizados para el beneficio sean sujetos de la medida de destrucción de bien contemplada por la ley 1801 de 2016, para lo cual se adelantará el procedimiento contemplado en la misma ley.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Los propietarios de plantas de beneficio que se encuentren inscritos en el Registro Único de Comercializadores de Minerales (RUCOM) a la entrada en vigencia de la presente ley, no tendrán que inscribirse nuevamente en el mencionado Registro. Lo anterior, sin perjuicio del cumplimiento de la obligación de mantener actualizada dicha inscripción de conformidad con la normatividad vigente.</p> <p><b>Artículo 20º. Sanciones por exceso de producción.</b> Los explotadores mineros autorizados que excedan los volúmenes de producción fijados por la autoridad minera, o el Ministerio de Minas y Energía o los aprobados por la autoridad minera en el Programa de Trabajos y Obras (PTO) o Programa de Trabajos e Inversiones (PTI) se les impondrá una multa hasta de mil (1000) salarios mínimos legales mensuales vigentes y se les suspenderá la publicación en el Registro Único de Comercializadores (RUCOM) por un período de seis (6) meses contados a partir de la firmeza del acto administrativo que adopte la medida. Este acto administrativo se expedirá previo agotamiento del procedimiento descrito en el Capítulo III del Título III del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, o la norma que lo derogue, modifique o sustituya.</p> <p>Vencido el término de que trata el inciso anterior, el explotador minero podrá ser publicado nuevamente en el RUCOM para reiniciar su actividad. La reincidencia en la conducta antes descrita se constituye para el caso de los titulares mineros, en causal de caducidad o cancelación del título minero según corresponda previo procedimiento establecido en el Código de Minas, en los demás eventos se procederá al rechazo de la solicitud o a la terminación del Subcontrato de Formalización o del Área de Reserva Especial, con la consecuente desanotación definitiva de las listas del RUCOM, previo agotamiento del procedimiento descrito en el Capítulo III del Título III del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, o la norma que lo derogue, modifique o sustituya. Lo anterior sin perjuicio de las acciones penales y administrativas a que haya lugar.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La Agencia Nacional de Minería consolidará las cifras de exceso de producción por parte de los explotadores mineros autorizados y la remitirá trimestralmente a la Unidad de Inteligencia y Análisis Financiero –UIAF– y a la Fiscalía General de la Nación, para lo de su competencia.</p> <p><b>Artículo 21º. Sanciones en la comercialización de minerales.</b> Sin perjuicio de la responsabilidad penal que corresponda, incurrirán en multa los comercializadores mineros autorizados y las plantas de beneficio inscritas o publicadas en el Registro</p>	<p>Único de Comercializadores de Minerales - RUCOM que compren minerales a los (i) explotadores mineros autorizados que excedan los valores de producción aprobados por la autoridad minera en el Programa de Trabajos y Obras (PTO) o Programa de Trabajos e Inversiones (PTI) por la Autoridad Minera Nacional o por el Ministerio de Minas y Energía, según corresponda; o (ii) explotadores o comercializadores mineros no autorizados.</p> <p>Así mismo, incurrirán en multa los comercializadores mineros autorizados y las plantas de beneficio inscritas o publicadas en el RUCOM que no cuenten con certificado de origen, declaración de producción o el documento pertinente para la demostración de la procedencia lícita del mineral, o que a pesar de portarlo, contenga información falsa respecto de la procedencia del mineral, sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar.</p> <p>Esta multa será impuesta por la Autoridad Minera Nacional, hasta por mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, cada vez y para cada caso de infracción por parte de los comercializadores mineros autorizados y las plantas de beneficio, previo agotamiento de la respectiva actuación en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. El Ministerio de Minas y Energía reglamentará los criterios de graduación de dichas multas. Lo anterior, sin perjuicio de la medida de suspensión temporal o definitiva, según sea el caso, de la inscripción en el Registro Único de Comercializadores (RUCOM), en la forma en que se establece en el artículo anterior.</p> <p><b>Artículo 22º. Volumen de producción minera.</b> La Autoridad Minera determinará la producción de los explotadores mineros autorizados que no cuenten con título minero, de acuerdo con la capacidad técnica y operativa verificada a través de la fiscalización minera. Lo dispuesto en el presente inciso no aplica para los beneficiarios de subcontratos de formalización quienes cuentan con Programa de Trabajos y Obras (PTO) o su documento equivalente, aprobado por la respectiva autoridad, como tampoco para los mineros de subsistencia.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Los explotadores mineros señalados anteriormente, que excedan los volúmenes de producción fijados por la autoridad minera, o los aprobados por esa misma autoridad en el Programa de Trabajos y Obras (PTO) o su documento equivalente en el evento de los subcontratos de formalización, o los establecidos por el Ministerio de Minas y Energía para el caso de los mineros de subsistencia, serán sancionados en la forma prevista en el artículo 20 de la presente ley.</p> <p><b>Artículo 23º. Trazabilidad de los minerales.</b> El Gobierno Nacional establecerá y reglamentará los mecanismos necesarios para determinar la procedencia y trazabilidad de los minerales, registrar las transacciones mineras y establecer las herramientas de control necesarias para su aplicación.</p>

**Artículo 24°. Requisitos para la compra, venta y exportación de oro, plata, platino, tantalio, estaño o tungsteno.** Sin perjuicio de las disposiciones contenidas en el artículo 132 de la Ley 1530 de 2012, y las establecidas para la comercialización de minerales en desarrollo de lo dispuesto por el artículo 112 de la Ley 1450 de 2011 o aquellas normas que las modifiquen, sustituyan o adicionen, toda persona que compre, venda, exporte o importe oro, plata, platino, tantalio, estaño o tungsteno, deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- a. Contar con la capacidad operativa, administrativa, financiera y técnica definida por el Ministerio de Minas y Energía, de forma diferencial según se trate de compra y venta para exportar o importar o compra y venta para transformar, beneficiar, distribuir, intermediar o consumir.
- b. Exigir a los demás comercializadores de quienes adquieran estos minerales la información de las operaciones de compra y venta realizadas para presentarlas ante la Autoridad Minera Nacional, en los términos y condiciones que disponga dicha autoridad.
- c. Demostrar por parte del comercializador exportador de los metales antes mencionados que el beneficio del mineral a exportar se realizó en una planta de beneficio publicada en el RUCOM, a través de los soportes documentales que prevé la ley.

**Parágrafo.** Los Comercializadores de los minerales señalados anteriormente, deberán aplicar la debida diligencia de suministro o procedencia, de acuerdo con las directrices o metodologías que para el efecto establezca el Ministerio de Minas y Energía. Estos comercializadores presentarán a la autoridad minera nacional, informes anuales respecto de esta debida diligencia.

**Artículo 25°. Obligaciones de los comercializadores de minerales y plantas de beneficio a las entidades estatales competentes.** Los comercializadores autorizados y las plantas de beneficio inscritas o publicadas en el RUCOM deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

1. Mantener actualizada la inscripción en el Registro Único de Comercializadores de Minerales (RUCOM);
2. Adquirir minerales de explotadores mineros autorizados o de comercializadores de minerales autorizados;
3. Cumplir con toda la normativa legal vigente en materia ambiental, minera, tributaria, aduanera, cambiaria y de comercio nacional e internacional;
4. Tener vigentes y actualizados el Registro Único Tributario (RUT), Registro Mercantil y Resolución de Facturación, cuando se trate de establecimientos de comercio;
5. Mantener actualizados todos los actos, libros y documentos respecto de los cuales la Ley exige esa formalidad;
6. Llevar contabilidad regular de sus negocios conforme a las prescripciones legales;
7. Tener la factura comercial del mineral o minerales que transformen, distribuyan, intermedien y comercialicen;

8. Contar con la certificación en la que se acredite la calidad de inscrito en el Registro Único de Comercializadores de Minerales (RUCOM);
9. Contar con el correspondiente Certificado de Origen o declaración de producción, según corresponda, de los minerales que transforme, distribuya, intermedie, comercialice, beneficie y consuma;
10. Enviar a la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) los reportes de información que establezca dicha entidad.

La autoridad minera verificará con las autoridades competentes el cumplimiento de dichas obligaciones, para este efecto solicitará al comercializador o planta de beneficio la información que así lo demuestre. En caso que el comercializador o planta de beneficio no logre demostrar el cumplimiento de sus obligaciones, la autoridad minera queda facultada para cancelar su inscripción en el RUCOM y la imposición de multa de hasta por mil (1000) SMLMV, previo cumplimiento del procedimiento establecido en la Ley 1437 de 2011.

**Parágrafo.** Como consecuencia de la cancelación de la inscripción en el RUCOM, el comercializador o planta de beneficio quedará inhabilitada para solicitar una nueva inscripción por un término de un (1) año contado a partir de la ejecutoria del acto administrativo que ordene la cancelación.

**Artículo 26°. Vigencia.** Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 112 de la Ley 1450 de 2011.

MARGARITA CABELLO BLANCO  
MINISTRA DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

CARLOS HOLMES TRUJILLO  
MINISTRO DE DEFENSA

DIEGO MESA PUYO  
MINISTRO DE MINAS Y ENERGÍA

RICARDO JOSÉ LOZANO PICÓN  
MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**PROYECTO DE LEY N°**

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA LA ERRADICACIÓN DE LA EXPLOTACIÓN ILÍCITA DE MINERALES Y DEMÁS ACTIVIDADES RELACIONADAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

**1. INTRODUCCIÓN**

El agua, el medioambiente y la biodiversidad se están viendo gravemente afectados por la explotación ilícita de minerales, mal llamada minería ilegal.

La explotación ilícita de minerales – en especial la de oro – está afectando los ríos y cuencas de las zonas más biodiversas del país y el mundo como Chocó, Nariño y Antioquia, quebrantando la seguridad alimentaria, el desarrollo social y económico de las poblaciones más vulnerables en estas zonas protegidas. Esta depredación del medioambiente también ha generado rentas criminales a los grupos armados organizados (GAO) que atentan contra el Estado colombiano, su patrimonio y población.

Con el fin de proteger los activos estratégicos nacionales naturales, el Gobierno Nacional está buscando fortalecer los instrumentos jurídicos existentes para solucionar la situación de explotación ilícita de minerales en el país.

El Gobierno Nacional busca proteger el medio ambiente y los recursos naturales de la Nación, conservando zonas de importancia ecológica para el país, tales como las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales como los parques naturales regionales, las zonas de reserva forestal, los ecosistemas de páramo y los humedales incluidos dentro de la lista de humedales de importancia internacional en virtud de lo dispuesto en la Convención Ramsar.

En concordancia con la normatividad y estándares internacional adoptados por el Estado colombiano, su normatividad interna, la contaminación irreversible, irreparable y los incalculables efectos nocivos que la explotación ilícita de minerales genera para el país y los colombianos, el Gobierno Nacional presenta al Honorable Congreso de la República unas medidas para proteger los activos estratégicos nacionales naturales. Estas acciones proponen intervenir el fenómeno desde una óptica amplia involucrando medidas administrativas, ambientales y penales que produzcan soluciones prácticas y sostenibles en el tiempo, atacando de manera integral los eslabones más importantes de la cadena en la explotación ilícita de minerales.

**2. CONTEXTO**

El oro ha sido apreciado por su belleza, utilidad y escasez, maleabilidad, moldeabilidad, resistencia a los cambios climáticos y por ser un medio de pago y de fácil liquidación. Estas características lo han convertido en un metal altamente codiciado desde la antigüedad y en la modernidad, ha visto su cotización incrementar de manera vertiginosa desde mediados de la década de los noventa. A su vez, esta alta demanda ha generado la tendencia al alza en su precio y Colombia no fue ajena a esta tendencia. Esta época marcó el inicio de la explotación ilícita de oro de aluvión en el país.

Las primeras máquinas retroexcavadoras llegaron a departamentos como el Valle del Cauca, Chocó y Antioquia para depredar el medioambiente a través de la remoción de la capa vegetal y posterior tamizaje con agua y mercurio para encontrar oro en estas zonas tropicales<sup>1</sup>.

Otros departamentos como Nariño, Cauca y Bolívar (en especial el sur del departamento) también se vieron afectados y diversos actores empezaron a reactivar minas que estaban abandonadas y/o empezaron a llevar maquinaria pesada para explotar ilícitamente los minerales en el suelo y/o dragar los ríos en busca del mineral.

La explotación ilícita de otros minerales, como el carbón, el material de construcción y las esmeraldas, es fluctuante, depende de los precios, el comercio internacional y de la construcción de obras de infraestructura en el caso del material de construcción. La explotación ilícita de esmeraldas, carbón y oro de socavón requieren material explosivo para su arranque, lo que ha propiciado la comisión de delitos como el tráfico de explosivos en estas zonas, incrementando el riesgo y la vulnerabilidad que enfrentan las comunidades aledañas a estos lugares.

La explotación ilícita de minerales se realiza de manera anti técnica, sin habilitación minera, ni ambiental, ni protocolos de seguridad, incrementando el riesgo de desastres, el trabajo infantil, la alta informalidad laboral y en algunos casos intimidando a comunidades enteras, aumentando así la violencia, la pobreza y la brecha social.

En este sentido, el Código de Minas adoptado mediante Ley 685 de 2001 en su artículo 159 definió la explotación ilícita de minerales como "(...) cuando se realicen trabajos de exploración, de extracción o captación de minerales de propiedad nacional o de propiedad privada, sin el correspondiente título minero vigente o sin la autorización del titular de dicha propiedad"

<sup>1</sup> Corte Constitucional, sentencia T-622 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 306 “*Minería sin título*” del Código de Minas, corresponde a los Alcaldes Municipales suspender la explotación de minerales sin título inscrito en el Registro minero Nacional o será acreedor a sanción disciplinaria por falta grave.

Teniendo en cuenta la definición legal mencionada, la explotación ilícita de minerales no es considerada como actividad minera y por ser contraria a la minería, acorde al Título X de la Ley 1801 del 2016, es objeto de control y da “(...) *lugar a medidas correctivas o a la imposición de medidas preventivas de que trata la Ley 1333 de 2009, según sea el caso y sin perjuicio de las de carácter penal o civil que de ellas se deriven (...)*” por parte de las Autoridades de Policía.

Ahora bien, conscientes del enorme flagelo que para el país significa la actividad ilícita de explotación de minerales, y sus inmensos impactos negativos en los ámbitos ambientales, económicos y sociales en las regiones donde se desarrolla, se vienen desarrollando esfuerzos en diferentes sentidos para contrarrestar el flagelo.

De acuerdo con información del Ministerio de Defensa Nacional, la explotación ilícita de minerales está presente en 295 municipios de 24 departamentos del territorio nacional, por explotación de oro, carbón o material de construcción. Antioquia, Cauca, Chocó, Nariño y el sur de Bolívar son los que sufren la mayor afectación ambiental y social derivada por la explotación ilícita de minerales.

El reporte realizado por el Ministerio de Minas y Energía, la Oficina de las Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito con el apoyo de la Embajada de Estados Unidos a través de INL, sobre el monitoreo de “Evidencias de Explotación de oro de aluvión con uso de maquinaria en tierra EVOA”, en su última actualización para el dos 2018 identificó 64.620 hectáreas con evidencias de explotación ilícita de oro de aluvión.

En este link se puede consultar el informe en mención:

<https://www.minenergia.gov.co/documents/10192/24159317/EVOA+espanol.pdf>

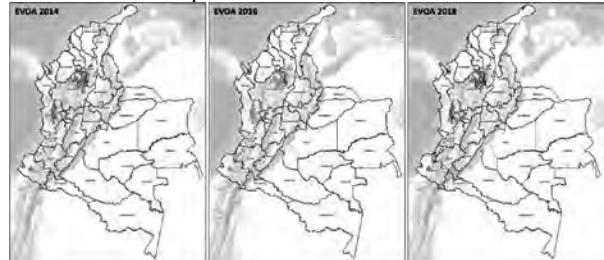
La detección de las EVOA con el uso de imágenes de sensores remotos mediante la aplicación de una clave de interpretación diseñada para el propósito, esta información es integrada con información primaria (EVOA históricas interpretadas) y secundaria (de fuentes oficiales), en un marco de investigación usando herramientas de sistemas de información geográfica, las cuáles son contrastadas para generar análisis espaciales de apoyo para las diferentes autoridades.

Este informe, reportó que en Colombia la Evidencia de Explotación de Oro de Aluvión (EVOA) en tierra<sup>2</sup> abarca 100 municipios de los 1.103 del país, siendo Antioquia el departamento con mayor número de municipios afectados con un total

<sup>2</sup> EVOA en tierra: Explotación con uso de maquinaria en tierra. Huella o señal detectada mediante interpretación y procesamiento digital de imágenes satelitales y que se caracteriza por alteración del paisaje en terrenos aluviales.

de veintiséis (26), seguido de Chocó con veintidós (22) municipios. Para el año 2018 se reportaron 92.046 hectáreas cubiertas por este fenómeno en el territorio nacional, de las cuales el 52% se encuentra en zonas excluíbles de la minería: 126 hectáreas en Parques Nacionales Naturales, 544 hectáreas en humedales Ramsar, 72 hectáreas en Reservas Forestales Protectoras Nacionales, 2.487 hectáreas en zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y 44.441 en zonas de reserva forestal.

Gráfica 1. Comportamiento EVOA años: 2014 – 2016 – 2018



Fuente: Proyecto, apoyo a las acciones de control de la explotación ilícita de minerales en el territorio nacional MME

En concordancia con lo anterior, conforme a los datos del Registro Único de Comercializadores de Minerales RUCOM<sup>3</sup>, de 57.039 inscripciones relacionadas con la explotación de oro, 50.600 corresponden a barequeros y 3.333 a explotación de subsistencia diferente al barequeo, mientras que apenas 1.007 son de agentes con título minero. Por su parte, Chocó concentra el 17% de todos los registros de producción de oro, sin embargo, en lo que se relaciona a títulos mineros, participa solo con el 2%.

Lo anterior requiere por parte del Gobierno Nacional una acción integral no solamente desde el campo ambiental y minero, sino también desde la perspectiva criminal y delictiva, dada la convergencia de factores criminales que utilizan esta práctica afectando gravemente, las áreas excluíbles de la minería, los recursos naturales, el agua, el medioambiente, la biodiversidad, y el desarrollo socio-económico del país, para la financiación de actividades ilícitas por parte de Grupos Armados Organizados (GAO) que atentan contra la seguridad pública de Colombia.

<sup>3</sup> El Registro Único de Comercializadores de Minerales (RUCOM), administrado por la Agencia Nacional de Minería, es una herramienta de control y vigilancia soportada en una plataforma tecnológica, en la cual los diferentes agentes relacionados con la explotación y comercialización de minerales se certifican ante la mencionada Agencia.

Dentro de las valoraciones técnicas establecidas por las diferentes entidades del Gobierno Nacional y las autoridades competentes, junto con la realidad sobre la cual se desarrolla la actividad extractiva ilícita y las características predominantes en su desarrollo, la explotación de minerales que se realiza por fuera de los requisitos y condiciones del ordenamiento jurídico, suele tener impactos para el país en materia ambiental, social, económica y de seguridad. A continuación, se realiza un análisis de cada uno de estos componentes:

**Impactos Ambientales**

El impacto ambiental de la explotación ilícita de minerales es grave en la medida en que no genera un impacto puntual y por el contrario genera un desencadenamiento de impactos indirectos que ponen en peligro los servicios eco-sistémicos del país.

Estas actividades sin control, generan impactos sobre el medio ambiente generando daños y contaminando la capa vegetal. Así, la actividad de explotación ilícita de minerales evita la preservación de los servicios ecosistémicos mediante la detención de la deforestación y contamina los componentes ambientales (suelo, aire, agua, flora y fauna) por el uso de sustancias químicas prohibidas como el mercurio.

La erosión y el efecto nocivo sobre el suelo se traducen en una menor productividad, en un menoscabo de la biodiversidad y en problemas asociados con los ciclos naturales, como por ejemplo el ciclo del agua y los procesos biológicos de la fauna y flora.

Así mismo, la explotación ilícita de minerales a través del uso de sustancias tóxicas y prohibidas perjudica la subsistencia de especies animales y vegetales, y pone en riesgo la salubridad humana cuando estas especies animales como el pescado es consumido por las comunidades ribereñas. La falta de control de estas sustancias, ocasiona un grave deterioro ambiental, problemas higiénicos y sociales.

Los líquidos derivados de la explotación, como el ácido sulfúrico y los óxidos de hierro, en el drenaje ácido de minas, requieren un manejo especial. Su inadecuado manejo genera evidentes problemas de salubridad, toda vez que estas sustancias conducen a un desequilibrio en las propiedades del suelo y una devastación progresiva de la flora. El manejo del polvo asociado a la explotación y los niveles recurrentes de ruido, afectan también el medio ambiente.

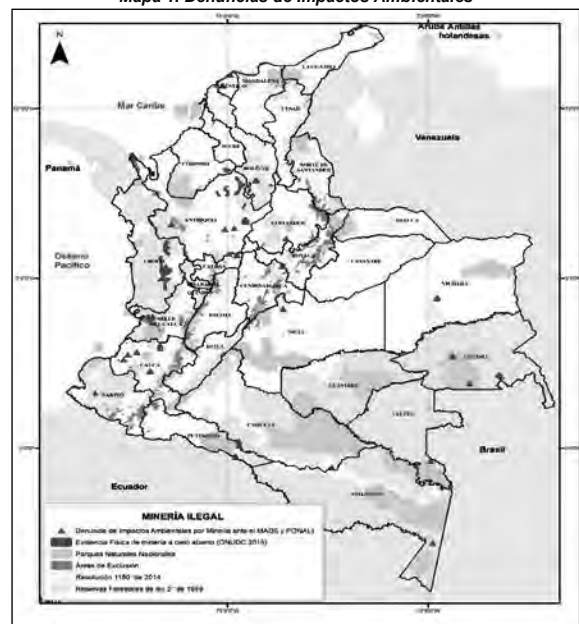
Los impactos en materia ambiental en el país muestran que, para el segundo semestre de 2015, 3 de los 7 núcleos de alertas de deforestación de Colombia coinciden con zonas de explotación ilícita de minerales (Nororiental Antioqueño, Caquetá-Putumayo, Sur del Cauca-Nariño) (ver mapa 1).

Además, el 28% de las Áreas Protegidas tienen presencia de explotación ilícita de minerales de Oro, Carbón, Columbita, Tantalo, Niobio, Hierro y Manganese (Coltán),

y Esmeraldas. El 50% de los colombianos consumen agua del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. (CONPES 3850 DE 2015 “Fondo Colombia en Paz”)

Así mismo, de acuerdo a la primera estimación del inventario de mercurio realizado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Universidad de Antioquia en el año 2010, los resultados obtenidos muestran que en el año 2009 el ingreso al país de mercurio fue de 352 toneladas y que la actividad que más contamina el medio ambiente es la minería de oro con 194,9 toneladas/año.

Mapa 1. Denuncias de Impactos Ambientales<sup>4</sup>



Fuente: Elaboración Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

<sup>4</sup> Referencia de denuncias por impactos ambientales por actividad minera. Se incluyen algunos puntos de la información que la ONUDC presentó el día 2 de julio del 2015 en su informe de Monitoreo de Cultivos de Coca 2014.

Por otro lado, algunos de los resultados que arroja el informe de Evidencias de Explotación de oro de aluvión en Colombia EVOA; se detectaron 49.385 ha de EVOA en tierra en zonas de exclusión, esta cifra corresponde al 54% del total identificado para este periodo. La categoría más afectada corresponde a las Zonas de Reserva Forestal en cuyos territorios se identificaron 44.567 ha. En otras áreas protegidas del SINAP se encontraron 4.746 ha en la categoría de Distritos Regionales de Manejo Integrado y 263 ha en zonas de Reserva Forestal Protectora. De otra parte, en humedales Ramsar se detectaron 544 ha y, finalmente, en territorios de Parques Nacionales Naturales se identificaron 126 ha de EVOA en tierra y alertas por presencia de EVOA en agua.

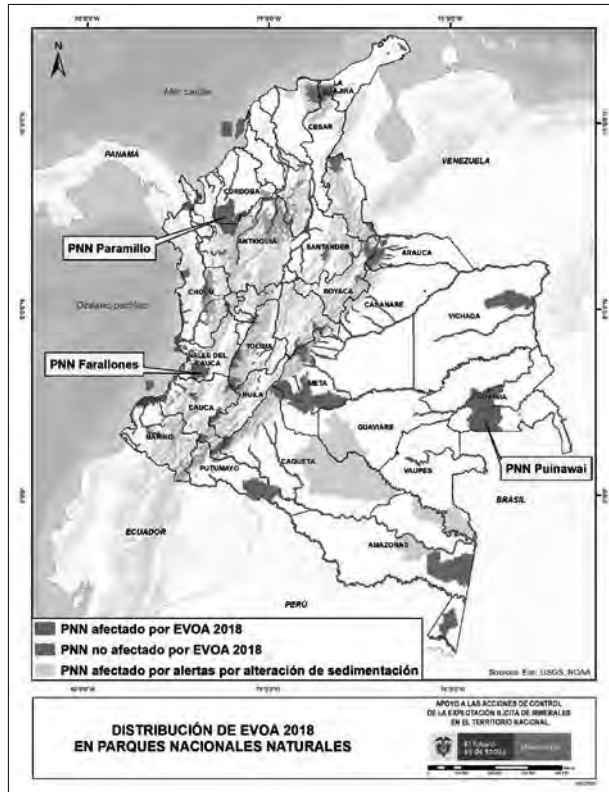
Tabla 1. EVOA 2018 en tierra en Parques Nacionales Naturales y su proximidad.

Parque Nacional Natural	EVOA en tierra en PNN (ha)	EVOA en tierra hasta 10Km de PNN (ha)	EVOA en tierra hasta 20Km de PNN (ha)
Puinawai	75	0	0
Paramillo	50	135	583
Los Farallones de Cali	1	393	96
Los Katíos	0	0	83
Munchique	0	27	437
Las Orquídeas	0	6	26
Serranía de los Churumbelos	0	133	228
Plantas Medicinales Orito Ingi Ande	0	0	22
Tatamá	0	0	35
Acandí Playón	0	0	62
Alto Fragua Indi-Wasi	0	0	19
<b>Total</b>	<b>126</b>	<b>694</b>	<b>1.591</b>

Fuente: EVOA 2018

El siguiente mapa (ver mapa 2) muestra la distribución de evidencia de oro de aluvión EVOA 2018 en parques nacionales naturales.

Mapa 2. Parques Nacionales Naturales y EVOA 2018



Fuente: Sistema de monitoreo de EVOA, UNODC y Ministerio de Minas y Energía

Por su parte, el 48% (44.567 hectáreas) del total de la EVOA en tierra del país se localiza en Zonas de Reserva Forestal. La Reserva Forestal del Pacífico presenta la mayor afectación con el 67% del área reportada bajo esta figura, lo cual significa que aproximadamente una tercera parte de la EVOA en tierra nacional se encuentra en esta zona.

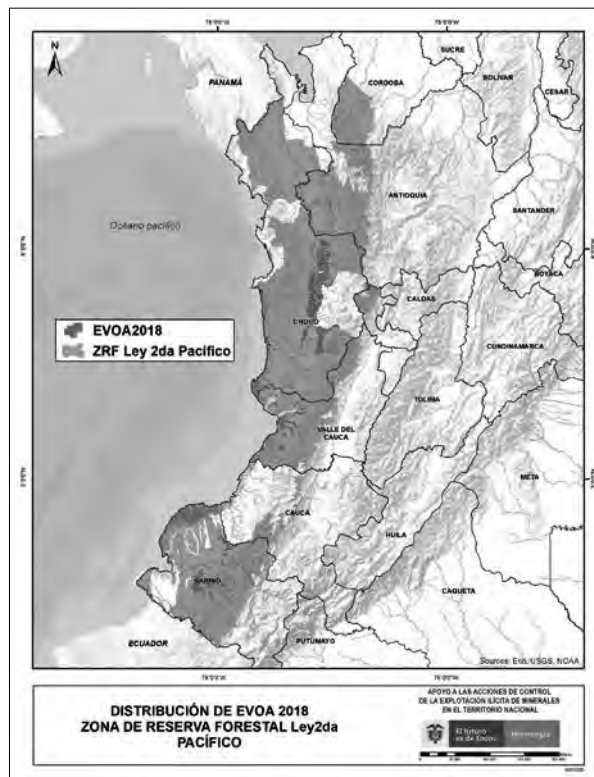
Tabla 2. EVOA 2018 en Zonas de Reserva Forestal Ley 2da.

Zona de Reserva Forestal (ZRF)	EVOA 2014 (ha)	% EVOA 2014	EVOA 2016 (ha)	% EVOA 2016	% cambio 2014-2016	EVOA 2018 (ha)	% EVOA total 2016	% cambio 2016-2018
Pacífico	27.978	35%	28.198	34%	1%	29.922	32%	6%
Magdalena	11.004	14%	12.436	15%	13%	14.504	16%	17%
Amazonia	57	<1%	153	<1%	167%	142	<1%	-7%
Central	75	<1%	48	<1%	-37%	0	0%	-100%
<b>Total, ZRF</b>	<b>39.115</b>	<b>50%</b>	<b>40.835</b>	<b>49%</b>	<b>4%</b>	<b>44.567</b>	<b>48%</b>	<b>9%</b>

Fuente: EVOA 2018

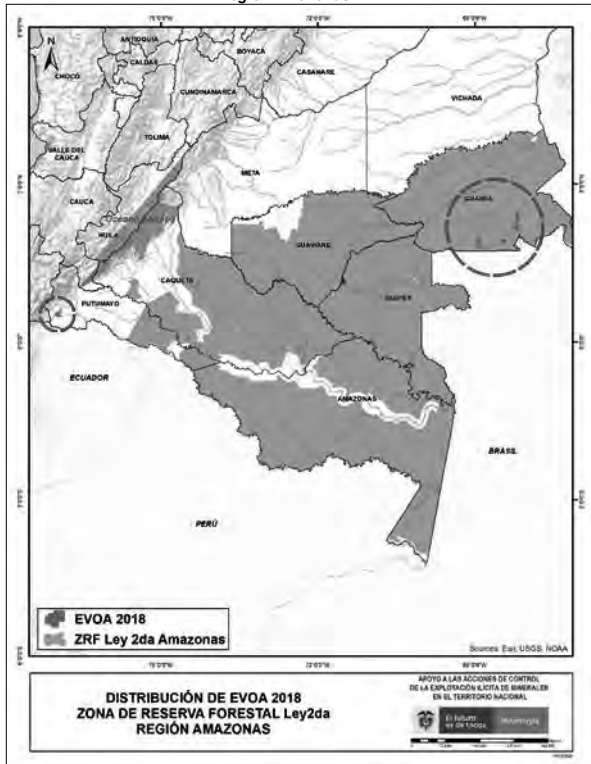
Los siguientes mapas (ver mapas 3, 4 y 5) muestran la distribución de EVOA 2018 en Zonas de Reserva Forestal de ley 2da.

Mapa 3. Detección de EVOA 2018 en zonas de reserva forestal de ley 2da - Región Pacífico



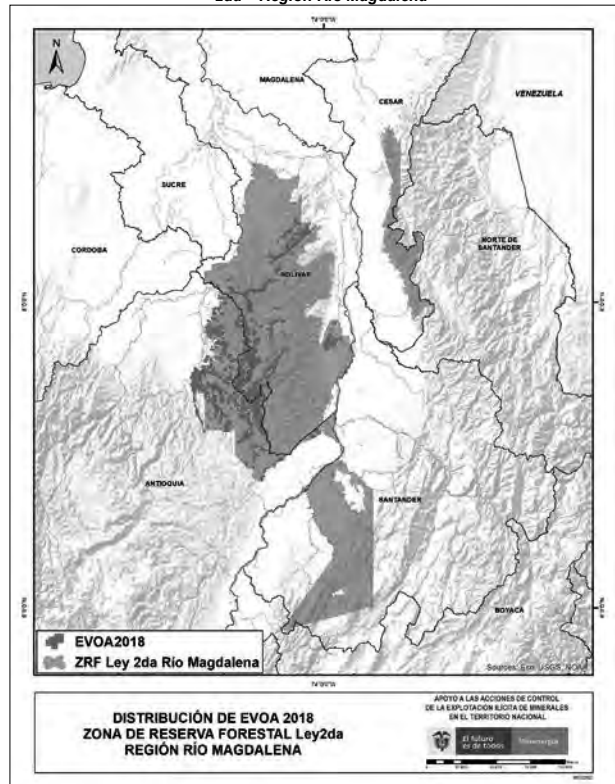
Fuente: Fuente: Sistema de monitoreo de EVOA, UNODC y Ministerio de Minas y Energía

**Mapa 4. Detección de EVOA 2018 en zonas de reserva forestal de ley 2da - Región Amazonas**



Fuente: Sistema de monitoreo de EVOA, UNODC y Ministerio de Minas y Energía

**Mapa 5. Detección de EVOA 2018 en zonas de reserva forestal de ley 2da - Región Río Magdalena**



Fuente: Sistema de monitoreo de EVOA, UNODC y Ministerio de Minas y Energía

Por otra parte, el uso intensivo, antitécnico y descontrolado de dragas y retroexcavadoras en los ríos o fuentes de agua y el uso inadecuado de sustancias tóxicas como el mercurio y cianuro<sup>5</sup> para el beneficio de minerales como el oro, causa considerables impactos ambientales y de salud pública, los cuales generan intoxicación y otros problemas como alteraciones neurológicas y malformaciones congénitas, ocasionados por la exposición directa, la manipulación de dichas sustancias y el consumo de alimentos contaminados, en poblaciones influenciadas por el desarrollo de estas actividades.

El mercurio es utilizado en la explotación ilícita de minerales para separar y extraer el oro de las rocas o piedras en las que se encuentra. Según la Organización Mundial de la Salud, el mercurio es tóxico para la salud humana y supone una amenaza especial para el desarrollo del niño en el útero y en las primeras etapas de la vida, afecta los sistemas nervioso, digestivo e inmunitario, así como los pulmones, riñones, la piel y los ojos.

A continuación, se hace un breve resumen de los impactos ambientales que genera la explotación ilícita de minerales:

**Características de la explotación ilícita de minerales y sus impactos socio ambientales**

- Afectación a servicios y zonas de alta importancia ecosistémica,
- Explotaciones de bajo nivel tecnológico,
- Cercanía a zonas pobladas,
- Degradación paisajística, alteración de los ciclos hidrológicos y contaminación de fuentes hídricas, generación de procesos erosivos e inestabilidad de laderas,
- Explotaciones dispersas,
- Zonas mineras con alto índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI),
- Alta emisión de material particulado,
- Conflictos de uso de suelo,
- Pérdida de suelos de alta fertilidad,
- Desconocimiento de norma ambiental (autoridades ambientales, mineras, entes territoriales, comunidad),
- Difícil judicialización del tema,
- Trabajo infantil,
- Incumplimiento pagos de seguridad social y empleo informal.

**Impactos ambientales en suelo**

<sup>5</sup>Según un estudio de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, Colombia importó 71,44 toneladas de mercurio metálico en el año 2007 y 79,04 toneladas en 2008. En el contexto de este estudio realizado en 5 municipios del Departamento de Antioquia se encontró que probablemente se están liberando al ambiente acuático y emitiendo a la atmósfera un promedio entre 29 y 76 toneladas de mercurio al año.

- Pérdida de suelo,
- Compactación y desecamiento de suelos,
- Afectación de la capacidad de almacenamiento y regulación del agua (superficial y subterránea),
- Modificación del relieve,
- Desestabilización de laderas,
- Aumento de erosión de suelos y desertización por aumento de escorrentía,
- Desestabilización de pendientes,
- Cambio de uso del suelo,
- Intervención de áreas con material estéril,
- Contaminación del suelo debido a la presencia de contaminantes como metales pesados e hidrocarburos por efluentes líquidos y sólidos de vertimientos puntuales,
- Acidificación por acumulación y oxidación de sulfuros y drenaje ácido de minas y de zonas de disposición de escombros y lodos, y
- Hundimiento de terrenos

**Impactos ambientales en aguas superficiales y subterráneas**

- Deterioro de la calidad del agua por cambios fisicoquímicos,
- Contaminación del agua por contaminantes como metales pesados, los cuales son usados como parte de las técnicas de minería o liberados en el proceso,
- Acidificación de cuerpos de agua por drenaje ácido de mina,
- Acidificación de aguas subterráneas por oxidación de sulfuros y drenaje ácido de zonas de disposición de escombros y lodos,
- Sedimentación de cuerpos de agua,
- Afectación de las dinámicas de escorrentía, de cuerpos de agua superficial y subterránea,
- Disminución de caudales,
- Alteración del sistema de drenaje natural,
- Alteración del nivel freático,
- Alteración de los ciclos hidrológicos,
- Remoción de acuíferos y/o zonas de recarga de acuíferos,
- Desviación o interrupción de cauces por disposición de estériles,
- Secamiento o relleno de humedales (lagunas y turberas),
- Pérdida de acceso a hábitats pesqueros,
- Acceso restringido a recursos de biodiversidad acuática

**Impactos ambientales en aire**

- Deterioro de la calidad del aire por material particulado y gases,
- Alteración ambiental por ruido,
- Afectación paisajística por material particulado.

**Impactos ambientales en biodiversidad**

- Alteración de hábitats,
- Disminución de fauna,
- Desplazamiento de fauna,
- Amenaza para especies de fauna endémicas y migratorias,
- Pérdida de cobertura vegetal,
- Pérdida de áreas endémicas,
- Aumento del riesgo de especies en condiciones de amenaza,
- Afectación de interacciones ecológicas (cadenas tróficas),
- Afectación sobre la riqueza del paisaje,
- Fragmentación de ecosistemas,
- Presión indirecta por establecimiento de nuevos poblados en zonas de protección.

Los anteriores impactos mencionados causan una gran afectación sobre la biodiversidad y las especies de fauna que habitan en el territorio nacional, principalmente la pérdida de cobertura vegetal y por tanto la pérdida de hábitat es una de las principales amenazas para la fauna, para el año 2018 se detectaron 64,620 ha de EVOA fuera del marco legal, estos datos se cruzaron con la información de ecosistemas, arrojando los siguientes resultados Tabla 3.

**Tabla 3. Ecosistemas con presencia de EVOA fuera del marco legal.**

Ecosistema	EVOA fuera del marco legal (Ha)
Bosques Andinos	1,591
Bosques de Galería y Riparios	19,322
Cuerpos de Agua	4,640
Ecosistemas secos	3,027
Sabanas y afloramientos rocosos	125
Selvas Húmedas	35,915
<b>Total</b>	<b>64,620</b>

Por otra parte, la contaminación de cuerpos de agua es otra de las grandes problemáticas que deja esta actividad ilícita, en colaboración con el Instituto Alexander von Humboldt se lograron identificar algunas de las especies de fauna que pueden estar siendo amenazadas por esta actividad a nivel nacional, esta información se encuentra basada en los registros biológicos realizados por diferentes instituciones educativas e investigativas y proyectos desarrollados a nivel nacional, los cuales son recopilados por bases de datos como la del Global Biodiversity Information Facility (GBIF) y las bases de datos del IAvH, es importante mencionar que estas bases de datos no cuentan con el total de información real de especies presentes en los territorios, existen grandes vacíos de información en regiones poco estudiadas y otras con una altísima riqueza lo cual hace muy difícil la obtención de la totalidad de especies presentes en estas zonas.

Como resultado del cruce de información de los registros biológicos y las zonas con EVOA fuera del marco legal, se obtuvieron 4739 registros a nivel nacional, pertenecientes a 1087 especies de fauna, de las cuales 146 son endémicas para el país Tabla 4.

**Tabla 4. Número de especies registradas a nivel nacional en zonas con EVOA fuera del marco legal.**

Grupo biológico	Número de especies	Especies Endémicas
Peces	200	93
Aves	609	12
Anfibios	82	27
Reptiles	108	10
Mamíferos	88	4
<b>Total</b>	<b>1087</b>	<b>146</b>

Adicional a esto, se identificaron cuales de estas especies se encuentran enlistadas bajo algún grado de amenaza de acuerdo con las bases de datos de la Red List de la IUCN y la Resolución 1912 de 2019 de MADs, obteniendo 75 especies en algún grado de amenaza para la IUCN y 32 para la resolución 1912 de 2017 Tabla 5.

**Tabla 5. Número de especies registradas en algún grado de amenaza en zonas con EVOA fuera del marco legal.**

Categoría*	IUCN	Resolución MADs No.1912 de 2017
CR	6	3
EN	8	8
VU	31	21
NT	30	-
<b>Total</b>	<b>75</b>	<b>32</b>

\*Peligro Crítico (CR), peligro de extinción (EN), Vulnerable (VU), Casi Amenazado (NT).

Teniendo en cuenta esto, podemos ver que existe un gran numero de especies animales que pueden estar siendo afectadas por los diferentes impactos generados por la explotación ilícita de oro, principalmente por la pérdida de cobertura vegetal, estas amenazas ponen en riesgo a especies de gran valor biológico como lo son especies endémicas y migratorias, por este motivo es fundamental generar los mecanismos necesarios para el control de esta actividad que no cuenta con ningún tipo de herramienta de mitigación de impactos.

Todo lo anterior muestra que quienes actúan por fuera del marco legal, no cuentan con estudios exploratorios que determinen la forma, cantidad y calidad del

yacimiento, con base en los cuales planeen, programen y ejecuten las actividades de explotación racional del mineral, para causar los menores impactos posibles. La explotación ilícita de minerales perturba el yacimiento minero y la extracción no se desarrolla de forma armónica dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible.

Esta situación desintegra el proceso productivo, dificulta la explotación sostenible del recurso y el manejo ambiental.

**Impactos sociales**

Además de los graves impactos ambientales, la explotación ilícita de minerales trae consigo consecuencias sociales para las comunidades que desarrollan este tipo de actividad, así como para la población que se encuentra en el área de influencia.

De acuerdo con el estudio "Minería Ilícita en Colombia: Informe Preventivo de la Procuraduría General de la Nación" la informalidad evita un control efectivo sobre las condiciones laborales de los trabajadores en las minas. Este mismo estudio indica que la Organización Internacional del Trabajo -OIT- determina que la explotación ilícita de minerales está asociada a fenómenos de sub-empleo, deficientes condiciones laborales, incumplimiento de las garantías asociadas al contrato de trabajo - como son las prestaciones sociales, la seguridad social - y el trabajo infantil,<sup>6</sup> percibiendo en promedio ingresos por debajo del salario mínimo legal mensual vigente y trabajando durante 20 horas al día.

Adicionalmente, la explotación de minerales trae consigo explotación laboral de hombres, mujeres y niños en situación de vulnerabilidad. La explotación infantil impide a los niños, niñas y adolescentes ejercer su derecho a la educación y vulnera sus derechos a la salud, al ocio y al tiempo libre, privándolos así de su infancia, lo cual constituye una grave violación a los derechos fundamentales de la infancia y la adolescencia. Así también, la explotación lleva implícito el reclutamiento de menores y mujeres para la prostitución, actividades ilícitas, tráfico de drogas y grupos armados organizados.

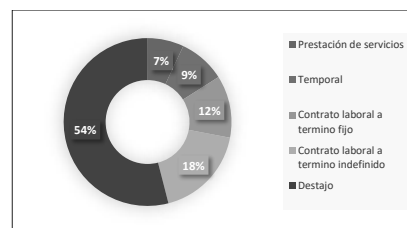
Es importante tener en cuenta que la explotación ilícita de minerales es una actividad altamente peligrosa, en atención a que los niños deben realizar labores pesadas como cavar, sumergirse en túneles y ríos, cargar gran peso, picar el material, o molerlo para mezclarlo con mercurio en el caso del oro. En Colombia, los grupos armados organizados (GAO) y los explotadores ilícitos obligan a los menores a participar en todas las etapas del sistema criminal generando así explotación infantil.

En materia laboral, el Censo Minero muestra que el tipo de vinculación laboral que predomina en las actividades mineras es el destajo<sup>7</sup> con un 54%, seguido por los contratos laborales a término indefinido con un 18%. Los demás tipos de

<sup>6</sup> Estudio sobre Minería Ilícita en Colombia - Informe Preventivo realizado por la Procuraduría General de la Nación.  
<sup>7</sup> Conocido también como pago por remoción o arranque de material en un período de tiempo establecido.

vinculación, representan el 28% (ver gráfica 2). Adicionalmente el mismo Censo mostró que el 72% de las operaciones mineras censadas no cuentan con procedimientos o políticas de salud ocupacional y seguridad en el trabajo.

**Gráfica 1. Modalidad de vinculación laboral**



Fuente: Política Minera – Censo Minero Departamental 2010 -2011 - MME

Según el informe de la Procuraduría General de la Nación, este escenario de informalidad e ilegalidad, es muy proclive a generar situaciones de explotación y maltrato a ciertos grupos de la población. Por ejemplo, para los menores de edad, el trabajo en las minas se traduce en una reducción significativa de la probabilidad de acceder a la educación básica, media y superior. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que el analfabetismo es un problema inter-generacional que se puede transformar en un factor de violencia. Paralelamente, debe decirse que en quienes no son menores de edad, la falta de garantías y de estabilidad laboral así como las condiciones precarias en que realizan la prestación del servicio, los conduce a una situación de resentimiento social, que a largo plazo trae situaciones de violencia, en el ámbito familiar o en la comunidad<sup>8</sup>. Adicional a lo expuesto se encuentran situaciones como:

- Generación de expectativas con migración de población.
- Deterioro de infraestructura pública y privada.
- Incremento de uso de bienes y servicios.
- Cambios de uso de suelo agropecuario y forestal a minero.
- Afectación del patrimonio cultural y arqueológico.
- Modificación del paisaje.
- Limitación del libre movimiento de la población por caminos y vías en las áreas mineras.
- Desplazamiento de población.
- Aumento de costos para la población.

<sup>8</sup> Estudio sobre Minería Ilícita en Colombia - Informe Preventivo realizado por la Procuraduría General de la Nación.



Las situaciones de pobreza y desempleo, sumadas a la falta de oportunidades, hacen que la ciudadanía termine realizando este tipo de actividades ilegales. En muchas regiones, los explotadores ilegales aprovechan las condiciones de alta vulnerabilidad social de la población para utilizarlas, no sólo en el servicio de las labores extractivas, sino también para oponerse y resistirse durante las acciones de control a la explotación de minerales que realiza el Estado colombiano.

Adicionalmente, los explotadores ilegales suelen mantener una relación de dependencia con estos extractores, a los que a veces facilitan insumos y dinero, como forma de asegurar su fidelidad, dependencia permanente y pagar extorsiones.

**Impactos económicos**

Ante la escasez de los recursos naturales no renovables y la tendencia al alza en el precio de minerales como el oro y su alta demanda teniendo en cuenta la crisis económica mundial por el COVID 19 y la baja en los precios del petróleo, las personas buscan explotar la mayor cantidad de recursos en el menor tiempo posible, perjudicando el desarrollo sostenible. Sin las herramientas para ejercer el control estatal, no hay un equilibrio entre desarrollo económico y el gasto de la oferta ambiental, limitando los recursos disponibles y retrasando el crecimiento económico.

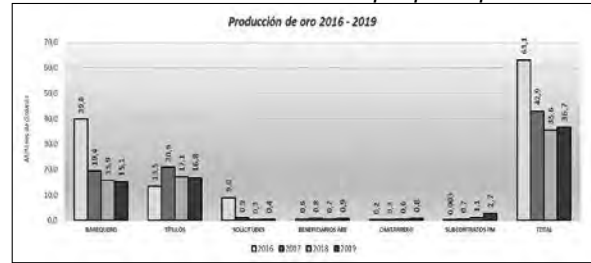
En 1991 la Constitución Política de Colombia estableció en su artículo 332 que el Estado es dueño del subsuelo y de los recursos naturales no renovables. Adicionalmente, consagró en su artículo 360 la obligatoriedad del pago de una regalía a favor del Estado, por la explotación de un recurso natural no renovable y en su artículo 361, estableció que dichas regalías financiarán proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales, el pasivo pensional, inversiones físicas en educación, ciencia, tecnología e innovación, el ahorro público, la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, así como también servirían para aumentar la competitividad de la economía, buscando mejorar las condiciones sociales de la población.

Así mismo, el Estado sufre los impactos de la ausencia de contraprestación por la actividad minera, que se traduce en menores recursos de inversión para los proyectos sociales en temas como salud, educación, desarrollos productivos y menores posibilidades de mitigar el déficit fiscal.

El recaudo de regalías depende de la exportación de los minerales, lo que significa que cada gramo de metal precioso exportado, paga regalía, sin embargo no hay certeza si el mineral que no se exporta, las paga. Por lo anterior, para poder exportar los minerales preciosos y venderlos a precio del mercado es necesario pagar la regalía.

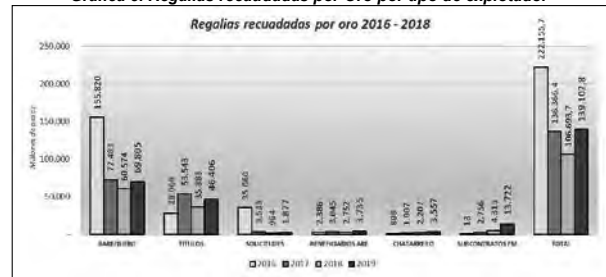
La participación del sector minero en la economía y desarrollo del país, lo convirtió en una actividad estratégica para la generación de recursos económicos para inversión social. La actividad minera ha aumentado en total 10% desde el año 2.008 a 2.019 aportando al P.I.B. nacional 2% en promedio (ver gráfica 2 y 3).

**Gráfica 2. Producción Nacional de Oro por tipo de explotador**



Fuente: ANM

**Gráfica 3. Regalías recaudadas por Oro por tipo de explotador**



Fuente: ANM

Según cifras de la Agencia Nacional de Minería – ANM-, entre 2016 – 2019 la producción de metales preciosos presentó un importante descenso de 35%, originado por la reducción en la producción de oro, equivalente a 26,4 toneladas, principalmente, explicado por los controles a los volúmenes máximos de producción de mineros de subsistencia (barequeros), como se muestra en la gráfica de producción de oro 2016 – 2019. Esto indica que en 2019 se produjeron 21,7 toneladas de metales preciosos sin título, que equivalen aproximadamente a \$3,2 billones de pesos, a través del barequeo, chatarreo, legalizaciones mineras y áreas

de reserva especial, mientras que en 2016 se ubicó en 52,5 toneladas por valor aproximado de \$6,1 billones de pesos. No obstante, para el caso de la producción de títulos, se registró lo contrario, la cual registró aumento en su producción, pasando de 22,3 toneladas en 2016 a 26,8 toneladas en 2019, registrando incremento de 20%.

Por su parte en 2019, la ANM reportó que el valor de producción de metales preciosos por regalías recaudadas fue de 48,5 toneladas, de las cuales solo el 55,3% provienen de títulos mineros vigentes y que equivalen aproximadamente a \$2,7 billones de pesos.

**Tabla 6. Producción metales preciosos por regalías recaudadas (toneladas)**

Tipo	2016	2017	2018	2019
<b>Producción Anual (Ton)</b>	<b>74,8</b>	<b>55,3</b>	<b>51,8</b>	<b>48,5</b>
Producción Estimada	22,3	30,7	31,1	26,8
Producción Sin Título	52,5	24,6	20,7	21,7
<b>Valor aprox. sin título</b>	<b>\$6,1 B</b>	<b>\$2,7 B</b>	<b>\$2,3 B</b>	<b>\$3,2 B</b>

Fuente: Reporte de producción – ANM / Cálculos MinEnergía

Finalmente, según cifras de la Agencia Nacional de Minería (ANM), en 2019 se reportó una producción de 35.297.618,47 de gramos de metales preciosos. De la producción reportada, el 57% correspondía a títulos mineros y el restante 43% era producto del barequeo, las legalizaciones mineras en curso, áreas de reserva especial en trámite o de explotaciones en donde no se tiene claridad sobre su procedencia.

En este orden de ideas, en 2019 la ANM reportó que el valor de producción de metales preciosos por regalías recaudadas fue de \$96.075.497.903, de las cuales solo el 35% proviene de títulos mineros vigentes y que equivalen a \$34.553.081.907 de pesos, mientras el 65% de las regalías provienen de solicitudes de legalización, beneficiarios de áreas de reserva especial, subcontratos de formalización minera, barequeros y chatarreros.

**Tabla 7. Producción por tipo de explotador minero**

PRODUCCIÓN POR TIPO DE EXPLORADOR MINERO							
Año	Tipo Explotador	Gr Oro	Gr Plata	Gr Platino	Regalías Oro	Regalías Plata	Regalías Platino
2019	TÍTULOS	12.802.520,55	7.385.088,91	-	34.382.436.985,07	170.644.922,09	-
	SOLICITUDES	270.786,27	37.240,42	-	1.206.969.458,88	1.945.831,67	-
	BENEFICIARIOS ARE	760.960,14	91.489,63	2.083,21	3.237.346.902,87	4.534.228,19	7.017.039,71
	SUBCONTRATOS FM	1.304.677,47	103.769,61	10.627,86	6.369.133.878,36	5.366.466,19	34.888.666,13
	BAREQUERO	10.945.302,23	816.466,27	116.980,21	47.393.727.473,76	41.373.218,49	393.126.226,05
	CHATARRERO	650.194,34	99.431,34	-	2.821.956.818,07	5.030.787,54	-
	<b>TOTAL</b>	<b>26.634.441,01</b>	<b>8.533.486,18</b>	<b>129.691,28</b>	<b>95.411.570.517</b>	<b>228.895.454</b>	<b>435.031.932</b>

Fuente: ANM

Conforme a lo anterior, los explotadores ilícitos de minerales pueden reportar su producción, utilizando las figuras de las solicitudes de legalización, beneficiarios de áreas de reserva especial, barequeros y chatarreros para pagar las regalías y poder exportar así el mineral, vendiéndolo a precio del mercado, en lugar de sacarlo del país por el mercado negro a un menor valor.

Según el Informe Preventivo de la Procuraduría General de la Nación<sup>9</sup>, los explotadores ilícitos no pagan las contraprestaciones económicas derivadas del aprovechamiento de los recursos naturales no renovables de propiedad del Estado, ni mucho menos los impuestos especiales.

La explotación ilícita conduce a que los ingresos derivados de la actividad no sean oficialmente reportados al Estado y, en esta medida, no cumple con las contraprestaciones e impuestos legalmente previstos. Desde el punto de vista macroeconómico, esta situación es desafortunada, en la medida en que implica menores tributos para el Estado en un escenario de creciente gasto fiscal, lo que a su turno puede generar un déficit fiscal. Un desbalance entre los ingresos y egresos de la Nación presiona nuevas reformas tributarias que resultan en nuevos gravámenes o al endeudamiento interno o externo.

Por otra parte, la explotación ilícita de minerales representa un desincentivo para la legalidad y la inversión. En primera medida, debido a que existen amplios márgenes de rentabilidad derivados de la falta de control por parte del Estado de estas explotaciones, los agentes económicos tienen un incentivo perverso para introducirse en la ilegalidad o continuar en ella, potencializando los demás problemas asociados a esta práctica ilícita.

En segundo lugar, el desequilibrio en la competencia, entre empresas legales e ilegales, desincentiva la inversión extranjera directa – IED. Las compañías extranjeras no tienen interés en ingresar en un mercado en el que sus contendoras, amparadas en la ilegalidad, gozan de una estructura de costos más favorables que las hace, en consecuencia, más competitivas.

Todo lo anterior, muestra la necesidad de contar con herramientas que permitan fomentar de manera adecuada la cultura de la legalidad y la formalidad en las actividades mineras, con el objetivo de generar impactos económicos positivos no solo para el Estado, sino también para las comunidades que de manera directa e indirecta se benefician de los proyectos mineros.

<sup>9</sup> Estudio sobre Minería Ilegal en Colombia – Informe Preventivo realizado por la Procuraduría General de la Nación.

<p style="text-align: center;"><b>Impactos en la Seguridad Pública</b></p> <p>En materia de seguridad pública, la explotación ilícita de minerales hace que los grupos armados organizados y los grupos de delincuencia organizada, estén llegando a regiones productoras para tener el control de la explotación ilícita, especialmente de metales preciosos. La presencia de grupos armados organizados en ciertas partes del país, tiene una relación con la explotación ilícita y el narcotráfico, en la medida en que lo usan para la financiación de sus actividades terroristas y de atemorización de la población.</p> <p>En el resumen ejecutivo del libro realizado por la Dirección de Inteligencia de Policía Nacional, <i>"Redescubriendo la Minería Aurífera Aluvial"</i>, la Explotación Ilícita de Minerales no contribuye al desarrollo de la región, porque genera un alto costo social y económico, pues impacta negativamente aspectos como el empleo y los ingresos tributarios, determinados por el aumento de la captación ilegal de recursos, la no tributación, el no registro de bienes y servicios en la economía; el trabajo con menores de edad y mujeres cabeza de hogar; la desprotección de los trabajadores en aspectos de enfermedad general, riesgos profesionales, pensión por vejez o invalidez; el deterioro del medio ambiente y el fortalecimiento de la clandestinidad.</p> <p>Por lo tanto, esta ilegalidad e informalidad genera espacios para facilitar la presencia de amenazas y materialización de riesgos conexos a la criminalidad que afectan la convivencia, de ahí el interés de la criminalidad en robustecer sus estructuras y redefinir su actuación para maximizar ganancias, desde la lógica del control territorial, social, la violencia y el crimen.</p> <p>El crimen organizado y la delincuencia común se disputan entre sí el control de las minas ilegales en diferentes lugares de la geografía nacional, generando violencia y desplazamiento, además de disputas criminales y una convergencia delictiva.</p> <p>La Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional (DIPOL) y la Fiscalía General de la Nación han identificado, entre otros, los siguientes delitos conexos a la Explotación Ilícita de Minerales: explotación de menores de edad, inducción a la prostitución, constreñimiento a la prostitución, trata de personas, estímulos a la prostitución de menores, violación de fronteras para la explotación de recursos naturales, daños en los recursos naturales, contaminación ambiental, contaminación ambiental por explotación de yacimiento minero o hidrocarburo, invasión de áreas de especial importancia ecológica, lavado de activos, enriquecimiento ilícito de particulares y concierto para delinquir, amenazas, daños en obras de los servicios de comunicaciones, energía y combustibles, fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones, fabricación y porte de armas y municiones de uso privativo de las Fuerzas Militares, empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos, introducción de residuos nucleares y de desechos tóxicos, contaminación de aguas, conservación o financiación de plantaciones,</p>	<p>entre otros.</p> <p style="text-align: center;"><b>3. ANTECEDENTES LEGALES</b></p> <p>Conforme a la Constitución Política de Colombia, el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, por lo que su explotación genera a favor del Estado una contraprestación económica denominada regalía, como compensación por el agotamiento de un bien no renovable.</p> <p>Así mismo, la Constitución Política, en su artículo 80, establece que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar el desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, en tal sentido deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.</p> <p>El marco legal establecido para el sector minero es la Ley 685 de 2001 o Código de Minas, cuyos objetivos son fomentar la exploración técnica y explotación de los recursos mineros; satisfacer los requerimientos de minerales de la demanda interna y externa; el aprovechamiento armónico y racional de los recursos naturales no renovables, dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social del país. Para lograr un equilibrio entre el desarrollo económico y la protección de los recursos naturales, el Estado ha establecido diversos requisitos entre los cuales se encuentran los mecanismos de protección ambiental y las autorizaciones o permisos ambientales.</p> <p>En este sentido, es necesario mantener una armonía entre el marco jurídico minero y ambiental, fundamentados en el Código de Minas y la Ley 99 de 1993, respectivamente, los cuales han sido reglamentados parcialmente bajo el Decreto 1076 de 2015 (único sector ambiente), el Decreto 2811 de 1974 (Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente) el Decreto 1073 de 2015 (único sector minas y energía).</p> <p>Para explotar los recursos naturales no renovables de propiedad estatal, conforme a la normatividad minera vigente, se requiere de un título minero inscrito en el Registro Minero Nacional<sup>10</sup>, el cual otorga el derecho a explorar y explotar minerales por el término que se solicite y máximo por 30 años, previo al cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 17 (capacidad legal), 271 (requisitos de la propuesta de contrato de concesión), 273 (objeciones a la propuesta de contrato de concesión) del Código de Minas, idoneidad laboral y ambiental y concertación con autoridades locales en audiencia pública, conforme a lo previsto en las sentencias C-123 de 2014 y C-389 de 2016.</p> <p>De igual modo, la normatividad minera establece como régimen especial en su artículo 116, la autorización temporal, la cual es un permiso que otorga la autoridad</p> <p><small><sup>10</sup> El contrato de concesión es solemne, pues requiere para su perfeccionamiento de la inscripción en el Registro Minero Nacional.</small></p>
<p>minera a las entidades territoriales o contratistas, para la construcción, reparación, mantenimiento y mejoras de las vías públicas mientras dure la ejecución de la obra, para tomar de los predios rurales, vecinos o aledaños y con exclusivo destino a éstas, los materiales de construcción que necesite, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos.</p> <p>Así también, el Código de Minas prevé en su artículo 31 las áreas de reserva especial (ARE), en las cuales la autoridad minera, por motivos de orden social o económico, de oficio o por solicitud de la comunidad minera, delimita zonas en las cuales temporalmente (2 años) no se admitirán nuevas propuestas sobre todos o algunos minerales, en aquellas áreas en donde existan explotaciones tradicionales de minería informal, con el fin de otorgarles la concesión a las comunidades que hayan ejercido las explotaciones mineras tradicionales, previo a los correspondientes estudios geológico mineros.</p> <p>Adicional a los anteriores permisos, existen otras figuras legales por medio de las cuales es permitido explotar minerales, como en el caso de las solicitudes de legalización o de formalización minera tradicional, previstas en el artículo 165 del Código de Minas, el cual otorgaba un plazo de 3 años, contados a partir del primero de enero de 2002, para que los explotadores de minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional, solicitaran que la mina o minas les fueran otorgadas en concesión, previo el cumplimiento de los requisitos de ley. Durante el trámite de la solicitud de legalización y mientras esta no fuera resuelta, no había lugar a proceder conforme a los artículos 161 y 306 del Código de Minas, ni a proseguir con las acciones penales previstas en los artículos 159 y 160 del Código Penal.</p> <p>Vencido el término previsto en la Ley 685 de 2001, la Ley 1382 de 2010, "Por la cual se modifica el Código de Minas" en su artículo 12 estableció nuevamente la posibilidad para que aquellos explotadores de minería tradicional que explotaban minas sin título inscrito en el Registro, pudieran legalizarse en el término de 2 años contados a partir de la promulgación de esta ley. Durante el trámite de la solicitud de legalización y mientras esta no fuera resuelta, no había lugar a proceder conforme a los artículos 161 y 306 del Código de Minas, ni a proseguir con las acciones penales previstas en los artículos 159 y 160 del Código Penal.</p> <p>Sin embargo, la Ley 1382 de 2010 fue declarada inexecutable con efectos diferidos por el término de dos años por la Corte Constitucional, en la sentencia C-366 de 2011, por la omisión de la consulta previa a los Pueblos Indígenas y Tribales. Posteriormente y una vez cumplido el término de dos años, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 933 de 2013, "Por el cual se dictan disposiciones en materia de formalización de minería tradicional y se modifican unas definiciones del Glosario Minero" el cual estableció nuevamente el trámite para continuar con el estudio y análisis de las solicitudes de legalización presentadas bajo el amparo de la Ley 1382 de 2010.</p> <p>A su vez el Decreto 933 de 2013 fue declarado nulo por el Consejo de Estado el 28 de octubre de 2019, al considerar obvio que la reglamentación que con él se</p>	<p>adoptaba, buscaba provocar la pervivencia del artículo 12 de la Ley 1382 de 2010, pese a la inexecutable de la norma.</p> <p>Por su parte, la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019 «Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"» estableció la posibilidad de legalizar a aquellos mineros tradicionales que hubieran radicado solicitudes de formalización hasta el 10 de mayo de 2013 ante la autoridad minera, obteniendo en caso de cumplir con los requisitos de Ley, un título para pequeña minería.</p> <p>Así también, existe el subcontrato de formalización minera en el cual el titular minero acuerda con los pequeños mineros que se encuentran adelantado actividades mineras en el área de su título, los términos y condiciones en que se continuarán adelantando las labores mineras, el cual deberá estar debidamente autorizado y aprobado, por la autoridad minera, e inscribirse en el Registro Minero Nacional en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 1658 de 2013, la Ley 1753 de 2015 y la sección 2 del Capítulo 4 del Título V del Decreto 1073 de 2015.</p> <p>Respecto de la minería de subsistencia la cual incluye también las actividades de barequeo, ésta se encuentra regulada en el artículo 327 de la Ley 1955 de 2019. Esta clase de minería requiere para su desarrollo la inscripción personal y gratuita ante la alcaldía del municipio donde se realiza la actividad, no comprende la realización de actividades subterráneas, ni permite el uso de maquinaria o explosivos, ni puede exceder los volúmenes de producción señalados por el Ministerio de Minas y Energía. Para el ejercicio de esta actividad los mineros deberán cumplir con las restricciones establecidas en los artículos 157 y 158 de la Ley 685 de 2001.</p> <p>"Los mineros de subsistencia, incluidos los barequeros, no pueden estar inscritos en más de un municipio a la vez sino únicamente en la jurisdicción donde desarrollan su actividad. La inscripción debe renovarse anualmente de manera personal, y la información puede actualizarse por los mineros en cualquier tiempo, en caso de efectuarse un cambio en la ejecución de la actividad. Corresponde a los alcaldes vigilar el cumplimiento de lo dispuesto en el citado artículo e imponer las medidas a que haya lugar, sin perjuicio de las medidas preventivas y sancionatorias que imponga la autoridad ambiental para la prevención o por la comisión de un daño ambiental de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009, o la norma que la modifique, adicione o sustituya. Adicionalmente, el alcalde puede abstenerse de inscribir o cancelar la inscripción del minero de subsistencia en los siguientes eventos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Si la actividad se realiza en zonas excluidas o prohibidas de las actividades mineras;</li> <li>Si la actividad no se realiza con las restricciones establecidas en los artículos 157 y 158 de la Ley 685 de 2001;</li> <li>Si la actividad se realiza en un lugar diferente al señalado en la inscripción;</li> <li>Cuando exceda los volúmenes de producción señalados por el Ministerio de Minas y Energía o la autoridad competente;</li> </ol>

<p>e) Cuando utilice maquinaria, equipos mecanizados o explosivos para el arranque de los minerales;</p> <p>f) Si las actividades se realizan de manera subterránea;</p> <p>g) Cuando extraiga un mineral diferente al establecido en la inscripción.</p> <p>Al minero de subsistencia que se le cancele la inscripción no podrá inscribirse ante cualquier municipio por un término de seis (6) meses. De no cumplirse con los requisitos exigidos en este artículo para el desarrollo de la minería de subsistencia, los mineros se considerarán explotadores ilícitos de yacimientos mineros en los términos del Código Penal Colombiano o la norma que lo modifique o sustituya".</p> <p>En este contexto, resulta importante considerar que mediante la Decisión 774 del 30 de julio de 2012, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, en reunión ampliada con los representantes titulares ante la Comisión de la Comunidad Andina adoptó la "Política Andina de Lucha contra la Minería Illegal", publicada en la gaceta oficial de la Comunidad el 10 de octubre de 2012. Así entonces, el numeral primero del artículo 5° de la citada Decisión, estableció que los países miembros deberían adoptar las medidas legislativas, administrativas y operativas necesarias, para garantizar la prevención y control de la explotación ilícita de minerales, en particular con el objeto de formalizar y regularizar la minería en pequeña escala, artesanal o tradicional.</p> <p>La Honorable Corte Constitucional en sentencia C-259 de 2016 se pronunció en relación con los procesos de formalización en los siguientes términos:</p> <p><i>"Bajo esta consideración se observa que los procesos de formalización minera constituyen un mecanismo al cual debe acudir el Estado para lograr acercar una realidad social a las exigencias que se imponen en la ley para efectos de explorar y explotar un yacimiento minero de propiedad del Estado. Por esta vía, las deficiencias operativas que permitieron el desarrollo de una actividad sin título, logran brindar una solución frente a quienes han tenido en dicho oficio la fuente por excelencia de su subsistencia.</i></p> <p><i>En este sentido, la importancia de la formalización radica en que opera como un mecanismo de prevención y control, en el que al mismo tiempo que permite preservar derechos constitucionales como el trabajo, la libertad de empresa y el mínimo vital, contribuye al fortalecimiento del Estado, pues le otorga a este último un conjunto herramientas (sic) jurídicas para asegurar, no sólo que se cumplan los estándares ambientales requeridos, sino también los deberes y obligaciones que existen en términos económicos, laborales, de prevención y seguridad en las labores mineras.</i></p> <p><i>Se pasa entonces de una actividad sin supervisión y vigilancia del Estado a una que debe ajustarse, como consecuencia del proceso de legalización, a los parámetros legales que rigen su ejercicio, especialmente aquellos referidos con el amparo del medio ambiente.</i></p>	<p><i>Esta realidad se verifica con las últimas cifras que tiene el Gobierno Nacional sobre este fenómeno<sup>11</sup>, en el que de la totalidad de las unidades productivas mineras censadas (UPM), aproximadamente, el 63% no poseen título minero, y de ellas el 98% corresponden a la pequeña y mediana minería, siendo el 72% de éstas, de minería de pequeña escala<sup>12</sup>. De donde resulta que, por el contexto en el que se produce, la formalización minera se convierte en un fenómeno vinculado básicamente con actividades de subsistencia rural y con la posibilidad de brindar opciones de trabajo para comunidades tradicionalmente menos favorecidas. Adicionalmente, por su alcance, no siempre tiene la entente para afectar o contaminar en gran medida el medio ambiente, como ocurre con la megaminería ejercida a través de la explotación a gran escala.<sup>13</sup></i></p> <p>Desde el punto de vista ambiental, para el aprovechamiento de los recursos naturales, se requerirán diversas autorizaciones dependiendo de la etapa de la actividad minera. En etapa de exploración deberá el interesado obtener los permisos, concesiones, autorizaciones y asociaciones que el uso, utilización y aprovechamiento de cada recurso natural renovable requieran en algunos casos. En etapa de explotación de conformidad con lo dispuesto en el decreto 1076 de 2015, requieren de licencia ambiental; salvo que se trate de regímenes de transición donde requerirán planes de manejo ambiental o autorizaciones según el caso.</p> <p>El derecho a explorar y explotar los recursos naturales no renovables del Estado nace a partir del cumplimiento de los requisitos establecidos en la legislación minera y ambiental. En caso que no se cuente con lo dicho anteriormente se tratará de Explotación Ilícita de Minerales.</p> <p>En este sentido el realizar actividades de exploración o explotación de minerales en Colombia, sin el cumplimiento de la normatividad existente, sin contar con un título minero o bajo el amparo de uno y sin licencia ambiental o su equivalente, se considera como una conducta por fuera de la ley y es posible sancionarla administrativa y penalmente, junto con sus consecuencias producto del mismo flagelo y se considera como explotación ilícita de minerales.</p> <p>El Código Penal prevé como punible en su artículo 338 que hay exploración y explotación ilícita de minerales la cual se configura "... (...) cuando se realicen trabajos de exploración, de extracción o captación de minerales de propiedad nacional o de propiedad privada, sin el correspondiente título minero vigente o sin la autorización del titular de dicha propiedad...", en este caso el agente será penalizado de conformidad con lo establecido en el artículo 244 del Código Penal, exceptuando lo previsto en este Código para la minería de barequeo...". Hoy el artículo del código penal al que se refiere es el artículo 338.</p> <p><sup>11</sup> MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA, Política Nacional para la Formalización de la Minería en Colombia, julio de 2014.</p> <p><sup>12</sup> El tamaño de las UPM se calculó a partir del número de trabajadores empleados. De esta forma, las grandes (208) son las que cuentan con más de 70 empleados; las medianas (3.748) tienen entre 6 y 70 trabajadores; y las pequeñas (10.401) cuentan con hasta 5 empleados.</p> <p><sup>13</sup> Sentencia C-259 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez / Corte Constitucional.</p>
<p>En relación con lo enunciado anteriormente, la competencia establecida dentro del ámbito administrativo para el control a las explotaciones no autorizadas por un título minero, son definidas claramente dentro del Código de Minas, en su artículo 306, de la siguiente forma: Minería sin título. "...Los alcaldes procederán a suspender, en cualquier tiempo, de oficio o por aviso o queja de cualquier persona, la explotación de minerales sin título inscrito en el Registro Minero Nacional. Esta suspensión será indefinida y no se revocará sino cuando los explotadores presenten dicho título. La omisión por el alcalde de esta medida, después de recibido el aviso o queja, lo hará acreedor a sanción disciplinaria por falta grave...".</p> <p>Dentro del proceso de sanciones a las prácticas ilegales en materia de la explotación ilícita de minerales, las mismas son competencia de los Alcaldes y el cumplimiento de la aplicación de las mismas, deben ser vigiladas por la Procuraduría General de la Nación.</p> <p>En este orden de ideas, la competencia para el control a la explotación ilícita de minerales tal y como se establece en el Código de Minas y en el Código Penal se encuentra en cabeza de autoridades como las Alcaldías y las autoridades judiciales.</p> <p>Adicionalmente se vienen generando medidas en el marco normativo y regulatorio que proporcionan herramientas de control y de ordenamiento, algunas de ellas son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>El Decreto 2235 de 2012 "Por el cual se reglamentan el artículo 60 de la Decisión No. 774 del 30 de julio de 2012 de la Comunidad Andina de Naciones y el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 en relación con el uso de maquinaria pesada y sus partes en actividades mineras sin las autorizaciones y exigencias previstas en la ley": El artículo 1o estableció lo siguiente: <p><i>"ARTÍCULO 1°. Destrucción de maquinaria pesada y sus partes utilizada en actividades de exploración o explotación de minerales sin las autorizaciones y exigencias previstas en la ley. Cuando se realice exploración o explotación de minerales por cualquier persona natural o jurídica, sin contar con título minero inscrito en el Registro Minero Nacional y licencia ambiental o su equivalente, cuando esta última se requiera, procederá la medida de destrucción de maquinaria pesada y sus partes prevista en el artículo 6 de la Decisión 774 de 2012 de la Comunidad Andina de Naciones, independientemente de quién los tenga en su poder o los haya adquirido. Parágrafo 1°. Para los efectos del presente decreto enténdase como maquinaria pesada las dragas, retroexcavadoras, bulldóceres u otro tipo de maquinaria para el arranque de minerales, con similares características técnicas. Parágrafo 2°. La medida de destrucción prevista en el artículo 6 de la Decisión 774 de 2012 de la Comunidad Andina de Naciones es autónoma y no afecta las acciones penales o administrativas en curso o susceptibles de ser iniciadas."</i></p> <p>Lo anterior con el fin de controlar el uso de maquinaria pesada de forma indiscriminada, sin el debido control ambiental y minero y mitigar los daños generados por su impacto.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>De otra parte, considerando que el uso de mercurio en las diferentes actividades productivas genera impactos ambientales en el aire, el agua y el suelo poniendo en riesgo los servicios ecosistémicos y la salud de las personas, el Congreso con apoyo</li> </ul> </li></ul>	<p>técnico del Gobierno Nacional expidió la Ley 1658 de 2013, "Por medio de la cual se establecen disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país, se fijan requisitos e incentivos para su reducción y eliminación y se dictan otras disposiciones".</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>De forma armónica con la expedición de la mencionada ley, en octubre del 2013 Colombia firmó el Convenio de MINAMATA, en la ciudad Kumamoto (Japón), cuyo objetivo es aunar esfuerzos para lograr una reducción del uso del mercurio con el fin de proteger la salud humana y el medio ambiente.</li> <li>Se creó el Centro Integrado de Inteligencia Minero Ambiental (CI3MA) como herramienta de apoyo al trabajo de seguimiento de los delitos ambientales, que es liderado por el Ministerio de Defensa Nacional quien realiza el estudio de los delitos, mientras que las demás instituciones del sector minero y ambiental aportan información y recursos en el marco de sus competencias para hacer frente a las afectaciones de la actividad minera.</li> <li>La información de inteligencia sobre afectación por explotación ilícita de minerales ha servido para estructurar la Unidad Nacional de Intervención Contra la Minería Illegal – UNIMIL de la Policía Nacional, para el control de la actividad ilícita y así dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 685 de 2001, el Decreto 2235 de 2013, la Ley 1333 del 2009 y el Código Penal y los principios (Seguridad, Prevención, Integralidad, Cooperación, Gradualidad) y los objetivos de la Decisión Andina (enfrentar la explotación ilícita de minerales, optimizar el control y la vigilancia y desarrollo de acciones de cooperación).</li> <li>Adicionalmente, la necesidad de crear una unidad que apoyara las labores para contrarrestar los efectos nocivos de la explotación ilícita de minerales en el territorio nacional, en relación a los altos índices de destrucción de flora y fauna, así como el crecimiento cada vez mayor de grupos armados que se benefician de esta actividad ilícita. Llevó al nacimiento de la Brigada contra la Minería Illegal mediante la Resolución 9925 del 03 de noviembre de 2015 del Ministerio de Defensa Nacional que aprobó la disposición 0013 de septiembre de 2015 del Comando del Ejército Nacional.</li> <li>Mediante la Resolución 40103 de 2017 el Ministerio de Minas y Energía estableció los volúmenes máximos de producción en la minería de subsistencia, con el fin de contar con herramientas para el control a la comercialización de minerales.</li> <li>El Plan Nacional de Desarrollo – PND 2018 – 2022 - Ley 1955 de 2019 estableció una serie de compromisos en sus artículos 12 (Autorización ambiental para plantas de procesamiento móviles para la obtención de oro libre de mercurio), 22 (Licencia Ambiental Temporal para la Formalización Minera) y artículo 326 (Requisitos diferenciales para contrato de concesión minera) para contribuir a la formalización minera y reducir así los impactos ambientales de la extracción ilícita de minerales.</li> <li>Así también, se está trabajando en un proyecto de decreto por medio del cual se crea la Comisión Intersectorial contra la Explotación Ilícita de Minerales y sus actividades conexas, dada la necesidad de establecer un mecanismo de liderazgo que establezca los parámetros de coordinación para la lucha contra este fenómeno a nivel nacional, en colaboración con otras entidades, así como se está estudiando</li> </ul>

la eventual necesidad de la creación de un Consejo Nacional contra la Explotación Ilicita de Minerales.

De acuerdo con lo anterior, es evidente que el Estado viene generando herramientas para contrarrestar el flagelo de la explotación ilícita de minerales y sus delitos conexos, no obstante, los daños ocasionados en las regiones son demasiado evidentes y dan a conocer el panorama desolador que a su paso deja esta práctica ilegal en las regiones y el país en general.

**4. FORMULACIÓN DEL PROYECTO DE LEY POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN DISPOSICIONES PARA LA LUCHA CONTRA LA EXPLOTACIÓN ILÍCITA DE MINERALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**

Ante la urgente necesidad de construir una política pública integral que afecte la explotación ilícita de minerales y sus delitos conexos, teniendo en cuenta la importancia de los bienes jurídicos tutelados, tales como el medio ambiente, consagrado en la Constitución Política de Colombia como un derecho colectivo en conexidad con la vida, que pertenece a todos y a cada uno de los individuos y teniendo en cuenta la importancia del cambio climático, que en nuestros días se ha convertido en una problemática mundial, que ha requerido de la implementación de metas y medidas que contribuyan con un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, el proyecto de ley busca castigar una conducta tipificada como delito, que origina enormes impactos ambientales.

En este orden de ideas se pretende eliminar la impunidad; luchar contra la criminalidad organizada; aumentar la efectividad del procedimiento penal y ambiental, la extinción del dominio y la responsabilidad juvenil; y vincular a la comunidad en la prevención del delito, sin poner en peligro la integridad de sus miembros, ni afectar sus derechos fundamentales.

Con el objeto de materializar una política criminal de Estado, la elaboración de este proyecto se realizó con la colaboración permanente de la Fiscalía General de la Nación, entidad con la cual se realizó un análisis exhaustivo sobre las falencias de la legislación en la lucha contra la criminalidad organizada, así como también de las medidas necesarias para mejorar el funcionamiento de la justicia, las cuales han sido integradas en el articulado propuesto.

Algunas de las principales medidas que contiene la presente iniciativa, son:

En materia sancionatoria ambiental, se propone:

- Habilitar la posibilidad para que la autoridad ambiental pueda vender en pública subasta los productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.
- Fortalecer los controles sobre las sustancias químicas utilizadas en las actividades mineras (mercurio, principalmente).

La explotación ilícita de minerales debe ser objeto de persecución y sanción por parte de distintas autoridades estatales y con ocasión de los distintos regímenes legales. De un lado,

la vía administrativa contempla un proceso sancionatorio en la Ley 1333 de 2009 en cabeza de la autoridad ambiental, por afectaciones al medio ambiente y el agotamiento de los recursos naturales como consecuencia de la actividad realizada de forma ilegal.

En materia de normas mineras, se propone:

- Incautar por parte de la Policía Nacional los minerales y la maquinaria pesada que no cumpla con requisitos legales y decomiso por parte de las autoridades municipales y entrega a la Sociedad de Activos Especiales S.A.S para su administración y enajenación.
- Inscribir en el Registro Minero Nacional los Contratos de Operación Minera.
- Incluir como causal de caducidad de títulos mineros o rechazo o terminación de trámite para las figuras habilitadas por la ley para realizar actividades de exploración y explotación minera, cuando se contrate o utilicen menores de dieciocho (18) años.
- Inscribir, publicar y hacer seguimiento y control a las Plantas de Beneficio en y a través del Registro Único de Comercializadores de Minerales (RUCOM).
- Establecer multas por exceso de producción y por la comercialización de minerales con incumplimiento de condiciones legales.
- Controlar la producción de explotadores mineros autorizados que no cuenten con título minero, a través de la determinación de volúmenes de producción de acuerdo con la capacidad técnica y operativa verificada a través de la fiscalización minera.
- Facultar al Gobierno nacional para establecer y reglamentar los mecanismos para hacer seguimiento a la trazabilidad de los minerales.
- Incluir requisitos para la compra, venta y exportación de oro, plata, platino, tantalio, estaño o tungsteno, tendientes a asegurar la debida diligencia de suministro o procedencia del mineral.
- Establecer obligaciones legales a los comercializadores de minerales y plantas de beneficio.

En materia penal, se propone:

- Establecer medidas más severas en materia penal y sancionatoria ambiental, facultando a la Fuerza Pública y a la Fiscalía para perseguir toda la cadena criminal de explotación, producción, beneficio y comercialización.
- Mejorar la redacción del tipo penal contenido en el artículo 338 del Código Penal, "Explotación o explotación ilícita de minerales". Se reajusta la redacción relativa al objeto material de la conducta delictiva, referenciado ahora solo como "minerales", toda vez que esta categoría abarca al resto de los elementos descritos por la redacción actual y contribuye a la creación de un tipo penal más técnico y acertado. Adicionalmente, en relación con los medios a través de los cuales deben ejecutarse los verbos rectores, estos se califican mediante una redacción precisa que permite tener mayor claridad sobre las circunstancias que deben mediar para la comisión de la conducta delictiva. Se suprime el verbo "extraer", toda vez que suponía una reiteración innecesaria de la conducta de explotación. La pena de prisión se aumenta de treinta y dos (32) meses a sesenta (60) meses en el mínimo.
- Incluir agravantes penales cuando la conducta se realice en áreas protegidas como parques nacionales naturales, áreas del sistema nacional de áreas protegidas, en áreas de importancia estratégica para el recurso hídrico y suelos de protección. La

respectiva autoridad ambiental emitirá una certificación respecto de los suelos de protección que sean de su competencia. En humedales Ramsar o páramos delimitados; cuando se introduzca al suelo o al agua sustancias prohibidas por la normatividad existente; cuando se presente remoción del suelo o la capa vegetal o la destrucción de los cauces o lechos, rondas hídricas o geoformas; cuando causen un daño a los recursos naturales o el medio ambiente; afecten la subsistencia de la población; cuando se realicen por medios mecanizados o mediante el uso de explosivos; cuando se realicen con la finalidad de financiar actividades terroristas, grupos de delincuencia organizada, grupos armados al margen de la ley, grupos terroristas nacionales o extranjeros, o a sus integrantes.

- Crear un nuevo tipo penal mediante el artículo 338A en el Código Penal, el cual consagra el delito de "Aprovechamiento ilícito de minerales". Este tipo criminaliza conductas que actualmente resultarían impunes y que, sin embargo, causan un impacto significativo al bien jurídico tutelado.
- Crear un nuevo tipo penal mediante el artículo 338B en el Código Penal, el cual consagra el delito de "Tenencia o transporte de mercurio". Este tipo criminaliza la importación, tenencia, almacenamiento, transporte, comercialización o el uso de mercurio, por violar lo establecido en la normatividad.
- Establecer una nueva circunstancia de agravación, cuando se trate de empleados públicos que coadyuven esta actividad criminal, por acción u omisión.
- Crear un nuevo tipo penal mediante el artículo 338D en el Código Penal, el cual consagra el delito de "Financiamiento o suministro de maquinaria para la explotación ilícita de yacimientos mineros".
- Incluir los delitos contra los Recursos Naturales y Medio Ambiente como delitos base del lavado de activos.
- Agravar la pena para el delito de Receptación, cuando la conducta sea ejecutada sobre minerales extraídos ilícitamente.
- Se anexa Estudio del Consejo Superior de Política Criminal a la iniciativa de Proyecto de Ley "Por medio de la cual se establecen medidas para la erradicación de la explotación ilícita de minerales y demás actividades relacionadas, y se dictan otras disposiciones", en cumplimiento de las funciones designadas en el Decreto 2055 de 2015, en el cual se emite concepto favorable a la iniciativa gubernamental.

En materia de normas de tránsito:

Se propone adicionar el Código Nacional de Tránsito para establecer la sanción de multa a quienes infrinjan las medidas de control respecto del traslado o movilización de maquinaria pesada sin la Guía de Movilización de Maquinaria, por vías o en horarios no autorizados o con infracción al sistema de monitoreo, de conformidad con las restricciones y reglamentaciones señaladas por el Gobierno Nacional para estos casos.

Otras disposiciones:

- Se propone otorgarle a la Fuerza Pública competencias para ejecutar el cierre definitivo de bocaminas que no cuenten con título minero o habilitación legal minera

para desarrollar actividades de exploración o explotación. Así mismo se prevé un trámite para la ejecución de dicha medida.

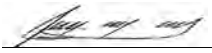

- También se establecen controles al suministro de combustibles para evitar su desvío a actividades ilícitas como la explotación ilícita de minerales.

MARGARITA CABELLO BLANCO  
MINISTRA DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

CARLOS HOLMES TRUJILLO  
MINISTRO DE DEFENSA

DIEGO MESA PUYO  
MINISTRO DE MINAS Y ENERGÍA

RICARDO JOSÉ LOZANO PICON  
MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

<p style="text-align: center;">SECCIÓN DE LEYES SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</p> <p>Bogotá D.C., 20 de julio de 2020</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 059/20 Senado “<b>POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA LA ERRADICACIÓN DE LA EXPLOTACIÓN ILÍCITA DE MINERALES Y DEMÁS ACTIVIDADES RELACIONADAS, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES</b>”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la Ministra de Justicia y del Derecho, DRA. MARGARITA CABELLO LARGO; Ministro de Defensa, DR. CARLOS HOLMES TRUJILLO; Ministro de Minas y Energía, DR. DIEGO MESA PUYO; Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, DR. RICARDO JOSÉ LOZANO PICÓN. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b> Secretario General</p> <p style="text-align: center;"><b>PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2020</b></p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p><b>CÚMPLASE</b></p> <p><b>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>ARTURO CHAR CHALJUB</b> SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 62 DE 2020 SENADO</b></p> <p style="text-align: center;"><i>por medio de la cual se decreta al municipio de Medellín como Distrito Especial de la Creatividad, la Innovación y la Moda y se dictan otras disposiciones.</i></p> <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2020 SENADO</p> <p style="text-align: center;">“Por medio de la cual se decreta al municipio de Medellín como Distrito Especial de la Creatividad, la Innovación y la Moda y se dictan otras disposiciones”</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia</p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente Ley tiene por objeto decretar al municipio de Medellín como Distrito Especial de la Creatividad, la Innovación y la Moda y se dictan otras disposiciones</p> <p><b>Artículo 2°. Régimen aplicable.</b> El Distrito Especial de la creatividad, la Innovación y la Moda se regirá por las disposiciones de la Ley 1617 de 2013, las normas establecidas por el artículo 22 del Régimen de Distritos Especiales, y demás leyes concordantes.</p> <p><b>Artículo 3°. Creación de Conpes.</b> El Gobierno Nacional, en un término de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley, expedirá un documento Conpes para el impulso de los proyectos de inversión que requiera el Distrito Especial para la creatividad, la Innovación y la Moda, como nueva área de distrito.</p> <p><b>Artículo 4°. Cooperación internacional.</b> Autorícese a la Administración Distrital del Municipio de Medellín el acceso a recursos internacionales a través de la Cooperación Internacional en calidad de donación, para la financiación de proyectos que se desarrollen dentro del área del distrito, especialmente para el fortalecimiento de la creatividad, la innovación y la moda.</p> <p><b>Artículo 5°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end;"> <div style="text-align: center;">   <b>JUAN DIEGO GOMEZ JIMENEZ</b>                  Senador de la República                  Partido Conservador Colombiano             </div> <div style="text-align: center;">   <b>NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN</b>                  Representante a la Cámara                  Departamento de Antioquia                  Partido Conservador Colombiano             </div> </div>
<p style="text-align: center;"><b>EXPOSICION DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2020 SENADO</b></p> <p style="text-align: center;"><b>“Por medio de la cual se decreta al municipio de Medellín como Distrito Especial de la Creatividad, la Innovación y la Moda y se dictan otras disposiciones”</b></p> <p><b>1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO.</b></p> <p>En el estado colombiano el primer distrito que se creó fue el Distrito Federal en 1861, que fue la cuna del Distrito Especial en 1954. Mucho más tarde, la Constitución de 1991, en su artículo 356, creó los distritos de las tres principales ciudades del norte del país: Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta. La misma constitución de 1991 cambió el nombre de Bogotá por el de Santafé de Bogotá, Distrito Capital, que de modifíco de nuevo en el año 2000 a Bogotá, Distrito Capital.</p> <p>En julio de 2007, mediante el Acto Legislativo 02 se modificó la Constitución e incluyó como distritos a Cúcuta, Popayán, Tunja, Buenaventura, Turbo y Tumaco. Sin embargo en 2009 fue declarado inexecutable gran parte de este acto, quedando reconocidos únicamente los distritos de Bogotá, Barranquilla, Santa Marta, Cartagena y Buenaventura como distrito especial.</p> <p>En julio de 2015 la plenaria del Senado aprobó el proyecto de ley que le otorga la categoría de distrito al municipio de Riohacha, capital del departamento de La Guajira.</p> <p>En septiembre de 2017 la plenaria del Senado aprobó la Ley 1875 que le otorgaría la categoría de distrito a la Villa de Mompox, departamento de Bolívar. Y el 27 de</p>	<p>diciembre, a través de sanción presidencial, Mompox se convirtió en Distrito Especial, Turístico, Histórico y Cultural.</p> <p>El 24 de enero de 2018 el municipio de Turbo se niveló a Distrito Portuario, Logístico, Industrial, Turístico y Comercial de Colombia mediante la Ley 1883 de 2018. El 2 de agosto del mismo año el presidente Juan Manuel Santos firmó y sancionó la Ley que convirtió a Cali en un Distrito Especial.</p> <p>El 13 de junio de 2019, el Congreso de la República de Colombia declaró al municipio de Barrancabermeja como Distrito Especial Portuario, Industrial, Turístico y Biodiverso.</p> <p>Es así como dentro del ordenamiento jurídico colombiano logra evidenciarse la existencia propia de un orden legal propio para la declaratoria y el funcionamiento de los distritos especiales que será descrito a continuación.</p> <p><b>2. MARCO JURIDICO</b></p> <p><b>2.1. MARCO CONSTITUCIONAL</b></p> <p>Dentro de la constitución política colombiana se encuentra las siguientes disposiciones relevantes al tema:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Artículo 286:</b> Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.</li> <li>• <b>Artículo 328:</b> El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e histórico de Santa Marta y Barranquilla conservarán su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturismo.</li> </ul>

- **Artículo 356.** *Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios.*

**2.2. MARCO LEGAL**

Con la expedición de la Ley 1617 de 2013, se estableció el Estatuto Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos, cuya norma es la que dota a los distritos de las facultades, instrumentos y recursos para que los Distritos puedan cumplir sus funciones y prestar los servicios a su cargo, así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Además de lo anterior, también son aplicables en materia de desarrollo y ordenamiento territorial, las siguientes disposiciones:

- Ley 152 de 1994 "Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo"
- Ley 1454 de 2011 "Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial"
- Ley 1625 de 2013 "Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas"
- Ley 388 de 1997 "Ley de Desarrollo Territorial"
- Ley 99 de 1993 "Ley del Sistema Nacional Ambiental"

**3. JUSTIFICACION**

**3.1. Cumplimiento de requisitos.**

De conformidad con el artículo 8° del Régimen de Distritos Especiales, podrá decretarse por medio de Ley la formación de nuevos distritos que deberán cumplir con los siguientes requisitos:

*"ARTÍCULO 8o. REQUISITOS PARA LA CREACIÓN DE DISTRITOS. <Artículo modificado por el artículo 124 de la Ley 1955 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> La ley podrá decretar la conformación de nuevos distritos, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:*

1. *Contar por lo menos con quinientos mil (500.000) habitantes, según certificación expedida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), de acuerdo con el último censo realizado por esta entidad o estar ubicado en zonas costeras, ser capital de departamento, municipio fronterizo o contar con declaratoria de Patrimonio Histórico de la Humanidad por parte de la Unesco.*
2. *Presentar un documento con la sustentación técnica del potencial para el desarrollo de puertos o para el desarrollo de actividades turísticas, industriales, o económicas de gran relevancia y/o culturales, que acredite la capacidad institucional, de gestión y financiación para el desarrollo de dicha vocación.*
3. *Presentar un análisis de la capacidad fiscal que demuestre su suficiencia para asumir las necesidades institucionales y estructura administrativa asociada a la conformación de localidades.*
4. *Presentar los resultados de la diligencia de deslinde efectuada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1617 de 2013.*
5. *Contar con concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, emitido por las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor, o el organismo que haga sus veces, concepto que será sometido a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente.*
6. *Contar con concepto previo y favorable de los concejos municipales.*

*PARÁGRAFO TRANSITORIO. Los distritos conformados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley continuarán sometiéndose a sus respectivas normas de creación. Los municipios que hayan iniciado el trámite para convertirse en Distritos antes del 30 de abril de 2019, seguirán rigiéndose por las normas constitucionales o legales con que iniciaron."*

De esta iniciativa legislativa vale destacar que, respecto al primer requisito, se puede identificar su cabal cumplimiento en vista de que el Municipio de Medellín es reconocido como cabecera municipal del departamento de Antioquia y cuenta con una población superior de 500.000 habitantes como lo requiere la norma mencionada. Igualmente se requerirá al DANE en su debida forma una vez radicada la presente iniciativa para que brinde la debida certificación de acuerdo al último censo realizado en el municipio.

En cuanto los requisitos segundo y tercero, se manifiesta que una vez radicada esta iniciativa legislativa, se solicitará a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorio del Senado y de la Cámara de Representantes y la Comisión de Ordenamiento Territorial, y al Consejo de Medellín para que expidan los requeridos conceptos sobre la conveniencia del proyecto.

**3.2. Importancia del reconocimiento de Distrito Especial para la creatividad, la Innovación y la Moda.**

Colombia es reconocida internacionalmente como un país que presenta grandes fortalezas en el negocio de los textiles, las confecciones y en particular, en el de la moda. La realización de ferias de carácter internacional es un claro ejemplo de las fortalezas del negocio textil-confección, pero también de los permanentes esfuerzos que ha realizado para modernizarse y responder a las exigencias de ferias de ese género.

De otra parte, el 61% de las importaciones de productos textiles en los Estados Unidos, provienen de 10 países, siendo China, México e India los principales proveedores. Colombia fue el proveedor número 30 en el ranking del año 2005, manteniendo el mismo puesto de 1999<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> ARAÚJO IBARRA, CONSULTORES EN NEGOCIOS INTERNACIONALES. Productos seleccionados. En: 500 nuevos productos y servicios con gran potencial de mercado en los Estados Unidos. Bogotá, 2006. Cap. 4, p.95.

El sector textil-confección colombiano es una de las industrias clave de la nación, es responsable del 9% del PIB productivo del país, 24% del empleo en manufactura y 7% del total de las exportaciones. El gobierno colombiano implementó reformas económicas durante principios de los 90s para abrir la economía del país a la inversión extranjera, reduciendo los aranceles, desregulación financiera, la privatización de empresas del estado y una tasa de cambio más flexible<sup>2</sup>.

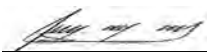

**3.2.1. Medellín, como Distrito Especial, de la creatividad, innovación y la moda en Colombia**


La que hoy se conoce como industria textil-confección y moda colombiana tuvo su origen a comienzos del siglo XX, en Medellín. Hacia 1907 se construyeron en la ciudad las dos primeras grandes fábricas, Coltejer y la Compañía Antioqueña de Hilados y Tejidos que hoy hace parte de Fabricato.

Éstas comenzaron a crear nuevas fuentes de generación de empleo, así como la creación y adecuación de nuevas tecnologías. Durante los últimos años, estas dos empresas han proporcionado los driles, indigos, popelinas y corduroy, así como géneros y gabardinas en algodón al mercado interno y a los mercados latinoamericanos, norteamericanos y europeos.

Por la versatilidad y la calidad en su mano de obra, Medellín es líder manufacturero en la producción de ropa para los segmentos masculino, femenino, junior e infantil. Igualmente es reconocida por la confección de prendas casuales y formales, vestidos de baño, ropa

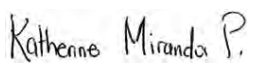



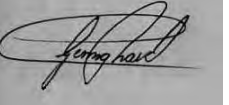
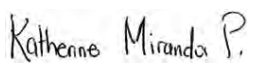



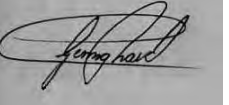
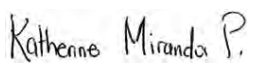



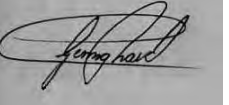
<sup>2</sup> INEXMODA. El sector textil y de la confección Colombiano. [En línea]. Medellín. Disponible en: <<http://www.inexmoda.org.co>> [citado en Julio de 2008]

<p>interior, ropa deportiva y jeans, que en muchas ocasiones son fabricados para grandes marcas que exportan bajo la modalidad de maquila o paquete completo.</p> <p>Medellín hoy confecciona como maquila o paquete completo para marcas tan importantes como Arena, Structure, Hanes, Náutica, Tommy Hilfiger, Polo, Nike, Kenneth Cole, Pierre Cardin, Gymboree, Avirex, DKNY, Hanes, Brooks Brothers, Eva Picone, Daniel Hetcher, Tommy Hilfiger, Liz Claiborne, Náutica, Oscar de la Renta. Nine West, Kathie Lee, Gymboree, Dockers, Hue Charter Club, Ralph Lauren, Slaters, Timberland, Little Me, Byford, Hush Puppies, Pex, Farah, Sock Shop, Burlington, Mothercare, Perry Ellis, Andrew Fezza, Kickers o Green Dog y produce bajo licencia marcas como Diesel, Fiorucci, Americanino, NafNaf, Esprit, Chevignon, Levi's, Girbaud.</p> <p>Sin duda, con el paso de los años el crecimiento del sector se ha visto reflejado en el nacimiento de pequeñas y medianas empresas que desarrollan productos de excelente calidad y que se exportan a diversos países del mundo.</p> <p>Con todo esto, el sector textil-confección en el registro de la superintendencia de sociedades, está compuesto por cerca de 120 fábricas de textiles y 351 fábricas de confecciones. Están ubicadas en siete ciudades del país, principalmente en Bogotá y Medellín, que conjuntamente representan el 78% de la producción textil del país y el 70% de la producción de prendas para vestuario<sup>3</sup>.</p> <p><b>3.3. Economía Naranja y la industria de confección y moda.</b></p> <p><sup>3</sup> Superintendencia de sociedades. Grupo de Estadística, Comportamiento del sector Textil – confecciones, años 2004 – 2006. Bogotá, junio de 2007</p>	<p>La creatividad en el sector de conexión textil y moda colombiano ha sido impartido como uno de los mayores procesos de generación de economía creativa como lo dispone el gobierno nacional en sus lineamientos de economía naranja siendo herramienta clave para el crecimiento económico y cultural de país, conociendo que la mencionada industria representa el 3.4% de la PIB de la Nación superando incluso sectores tradicionales como el cafetero y el minero. Es por ello que la instalación de un Distrito especial de la Creatividad, de Innovación y la Moda, como se plantea en el presente proyecto permite el empoderamiento y la focalización de estrategias para el fortalecimiento de esta industria en procesos de exportación y ventas extranjeras de productos colombianos como hilados, tejidos, artículos confeccionados, entre otros.</p> <p>De esto, debe destacarse que el actuar propio de la institucionalidad del nuevo distrito propenda en búsqueda promover el desarrollo de la industria textil y de moda como economías creativas para que sean una fuente importante de recursos a través de la generación de empleo y movimiento mercantil a lo largo del país y en el exterior, teniendo en cuenta el alto potencial creativo de los sectores que desarrollan actividades culturales dentro de esta industria.</p> <p>Consolidando a través del trabajo propio de estas industrias la generación de una relación de impacto entre lo cultural y el desarrollo económico, que permita entonces el desarrollo social de la población del distrito bajo la generación de condiciones y oportunidades por medio de procesos culturales y creativos<sup>4</sup>.</p> <p><b>3.4. Valle del Software y la industria de Moda.</b></p> <p>Dentro de la ciudad de Medellín se encuentran múltiples ecosistemas de emprendimiento, encaminados a la consolidación de la ciudad como cuna de innovación por parte de las instituciones, microempresarios y sectores académicos y culturales a través de una</p> <p><sup>4</sup><a href="https://www.mincultura.gov.co/Economia%20Naranja/assets/files/V1_POLI%CC%81TICA%20INTEGRAL%20EN_23_07_19.pdf">https://www.mincultura.gov.co/Economia%20Naranja/assets/files/V1_POLI%CC%81TICA%20INTEGRAL%20EN_23_07_19.pdf</a></p>
<p>economía del conocimiento, basándose en la cultura y la innovación como valor agregado para el mercado propio de la región antioqueña.</p> <p>Es ahora, que dentro de la misma ciudad se programa en forma asertiva la presentación, socialización y planeación de un proyecto que pretende la estructuración de un "Valle de Software" por el cual se espera avanzar ante el desarrollo económico moderno con el uso adecuado de las tecnologías de la información imponiéndose como una ciudad latinoamericana pionera en emprendimiento y seguridad.</p> <p>Este proyecto, plantea propósitos ambiciosos para potencializar el actual valor propio de la economía del sector de moda y confección en la ciudad, a través del empleo de plataformas digitales que permitan la expansión del mercado y de oportunidades de esta industria.</p> <p>La ciudad de Medellín organizada como Distrito Especial, de la creatividad, la Innovación y la Moda, funcionara con las características que para ello determine la Constitución y las leyes especiales, y buscara la erradicación del contrabando y otros mercados ilegales, impulsando la venta de lo hecho en Colombia dentro de una industria legítima, generan empleos, creando zonas especiales donde se otorguen incentivos tributarios para los confeccionadores y estimulando las exportaciones como algunas de las herramientas para jalonar la innovación en el sector textil-confección del país como industria fundamental en sus ingresos nacionales.</p> <p>Venimos de un 2017 con una producción real del -8 % y de un -5,2 % en personal ocupado. Pero en 2018, el acumulado a octubre revela que la producción creció 2 % y</p>	<p>las ventas reales 3,2 %. Por lo cual el desafío es crear empleo porque este indicador sigue en negativo y se ubicó en -3,5 %<sup>5</sup></p> <p>Medellín tiene el reto de continuar fortaleciendo el Sistema Moda desde el primer eslabón de la cadena de producción que es el diseño de moda, de revitalizar y rescatar el saber hacer de nuestros artesanos para que el talento emergente sea coherente con todo el poder estético y visual, y la elección de los insumos idóneos.</p> <p>A demás de ello, el reconocimiento de entidad distrital en el orden territorial de la ciudad de Medellín, le permitirá al municipio contar con atribuciones especiales que ayude a promover el desarrollo integral de su territorio y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes en el marco del desarrollo de oportunidades y el adecuado fortalecimiento de la industria textil y de moda.</p> <p>Presentado por</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">   <b>JUAN DIEGO GOMEZ JIMENEZ</b>                  Senador de la República                  Partido Conservador Colombiano             </div> <div style="text-align: center;">   <b>NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN</b>                  Representante a la Cámara                  Departamento de Antioquia                  Partido Conservador Colombiano             </div> </div> <p><sup>5</sup> <a href="https://www.elcolombiano.com/negocios/economia/los-planes-para-impulsar-al-sector-textil-confeccion-el-proximo-ano-DL9951885">https://www.elcolombiano.com/negocios/economia/los-planes-para-impulsar-al-sector-textil-confeccion-el-proximo-ano-DL9951885</a></p>

<p style="text-align: center;"><b>SECCIÓN DE LEYES</b> <b>SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</b></p> <p>Bogotá D.C., 20 de julio de 2020</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 062/20 Senado “<b>POR MEDIO DE LA CUAL SE DECRETA AL MUNICIPIO DE MEDELLÍN COMO DISTRITO ESPECIAL DE LA CREATIVIDAD, LA INNOVACIÓN Y LA MODA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES</b>”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ; y el Honorable Representante NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión <b>PRIMERA</b> Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b> Secretario General</p> <p style="text-align: center;"><b>PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2020</b></p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión <b>PRIMERA</b> Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p><b>CÚMPLASE</b></p> <p><b>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>ARTURO CHAR CHALJUB</b> SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 63 DE 2020</b> <b>SENADO</b></p> <p style="text-align: center;"><i>por la cual se modifica la Ley 878 de 2004 y dictan otras disposiciones.</i></p> <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2020 SENADO “Por la cual se modifica la Ley 878 de 2004 y dictan otras disposiciones”</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia, DECRETA:</p> <p><b>Artículo 1°.</b> El artículo 7° de la Ley 878 de 2004, quedará así: Artículo 7°. El servicio de Auxiliar jurídico ad honorem, que sirve como judicatura voluntaria para optar por el título de abogado, se podrá prestar igualmente en el Congreso de la República, en las mismas condiciones a que se refiere la presente ley, como apoyo jurídico en alguna de las siguientes dependencias:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. En las Comisiones Constitucionales Permanentes de cada una de las dos Cámaras;</li> <li>2. En las Comisiones Legales y Especiales de cada una de las dos Cámaras</li> <li>3. En las Mesas Directivas de cada una de las dos Cámaras.</li> <li>4. En la División Jurídica de cada una de las dos Cámaras.</li> <li>5. En la Secretaría General de ambas Cámaras.</li> </ol> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Para la aplicación de este artículo, las Mesas Directivas de cada Cámara o quien haga sus veces, tendrán las mismas competencias que, de acuerdo con esta ley, corresponden al Procurador General de la Nación</p> <p><b>Artículo 2°.</b> Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.</p> <p>Presentado por</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end;"> <div style="text-align: center;">   <b>JUAN DIEGO GOMEZ JIMENEZ</b>                  Senador de la República                  Partido Conservador Colombiano             </div> <div style="text-align: center;">   <b>NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN</b>                  Representante a la Cámara                  Departamento de Antioquia                  Partido Conservador Colombiano             </div> </div>
<p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL</b> <b>PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2020 SENADO</b> “Por la cual se modifica la Ley 878 de 2004 y dictan otras disposiciones”.</p> <p>La entrada en vigencia de la Ley 878 de 2004 brindó la oportunidad de unir al personal de trabajo del Congreso de la República a Judicantes de manera voluntaria para optar por el título de abogado con el fin de llevar a cabo la prestación del servicio de Auxiliar Jurídico Ad Honórem como apoyo en las siguientes dependencias como lo estipula el artículo 7°:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. En las Comisiones Constitucionales Permanentes de cada una de las Cámaras.</li> <li>2. En las Comisiones Legales y Especiales de cada una de las dos Cámaras</li> <li>3. En las Mesas Directivas de cada una de las dos Cámaras.</li> <li>4. En la División Jurídica de cada una de las dos Cámaras.</li> <li>5. En la Secretaría General de ambas Cámaras.</li> </ol> <p>Siendo así, desde la promulgación de esta norma las nombradas dependencias han contado con la colaboración en forma voluntaria de los Auxiliares Jurídicos Ad-Honórem en razón al deber de trabajar como una obligación social prevista en el artículo 25 de la Constitución Política de Colombia, obligación la cual fue el centro de atención en la exposición de motivos presentada para su promulgación, disposición constitucional que se muestra en modo alguno como fórmula de equilibrio frente al reconocimiento del derecho al trabajo, entendida como una fórmula normativa que resalta el postulado de armonía social y de racionalización de los recursos humanos que impone a todos los asociados, la obligación de producción y aporte de sus capacidades al proceso económico y social contribuyendo al bienestar colectivo, mediante una activa participación en ejercicio del determinado “cargo público” como el definido por la nombrada ley.</p> <p>La aplicación o creación de estos cargos en las Comisiones Legales y Especiales de ambas Cámaras y la Secretaría General del Congreso de la República permite el desarrollo oportuno de los objetivos</p>	<p>propios de estas dependencias, en el mismo modo que contribuyen al aprendizaje y la formación profesional de los Auxiliares Jurídicos ad honorem, al prestar esta colaboración en la gestión y trámite de asuntos que le son propios a estas dependencias en materia jurídica y administrativa, facilitando la descongestión a nivel particular de los empleados públicos inscritos en las Comisiones de Legales y en general de estas dependencias, a la vez que los Auxiliares Jurídicos contarán con la supervisión de los jefes respectivos, al realizar las labores de sustanciación de los trámites llevados en cada dependencia.</p> <p>Por lo anteriormente expuesto, se constituye necesaria la vinculación directa de los auxiliares jurídicos a las Comisiones Legales y Especiales y Secretaría General, las cuales también requieren de la colaboración para abordar el alto nivel de trabajo a que se ven expuestas estas dependencias que carecen de personal y además la contribución de la academia para el desarrollo de las actividades.</p> <p>Presentado por</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end;"> <div style="text-align: center;">   <b>JUAN DIEGO GOMEZ JIMENEZ</b>                  Senador de la República                  Partido Conservador Colombiano             </div> <div style="text-align: center;">   <b>NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN</b>                  Representante a la Cámara                  Departamento de Antioquia                  Partido Conservador Colombiano             </div> </div>



<p style="text-align: center;">SECCIÓN DE LEYES SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</p> <p>Bogotá D.C., 20 de julio de 2020</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 063/20 Senado “<b>POR LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 878 DE 2004 Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES</b>”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ y el Honorable Representante NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión <b>PRIMERA</b> Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b> Secretario General</p> <p style="text-align: center;"><b>PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2020</b></p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión <b>PRIMERA</b> Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprinta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p><b>CÚMPLASE</b></p> <p><b>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>ARTURO CHAR CHALJUB</b> <b>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 64 DE 2020</b> <b>SENADO</b></p> <p style="text-align: center;"><i>por la cual se crea una capacitación en uso de la fuerza y convivencia ciudadana para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y se dictan otras disposiciones.</i></p> <p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO _____ DE 2020</b></p> <p style="text-align: center;"><i>“Por la cual se crea una capacitación en uso de la fuerza y convivencia ciudadana para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y se dictan otras disposiciones”</i></p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p><b>Artículo 1. Objetivo.</b> La presente ley tiene por objeto establecer lineamientos generales bajo los cuales los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden ejercer el uso de la fuerza.</p> <p><b>Artículo 2. Funcionario encargado.</b> Para efectos de esta ley se entenderá como funcionario encargado de hacer cumplir la ley a todo agente de la ley, ya sean nombrados o elegidos, que ejerzan funciones de policía, incluyendo autoridades militares cuando ejerzan funciones de policía.</p> <p><b>Artículo 3. Protocolos.</b> El uso de la fuerza se hará en todo momento con pleno respeto a los derechos humanos.</p> <p>Todos los protocolos y procedimientos del uso de la fuerza por parte de funcionarios de hacer cumplir la ley deberán atender a la perspectiva de género, protección de niñas, niños y adolescentes, y población diferencial (LGTBI, entre otros).</p> <p><b>Artículo 4. Justificación.</b> El uso de la fuerza sólo se justifica cuando la resistencia o agresión es real, actual e inminente.</p> <p><b>Artículo 5. Principios.</b> El uso de la fuerza por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se regirá por los principios de:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Absoluta necesidad: únicamente se justifica el uso de la fuerza una vez agotado todos los medios para el desistimiento de la conducta del agresor.</li> <li>II. Legalidad: las acciones realizadas por las instituciones de seguridad deben realizarse con estricto y exacto apego a la Constitución, a las leyes y a los Tratados Internacionales de los que el Estado sea parte.</li> </ol>
<ol style="list-style-type: none"> <li>III. Prevención: para que los operativos para el cumplimiento de la ley sean planificados y se lleven a cabo, en la medida de lo posible, sin recurrir al uso de la fuerza y, cuando esto sea inevitable, reduciendo al mínimo los daños que de ello puedan resultar, se deben evaluar estrictamente la capacidad de hacer daño de todo tipo y así evitarlo mediante conductas disuasorias.</li> <li>IV. Proporcionalidad: los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley emplearán un nivel de fuerza acorde con el nivel de resistencia ofrecido por el agresor. Salvo prueba en contrario, se presume que el poder de daño siempre será mayor por parte de los agentes del Estado.</li> <li>V. Rendición de cuentas y vigilancia: es deber de las instituciones que hicieron uso de la fuerza para hacer cumplir la ley realizar rendiciones públicas en donde se informe las razones por las cuales utilizaron la fuerza, mediante que dispositivos, y evaluación sobre su eficacia.</li> </ol> <p><b>Artículo 6. Capacitación para evitar el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional.</b> Se deberá garantizar por parte de la Policía Nacional de Colombia procedimientos que permitan establecer las aptitudes éticas, morales, físicas y psicológicas para ejercer sus funciones, con enfoque de derechos humanos en donde se imparta que el uso de la fuerza es la última instancia para el restablecimiento de la convivencia o el orden público.</p> <p>Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deberán recibir una capacitación constante profesional, continua, completa y verificada incluyendo herramientas para evitar el uso de la fuerza en las actuaciones referentes a su misionalidad.</p> <p><b>Parágrafo.</b> La capacitación de la que trata este artículo será impartida de manera anual y deberá contener formación en los estándares nacionales e internacionales en protocolos de uso de la fuerza y convivencia ciudadana y deberá incluir, al menos, los aspectos siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Derechos Humanos.</li> <li>• No discriminación.</li> <li>• Perspectiva de género y población diferencial.</li> <li>• Cultura ciudadana.</li> <li>• Principios para el uso de la fuerza.</li> <li>• Simulaciones en cada caso de los métodos del uso de la fuerza.</li> <li>• Negociación y solución de conflictos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adiestramiento en medios, métodos y técnicas para el control físico.</li> <li>• Adiestramiento en el empleo de armas menos letales.</li> <li>• Código de conducta de los servidores públicos.</li> <li>• Ética y doctrina policial.</li> <li>• Responsabilidades jurídicas derivadas del uso de la fuerza.</li> <li>• Actuaciones previas, durante y posteriores al uso de la fuerza.</li> <li>• Actuación policial, en caso de detenciones.</li> <li>• Primeros auxilios y asistencia médica de emergencia.</li> <li>• Medios y métodos de solución pacífica de conflictos.</li> <li>• Manejo y control de multitudes.</li> <li>• Manejo y traslado de personas detenidas o sujetas a proceso.</li> <li>• Manejo de crisis, estrés y emociones.</li> <li>• Evaluación sobre el uso de la fuerza, uso diferenciado, escalonado y gradual de la fuerza.</li> </ul> <p><b>Artículo 7. Prohibición de armas letales y no letales.</b> Se prohíben en todo el territorio nacional todo tipo de armas letales y no letales contra quienes participen en manifestaciones o reuniones públicas pacíficas con objeto lícito.</p> <p><b>Artículo 8. Uso de agentes químicos.</b> Se prohíbe el uso de los agentes químicos llamados “gases lacrimógenos” en contra de quienes participen en manifestaciones o reuniones públicas con objeto lícito.</p> <p><b>Artículo 9. Reporte pormenorizado de acceso libre de la Policía Nacional cuando se utilice la fuerza como herramienta legítima.</b> La Policía Nacional deberá reportar un informe pormenorizado en el que se relacionan el uso lícito o ilícito de la fuerza, los instrumentos utilizados, armas letales o no letales utilizadas y las razones por las cuales se utilizó la fuerza a partir de los protocolos internacionales. Este informe será público y se presentará como parte de la rendición de cuentas de la entidad.</p> <p><b>Artículo 10. Vigencia.</b> La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de su promulgación.</p> <p>Cordialmente,</p>

<table border="1"> <tr> <td data-bbox="170 445 462 633">   <b>KATHERINE MIRANDA PEÑA</b>                      Representante a la Cámara por Bogotá                      Partido Alianza Verde                 </td> <td data-bbox="462 445 776 633">   <b>CÉSAR ORTIZ ZORRO</b>                      Representante a la Cámara por Casanare                      Partido Alianza verde                 </td> </tr> <tr> <td data-bbox="170 633 462 837">   <b>MAURICIO TORO ORJUELA</b>                      Representante a la Cámara por Bogotá                      Partido Alianza Verde                 </td> <td data-bbox="462 633 776 837">   <b>INTI RAÚL ASPRILLA REYES</b>                      Representante a la Cámara por Bogotá                      Partido Alianza Verde                 </td> </tr> <tr> <td data-bbox="170 837 462 1081">   <b>CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO</b>                      Representante a la Cámara por Bogotá                      Partido Polo Democrático Alternativo                 </td> <td></td> </tr> </table>	 <b>KATHERINE MIRANDA PEÑA</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 <b>CÉSAR ORTIZ ZORRO</b> Representante a la Cámara por Casanare Partido Alianza verde	 <b>MAURICIO TORO ORJUELA</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 <b>INTI RAÚL ASPRILLA REYES</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 <b>CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Polo Democrático Alternativo		<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO _____ DE 2020</b></p> <p style="text-align: center;"><i>“Por la cual se crea una capacitación en uso de la fuerza y convivencia ciudadana para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y se dictan otras disposiciones”</i></p> <p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p><b>1. OBJETO</b></p> <p>La función policial es un servicio público continuo y permanente destinado a garantizar el orden y la seguridad en la sociedad y los derechos de las personas, la institución tiene funciones preventivas. Sin embargo, en los últimos años hemos visto como el uso legítimo de la fuerza en algunos casos se ha desbordado incurriendo en acciones ilícitas que ha generado pérdidas humanas y lesiones físicas irreparables en habitantes en Colombia.</p> <p>El presente proyecto busca regular el uso de la fuerza, y así se cumpla el deber de la Policía Nacional prioritariamente a partir de medios disuasivos y que la acción del uso de la fuerza sea el último medio buscando se desincentive y más en país en la búsqueda de la paz.</p> <p><b>2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>La Policía Nacional es esencial en el estado colombiano, sin embargo, en diferentes ocasiones han cometido acciones de violación a los derechos del hombre en el ejercicio de sus funciones. Aunque los funcionarios tienen reglas deontológicas que tienen en cuenta los derechos del hombre y las libertades fundamentales. El uso de la fuerza excesiva ha ocurrido en muchas oportunidades en diferentes contextos nacionales e internacionales<sup>1</sup>.</p> <p>La fuerza policial es un fenómeno cuya regulación ha experimentado un notable interés en los Estados democráticos, especialmente desde la década de los años 60. Prueba de ello son las cada vez más exigentes normativas, tanto internas,</p> <p><small><sup>1</sup> Salvador Ruiz Ortiz, Eduardo Osuna Carrillo De Albornoz, José María Mainar Ene y José Martínez Marín El juicio de justificación del uso de la fuerza policial: Tribunal Europeo de Derechos Humanos VS. Corte Suprema de los Estados Unidos. <a href="https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpen/article/view/6323">https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpen/article/view/6323</a></small></p>
 <b>KATHERINE MIRANDA PEÑA</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 <b>CÉSAR ORTIZ ZORRO</b> Representante a la Cámara por Casanare Partido Alianza verde						
 <b>MAURICIO TORO ORJUELA</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 <b>INTI RAÚL ASPRILLA REYES</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde						
 <b>CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Polo Democrático Alternativo							
<p>derivadas de los movimientos sociales, como las emanadas de organismos internacionales de protección de los Derechos Humanos<sup>2</sup>.</p> <p>Se ha visto como con frecuencia los trabajadores policiales confunden el cumplimiento del deber como una manera para eximirse penalmente de sus acciones<sup>3</sup>. Sin embargo, existen normas, reglas y órdenes que están obligados a actuar cuando deciden usar el mecanismo de la fuerza de manera ilícita. Pero sin duda la Policía Nacional no puede olvidar que el desempeño de sus funciones debe estar dentro de los principios de proporcionalidad, absoluta necesidad, legitimidad, rendición de cuentas, entre otros.</p> <p>No existe normatividad clara para utilizar el uso de la fuerza con armas, tal y como con la que asesinaron a Dylan Cruz, solamente manuales internos y resoluciones. Sería ideal realizar leyes claras para el uso de la misma, aunque este no es el objetivo de la ley. Si se busca la capacitación de la Policía Nacional para que hechos como los que ocurrieron en 2019 en noviembre, donde un joven estudiante falleció en una manifestación por el uso indiscriminado de la fuerza en el centro de la ciudad de Bogotá, no vuelvan a ocurrir.</p> <p>Se busca mediante la capacitación en uso de la fuerza como última medida para recuperar el orden público. La idea de capacitación en cultura ciudadana es una necesidad para sensibilizar a las fuerzas y a la policía nacional y que estos hechos no vuelvan a repetirse.</p> <p><b>2.1. ESMAD, Exceso de fuerza en Colombia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estamos lejos de demostrar que somos una genuina y moderna democracia.</li> <li>• Una verdadera democracia garantiza el derecho a la protesta, a cualquier protesta.</li> <li>• Hay que decir que, en el marco de las protestas, también se han cometido actos contra la vida e integridad física de policías, así como daños a la infraestructura pública y en menor medida a la propiedad privada.</li> <li>• El ESMAD fue creado en febrero de 1999 y, según la investigación de la ONG TEMBLORES, ha cometido atroces crímenes contra indígenas, estudiantes y campesinos.</li> </ul> <p><small><sup>2</sup> Salvador Ruiz Ortiz, Eduardo Osuna Carrillo De Albornoz, José María Mainar Ene y José Martínez Marín El juicio de justificación del uso de la fuerza policial: Tribunal Europeo de Derechos Humanos VS. Corte Suprema de los Estados Unidos. <a href="https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpen/article/view/6323">https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpen/article/view/6323</a></small></p> <p><small><sup>3</sup> El tratamiento legal de las técnicas de intervención policial: uso de la fuerza y responsabilidad penal, <a href="https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:1pPc5MSXkA:https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5234894.pdf+&amp;cd=1&amp;hl=en&amp;ct=clnk&amp;gl=co">https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:1pPc5MSXkA:https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5234894.pdf+&amp;cd=1&amp;hl=en&amp;ct=clnk&amp;gl=co</a></small></p>	<p>“Sin embargo, casi 20 años después, el ESMAD aún no se ha disuelto. Posteriormente, mediante resolución # 01363 del 14 de abril de 1999, el Director General de la Policía formalizó el Escuadrón Móvil Antidisturbios. Hacia el 17 de julio de 2007, en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, se aprobó la Resolución #02467 por la cual se creó el distintivo del Curso de Control de Multitudes de los Escuadrones Móviles Antidisturbios de la Policía Nacional. Desde entonces, las constantes denuncias sobre la ejecución de este cuerpo policial especial ha puesto sobre la mesa el debate sobre si debe continuar o no”<sup>4</sup>.</p> <p><b>El informe final de TEMBLORES<sup>5</sup> habla de 34 ciudadanos asesinados por el ESMAD, eran personas que estaban ejerciendo su derecho a la protesta. El ESMAD ha asesinado 9 estudiantes en los corrido de estos 20 años</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El movimiento estudiantil ha sido uno de los grupos más afectados por la violencia del ESMAD.</li> <li>• Los mal llamados “desmanes” de este grupo de fuerza pública han terminado con la vida de nueve estudiantes colombianos.</li> <li>• Cinco de ellos murieron como consecuencia del impacto de bala de un arma de fuego accionada por algún miembro del ESMAD y los otros tres estudiantes murieron como consecuencia del impacto de otro tipo de armas que utiliza el ESMAD para dispersar las movilizaciones.</li> </ul> <p><b>Bogotá epicentro de las muertes de los estudiantes por el ESMAD</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Una de las preocupaciones respecto a estas muertes es que seis ocurrieron en Bogotá, la ciudad del país en donde más estudiantes han sido asesinados.</li> <li>• Otra de las grandes preocupaciones es que, en todos los casos, pareciera que el ESMAD no tuviera un protocolo de seguridad para cuando alguna persona termina herida tras el excesivo uso de la fuerza.</li> <li>• El ESMAD no brindó ninguna protección o ayuda a los heridos mientras fueron atendidos por las ambulancias.</li> </ul> <p><b>9 campesinos asesinados por el ESMAD</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ahora bien, de los nueve casos de campesinos asesinados por el ESMAD que TEMBLORES registró, se sabe que tres fueron ocasionados por armas de “letalidad reducida”.</li> </ul> <p><small><sup>4</sup> Mateo Quintero, Redacción Pares. Esmad y uso de la fuerza. <a href="https://pares.com.co/2018/11/17/esmad-y-uso-de-la-fuerza/">https://pares.com.co/2018/11/17/esmad-y-uso-de-la-fuerza/</a></small></p> <p><small><sup>5</sup> El Espectador. 34 personas muertas por acciones del ESMAD. <a href="https://www.elespectador.com/noticias/judicial/34-personas-han-muerto-por-acciones-del-esmad-desde-su-creacion-eng-temblores/">https://www.elespectador.com/noticias/judicial/34-personas-han-muerto-por-acciones-del-esmad-desde-su-creacion-eng-temblores/</a></small></p>						

- El uso de estas armas por parte del ESMAD en contextos de movilizaciones donde se encuentran grandes aglomeraciones de personas configura una amenaza directa a la vida.

**El derecho a la protesta, la libre circulación NO ESTÁ ASEGURADA**

- El ESMAD ha afectado de manera diferenciada a 3 grupos poblacionales: el 27% de ellos son indígenas, el 27% son campesinos y el 27% son estudiantes.
- El 9% de los homicidios ha sido contra niños menores de 12 años y el otro 9% se encuentra repartido en partes iguales

Si existe "uso ilegítimo de la fuerza" y alteración de las armas de "letalidad reducida" entonces el estado colombiano ha vulnerado el derecho a la protesta, a la vida y a la integridad de las personas manifestantes.

**2.2. No existe claridad en lo que se puede y no realizar como uso de la fuerza, se expone por parte de las instituciones cumplir la Constitución Política como mandato superior.**

El exdefensor del Pueblo, Jorge Armando Otálora, dijo en una columna publicada en El Tiempo que, "el alto mando de la Policía debe ser ejemplar en su decisión de promover con rigor las investigaciones y tomar decisiones para definir con claridad los límites constitucionales y legales del uso de la fuerza". Además, también advirtió las constantes violaciones a Derechos Humanos y exceso de uso de fuerza que ha tenido el Comando Especial.<sup>6</sup>

Los hombres del ESMAD no están autorizados para portar armas de fuego. Pese a esto, luego de una resolución firmada en julio de 2012 por el exdirector de la policía Roberto León Riaño, todos los miembros del ESMAD, tras complementar un curso de 91 horas, pueden portar «armas de letalidad reducida»<sup>7</sup>. Entre estos están los tasers y rifles para lanzar gases lacrimógenos.

**1. DERECHO COMPARADO.**

**Estados Unidos**

<sup>6</sup>Mateo Quintero, Redacción Pares. Esmad y uso de la fuerza. <https://pares.com.co/2018/11/17/esmad-y-uso-de-la-fuerza/>.  
<sup>7</sup>Mateo Quintero, Redacción Pares. Esmad y uso de la fuerza. <https://pares.com.co/2018/11/17/esmad-y-uso-de-la-fuerza/>. <https://pares.com.co/2018/11/17/esmad-y-uso-de-la-fuerza/>.

El tema ha recobrado atención después de lo sucedido con George Floyd, un afro americano que fue asesinado por agentes de policía mediante un uso de la fuerza excesivo. Para detenerlo usó sus rodillas para ahogarlo, no fue ni siquiera con un arma considerada "no letal", fue ejerciendo fuerza de manera completamente desproporcionada y sin justificación.

La situación ocurrió por un ahogamiento de 9 minutos del afroamericano por un Policía de la ciudad en Minneapolis - Minnesota. Lo que ha generado que los demócratas presentaran un proyecto de ley para regular el uso de la fuerza, se prohíbe por ejemplo que se agarre del cuello o se dificulte la respiración de personas.

"Me levanto para decir, señor presidente, que las vidas negras no importan tanto como las blancas. Si las vidas negras importan tanto como las blancas, el Sr. George Floyd aún estaría respirando. Si las vidas negras importan tanto como las blancas, Ahmaud Arbery habría terminado su trote. Si las vidas negras importan tanto como las blancas, Christian Cooper no habría sido acusado falsamente. Las vidas negras no importan tanto como las blancas"<sup>8</sup>.

**México**

En el 2019, se promulgó una ley nacional del uso de la fuerza, que es el soporte de este proyecto de ley. La cual establece obligaciones de las corporaciones policíacas y militares del país y cómo actuar en detenciones y manifestaciones<sup>9</sup>.

La ley contiene: "Cinco principios: absoluta necesidad, legalidad, prevención, proporcionalidad y, rendición de cuentas y vigilancia; Siete posibles impactos: persuasión, restricción de desplazamiento, sujeción, inmovilización, incapacitación, lesión grave y la muerte; seis tipos de amenazas letales inminentes; cinco mecanismos de reacción; tres clasificaciones de conductas; cinco niveles de fuerza: presencia de autoridad, persuasión o disuasión verbal, reducción física de movimientos, utilización de armas incapacitantes menos letales y utilización de armas de fuego o de fuerza letal; tres justificaciones del uso de la fuerza; Dos opciones de armas disponibles (ambas consideradas letales de acuerdo con la ley)"<sup>10</sup>

Esta se realizó por una desmandada de acciones policiales de uso de la fuerza contra manifestantes y grupos vulnerables en México. Se han dado a conocer casos

<sup>8</sup> Congress. <https://www.congress.gov/116/crec/2020/05/27/CREC-2020-05-27-pt1-Pg112285-4.pdf>  
<sup>9</sup> Diputados México. [http://www.diputados.gob.mx/Leves/Biblio/pdf/LNUF\\_270519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/Leves/Biblio/pdf/LNUF_270519.pdf)  
<sup>10</sup> <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1442>

de abuso policial y uso indebido de la fuerza en Veracruz, Baja California, Oaxaca, Guadalajara y Ciudad de México<sup>11</sup>.

"Alexander de 16 años confundido por un delincuente, de 16 años, fue asesinado por policías de Acatlán de Pérez Figueroa, Oaxaca, supuestamente porque no se detuvo y lo confundieron con un delincuente. Los primeros reportes indican que Alexander recibió un disparo en la cabeza y uno de sus amigos, con quien estaba, resultó lesionado"<sup>12</sup>.

**Brasil**

En 2014 se aprobó la Ley 13.060, que disciplina el uso de instrumentos de menor potencial ofensivo por agentes de seguridad pública. Esta ley regula el uso de armas no letales, o menos letales, y determina que los cursos de formación y capacitación de agentes de seguridad pública incluyan en sus contenidos programáticos el uso de instrumentos no letales.<sup>13</sup>

**Chile**

El 1 de marzo de 2019 se publicó en el Diario Oficial la circular N° 1.832, la cual actualizó las instrucciones para el uso de la fuerza. Se señala allí que uno de los pilares en los que se basa la acción de Carabineros es el principio de responsabilidad en el que el uso de la fuerza "no solo conlleva las responsabilidades individuales por las acciones y omisiones incurridas, sino también la responsabilidad de los mandos llamados a dictar órdenes, supervisar y/o controlar la legalidad, necesidad y proporcionalidad en el ejercicio de esta por parte de los subalternos"<sup>14</sup>.

En otras palabras, un eventual abuso de poder por parte de la fuerza pública —en este caso de Carabineros— podría implicar responsabilidad de quien ejecuta una ilegalidad y del mando que eventualmente ordenó una acción<sup>15</sup>.

**Amnistía internacional**

La organización saca un manifiesto nuevo con los principios internacionales en el uso de la fuerza, por los desmanes en diferentes países que han generado fallecimiento de jóvenes por el uso desmedido de la fuerza.

<sup>11</sup> Ley del Uso de la Fuerza: los problemas que vienen. <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=1442>  
<sup>12</sup> <https://businessinsider.mx/uso-de-la-fuerza-policia-abuso-policial-mexico-giovanni-lopez-melanie-alexander/#:~:text=La%20ley%20Nacional%20del%20Uso,para%20hacer%20uso%20de%20ella>.  
<sup>13</sup> Monitor del uso de la fuerza. [https://www.researchgate.net/publication/335472147\\_Monitor\\_del\\_uso\\_de\\_la\\_Fuerza\\_Letal\\_en\\_America\\_Latina\\_un\\_estudio\\_comparativo\\_de\\_Brasil\\_Colombia\\_El\\_Salvador\\_Mexico\\_y\\_Venezuela](https://www.researchgate.net/publication/335472147_Monitor_del_uso_de_la_Fuerza_Letal_en_America_Latina_un_estudio_comparativo_de_Brasil_Colombia_El_Salvador_Mexico_y_Venezuela)  
<sup>14</sup> <https://ciperchile.cl/2019/10/30/uso-de-la-fuerza-policia-en-el-18-o-inevitable-mano-dura/>  
<sup>15</sup> <https://ciperchile.cl/2019/10/30/uso-de-la-fuerza-policia-en-el-18-o-inevitable-mano-dura/>

Los principios son los mismos que se utilizan en el artículo que se refiere al tema: Legalidad (base legal): "Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán y aplicarán normas y reglamentaciones sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego contra personas por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley"<sup>16</sup>

*"Necesidad: El principio de necesidad sirve para determinar si debe emplearse la fuerza y, en caso afirmativo, cuánta fuerza. El principio de necesidad tiene tres componentes: – Cualitativo: ¿Es necesaria en absoluto la fuerza o es posible lograr el objetivo legítimo sin recurrir a ella? – Cuantitativo: ¿Cuánta fuerza es necesaria para lograr el objetivo? El nivel de fuerza que se emplea debe ser el mínimo que pueda seguir considerándose eficaz. – Temporal: El uso de la fuerza debe cesar una vez logrado el objetivo o cuando éste no pueda ya lograrse.*

*Proporcionalidad: El principio de proporcionalidad sirve para determinar si hay equilibrio entre los beneficios del uso de la fuerza y las posibles consecuencias y daños causados por su uso.*

*Rendición de cuentas La gran importancia de sus responsabilidades y funciones para la sociedad, así como las amplias competencias que se les conceden, requiere que los organismos encargados de hacer cumplir la ley rindan cuentas del desempeño de sus funciones y de su respeto del marco jurídico y operativo. Las directrices a continuación que sugiere amnistía internacional se convierten en los tópicos en lo que deben ser capacitaciones la fuerza policial.*

*DIRECTRIZ 1 Cómo regular la facultad de la policía de recurrir al uso de la fuerza La facultad de la policía de recurrir al uso de la fuerza y de armas de fuego debe estar regulada por ley.*

*DIRECTRIZ 2 Lo que la ley debe decir sobre el uso de la fuerza letal El principio de "protección de la vida" debe estar consagrado en la ley, es decir, toda fuerza que implique una alta probabilidad de que se deriven consecuencias letales, en particular el uso de armas de fuego, sólo podrá emplearse para proteger contra una amenaza de muerte o lesiones graves.*

<sup>16</sup> <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>

*DIRECTRIZ 3* Cómo la ley debe garantizar la rendición de cuentas de la policía con respeto al uso de la fuerza y de armas de fuego La legislación nacional debe garantizar la rendición de cuentas plena y transparente de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley por el uso de la fuerza y de armas de fuego.

*DIRECTRIZ 4* Instrucciones operativas sobre el uso de la fuerza en general: cuándo (no) usarla y cómo

*DIRECTRIZ 5* Instrucciones operativas sobre el uso de los armas de fuego: cuándo (no) usarlos y cómo

*DIRECTRIZ 6* Fabricación, comprobación, selección y evaluación de armas menos letales

*DIRECTRIZ 7* Cuándo y cómo usar la fuerza en reuniones públicas, incl. equipos y opciones tácticas

*DIRECTRIZ 8* Cuándo y cómo usar la fuerza en detención, incl. medios de coerción y abordar disturbios violentos en gran escala

*DIRECTRIZ 9* Gestión de recursos humanos: como asegurar de disponer de un personal encargado de hacer cumplir la ley adecuado y debidamente cualificado

*DIRECTRIZ 10* Responsabilidad de mando: cadena de mando, supervisión, control y presentación de informes<sup>17</sup>.

**MARCO JURÍDICO:**

Que la policía Nacional pueda emplear la fuerza deriva de la Constitución Política que deposita el orden y la seguridad el ejercicio del monopolio estatal de la fuerza en su ámbito interno.

En el ámbito internacional, las normas más importantes se encuentran en el "Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley", adoptado por la Asamblea General en su Resolución 34/169 del 17 de diciembre de 1979, y en los "Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley", adoptado por el Octavo Congreso

<sup>17</sup> [https://www.amnesty.nl/content/uploads/2015/09/uso\\_de\\_la\\_fuerza\\_vc.pdf?x45368](https://www.amnesty.nl/content/uploads/2015/09/uso_de_la_fuerza_vc.pdf?x45368)

de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, entre el 27 de agosto y el 7 de septiembre de 1990.

**Normas.**

**Constitución Política**

ARTICULO 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

ARTICULO 6o. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

ARTICULO 11. El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte.

ARTICULO 12. Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

ARTÍCULO 22A. <Artículo adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 5 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> Como una garantía de No Repetición y con el fin de contribuir a asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado, y en particular de la Fuerza Pública, en todo el territorio, se prohíbe la creación, promoción, instigación, organización, instrucción, apoyo, tolerancia, encubrimiento o favorecimiento, financiación o empleo oficial y/o privado de grupos civiles armados organizados con fines ilegales de cualquier tipo, incluyendo los denominados autodefensas, paramilitares, así como sus redes de apoyo, estructuras o prácticas, grupos de seguridad con fines ilegales u otras denominaciones equivalentes. La ley regulará los tipos penales relacionados con estas conductas, así como las sanciones disciplinarias y administrativas correspondientes.

**Ley 62 de 1993**

"Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República".

**Ley 684, por la cual se expiden normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional y se dictan otras disposiciones.**

... el marco del respeto por los Derechos Humanos y las normas de Derecho Internacional Humanitario, las medidas necesarias, incluido el uso de la fuerza, para ofrecer a sus asociados un grado relativo de garantías para la consecución y mantenimiento de niveles aceptables de convivencia pacífica.

**Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016)**

...11. Evitar al máximo el uso de la fuerza y de no ser esto posible, limitarla al mínimo necesario. Parágrafo transitorio. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia.

**Código penal (Ley 599 de 2000)**

...Violencia. Para los efectos de las conductas descritas en los capítulos anteriores, se entenderá por violencia: el uso de la fuerza; la amenaza del uso de la fuerza; la coacción física o psicológica, como la causada por el temor a la violencia, la intimidación; la detención.

**Ley 1862 de 2017, por la cual se establecen las normas de conducta del Militar Colombiano y se expide el Código Disciplinario Militar**

...1. Cumplir con las normas del Derecho Internacional Público, relativas al uso de la fuerza en misiones de paz, las reglas de encuentro impuestas internacionalmente y las disposiciones del comando superior de la Fuerza a la que pertenezca.

**Ley 1072 de 2006,**

por medio de la cual se aprueba la Enmienda al artículo 1º de la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados.

... a las personas o bienes, por cuanto los agentes del Estado deben sujetarse a las normas internacionales que regulan el uso de la fuerza con sujeción a los principios de excepcionalidad, necesidad y razonabilidad.

**Jurisprudencia.**

**Sentencia de Tutela nº 772/03 de Corte Constitucional, 4 de Septiembre de 2003**

Derechos a la dignidad, mínimo vital y debido proceso de vendedores ambulantes. Decomiso y restitución de bienes. Programas y medidas para la recuperación del espacio público. Poder, función y actividad de policía. Trato cruel, inhumano o degradante por agentes de la fuerza pública. Detención arbitraria.

... , el actor ha denunciado la comisión de abusos por parte de la Fuerza Pública, que en su criterio constituyen excesos en el uso de la fuerza por parte del personal uniformado de la Policía Nacional; por tal motivo, es necesario que en esta oportunidad la Sala se pronuncie.

**Sentencia nº 25000-23-26-000-2009-00194-01 de Consejo de Estado - Sala Contenciosa Administrativa - SECCIÓN TERCERA, de 14 de Septiembre de 2017**

Acción de reparación directa / defectuoso funcionamiento de la administración de justicia / allanamiento en diligencias judiciales / uso excesivo de la fuerza / hecho exclusivo de la víctima - Acreditado Corresponde a la Sala determinar si en el marco de la diligencia de allanamiento y entrega.

**Sentencia nº 11001 - 33 - 36 - 034 - 2014 - 00235 - 01 de Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Tercera. Subsección B, de 21 de Septiembre de 2016**

Tema: Acción de reparación directa / responsabilidad administrativa del estado / nación / ministerio de defensa nacional / policía nacional - Por perjuicios ocasionados al demandante en razón de las lesiones sufridas por este en cumplimiento a una orden de protección que le prohibía el ingreso.

**Sentencia nº 05001-23-31-000-2010-01547-01 de Consejo de Estado - Sala Contenciosa Administrativa - SECCIÓN TERCERA, de 25 de Octubre de 2019** ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / RECURSO DE APELACIÓN CONTRA SENTENCIA / COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN SEGUNDA INSTANCIA Esta corporación es competente para decidir en segunda instancia, en

consideración a que la cuantía del proceso, determinada -según el artículo 3 de la Ley 1395 de 2010.

**Sentencia n° 05001-23-31-000-2009-01012-01 de Consejo de Estado - Sala Contenciosa Administrativa - SECCIÓN TERCERA, de 17 de Septiembre de 2018**

Acción de reparación directa – condena acción de reparación directa / daños sufridos o causados por servidores estatales / daño sufrido por integrantes de la fuerza pública / daño causado por uso excesivo de la fuerza / sentencia con enfoque diferencial y perspectiva de género / miembro de grupo LGTB.

**Sentencia n° 11001-03-28-000-2018-00051-00 de Consejo de Estado - Sala Contenciosa Administrativa - SECCIÓN QUINTA, de 14 de Marzo de 2019**

Medio de control de nulidad electoral - contra acto de elección de representantes a la cámara por el departamento de Arauca / medio de control de nulidad electoral - características / medio de control de nulidad electoral - marco normativo y jurisprudencial / reiteración de jurisprudencia.

**Sentencia n° 05001-23-31-000-2010-01350-01 de Consejo de Estado - Sala Contenciosa Administrativa - SECCIÓN TERCERA, de 12 de Agosto de 2019**

Acción de reparación directa / daños sufridos o causados por servidores estatales / daño causado por integrantes de la fuerza pública / muerte de civil en persecución adelantada por agente del estado / falla en el servicio del ejército nacional / configuración de la falla del servicio esta sala.

**Sentencia de Constitucionalidad n° 578/02 de Corte Constitucional, 30 de Julio de 2002**

Ley 742 de 2002. Estatuto de roma de la corte penal internacional. Acto legislativo 2 de 2001. Principales antecedentes. Derechos humanos e internacional humanitario. Naturaleza. Competencia. Admisibilidad. Derecho aplicable. Complementariedad. Cosa juzgada. Amnistía, indulto y perdón judicial.

... ..Paul, Minneapolis, 1993, p. 1083. Además de la prohibición de estas dos conductas, los Estados consideraron necesario regular el uso de la fuerza, no sólo con el fin de garantizar la preservación de la paz y prevenir los conflictos armados entre las naciones, Preámbulo de la Convención.

Cordialmente,

 <b>KATHERINE MIRANDA PEÑA</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 <b>CÉSAR ORTIZ ZORRO</b> Representante a la Cámara por Casanare Partido Alianza verde
 <b>MAURICIO TORO ORJUELA</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde	 <b>INTI RAÚL ASPRILLA REYES</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Alianza Verde
 <b>CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Polo Democrático Alternativo	

SECCIÓN DE LEYES  
**SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES**

Bogotá D.C., 20 de julio de 2020

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 064/20 Senado “**POR LA CUAL SE CREA UNA CAPACITACIÓN EN USO DE LA FUERZA Y CONVIVENCIA CIUDADANA PARA LOS FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE HACER CUMPLIR LA LEY Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Representantes KATHERINE MIRANDA PEÑA, CÉSAR ORTIZ ZORRO, MAURICIO TORO ORJUELA, INTI RAÚL ASPRILLA REYES, GERMÁN NAVAS TALERO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SEGUNDA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
 Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2020**

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

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**ARTURO CHAR CHALJUB**

**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 67 DE 2020  
 SENADO**

*por medio de la cual se restablece el derecho al sufragio para las personas privadas de la libertad.*

Proyecto de ley No. \_\_\_\_\_ de 2020 Senado

**“Por medio de la cual se restablece el derecho al sufragio para las personas privadas de la libertad”**

**El Congreso de Colombia  
 DECRETA**

**Artículo 1. Objeto.-** Restablecer el derecho al sufragio de las personas privadas de la libertad que han sido condenadas imponiéndoseles la pena de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas ya sea como pena principal o accesoria.

**Artículo 2: Derecho al sufragio de las personas reclusas en situación jurídica de condena.-** Las personas privadas de la libertad en calidad de condenados, tendrán derecho a sufragar en todos los procesos electorales que se adelanten durante el tiempo que dure su condena y aun cuando la hayan cumplido.

Artículo 2. Modifíquese el artículo 44 de la ley 599 de 2000 el cual quedará así:

**“ARTICULO 44. La inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas.** La pena de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas priva al penado de la facultad de ser elegido, del ejercicio de cualquier otro derecho político, función pública, dignidades y honores que confieren las entidades oficiales. ”

**Artículo 3.- Vigencia:** La presente ley entrará en vigencia a partir del próximo proceso electoral.

Atentamente,



**JOSÉ RITTER LÓPEZ**  
 Senador  
 Partido Social de Unidad Nacional “U”

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. Introducción.**

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

Por su parte, el artículo 2 establece que *Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

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

En concordancia, el artículo 258 señala que el voto es un derecho y un deber ciudadano.

La convención americana sobre derechos humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos consagran la garantía del voto, libre y sin condición alguna de todos los ciudadanos. Este aspecto de universalidad, reconocido en el sistema de protección del derecho internacional, no puede ser desconocido en el sistema interno.

Así lo establece el artículo 93 de nuestra carta política:

**ARTICULO 93.** *Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.*

inherente al ser humano". "3. El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados". Esto ha sido reconocido por los tribunales como la Corte Suprema del Canadá (2002) y el Tribunal Constitucional de Sudáfrica (1999) cuando se pronunció en contra de la privación del sufragio.

La Doctora en Derecho, Mandeep K. Dhami, señala en su publicación *Prisoner disenfranchisement policy: a threat to democracy? que las elecciones enfatizan que todos somos miembros de una comunidad, trabajando para un bien común, y que tenemos vínculos sociales. La votación representa una forma de crear y mantener esos vínculos. Por lo tanto, psicológica y socialmente, el derecho a voto podría permitir a los presos percibirse a sí mismos como útiles, responsables, confiables y como ciudadanos respetuosos de la ley. Esto podría favorecer su rehabilitación y ayudarles a reintegrarse en la sociedad después de la liberación. La privación del sufragio, sin embargo, sirve para aumentar la distancia social entre el delincuente y la comunidad, y reafirma sus sentimientos de alienación y aislamiento. Esto puede impedir, de su parte, la aceptación y el respeto de las normas sociales y el imperio de la ley. La privación del sufragio también etiqueta negativamente a los individuos como ciudadanos "de segunda clase".*<sup>1</sup>

Con base en las anteriores consideraciones, pero principalmente en las normas constitucionales enunciadas en la introducción, las personas condenadas por infringir la ley penal, no deben perder su derecho y su deber a elegir.

**3. Derecho Internacional y comparado.**

El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos declara que *Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: [...] (b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;* el artículo 2, establece que esto se aplica *sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*

<sup>1</sup> Dhami, Mandeep K., *Prisoner disenfranchisement policy: a threat to democracy? Analyses of Social Issues and Public Policy*, Vol. 5, Nº 1, 2005

*Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.* (subrayado fuera del texto original)

Ahora, el artículo El artículo 43 de la ley 599 de 2000, establece que la inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas es una pena privativa de otros *derechos*.

Ahora, el artículo 44 de la misma ley, consagra que la inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas *priva al penado* de la facultad *de elegir y ser elegido, del ejercicio de cualquier otro derecho político,* función pública, dignidades y honores que confieren a las entidades oficiales.

Finalmente, el derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de nuestra Constitución establece que todas las personas son iguales ante la ley y gozarán de los mismos derechos.

**2. Problema Jurídico**

Al hablar la constitución de que el voto es un derecho y un deber ciudadano, al establecerse en los tratados internacionales que el voto es "sin condición alguna", y al perder el derecho a ser elegido por razones de la comisión de un delito, ¿las personas privadas de la libertad en calidad de condenadas también pierden o deberían perder el derecho a elegir?

El derecho de voto es uno de los principios fundamentales de la democracia. En Colombia, miles de condenados han sido privados del sufragio. Eliminar el derecho al voto de un condenado puede desconocer el **derecho constitucional fundamental** a la igualdad. Ello nos priva de una decisión política **plural e igualitaria.**

De otra parte, uno de los pilares de nuestra normatividad penal es la reinserción social que es entendida como un conjunto de acciones orientadas a favorecer la integración a la sociedad de una persona que ha sido condenada por infringir la ley penal. Este proceso inicia desde esa privación de la libertad, y el ejercicio del sufragio hace parte de esas acciones. Adicionalmente, involucra al condenado *con su deber* (ese sí intacto pues al ser condenado se le priva de algunos derechos, pero mantiene sus deberes y *el voto no es solo un derecho sino un deber*) de participación en la construcción de la democracia.

El artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece: "1. Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad

El politólogo Robert A. Dahl argumenta que el proceso democrático debe permitir que todos los miembros adultos de un Estado tengan una **igual y efectiva oportunidad de contribuir a la agenda política y votar sobre ella.**

Entre los países que permiten votar están:

Canadá. En octubre de 2002 la Corte Suprema de Canadá, en *Sauvé v. Canada*, rechazó la legislación federal que prohibía a los presos votar por una mayoría de 5 a 4. La visión de la mayoría, resumida por el Juez McLachlin, fue la siguiente:

*La legitimidad de la ley y la obligación de obedecer la ley se derivan directamente del derecho de todo ciudadano a votar. Denegar a los reclusos el derecho a votar es perder un medio importante de enseñarles los valores democráticos y la responsabilidad social [...] La negación del derecho de voto sobre la base de atribuir indignidad moral es incompatible con el respeto de la dignidad de cada persona [...] También es contrario a la idea [...] de que las leyes exigen obediencia, ya que son hechas por aquellos cuya conducta rigen. Negar el derecho de voto no cumple con los requisitos de un castigo legítimo, a saber, que el castigo no debe ser arbitrario y debe servir a un propósito válido para el derecho penal [...] En cuanto a un propósito penal legítimo, ni el reporte ni el sentido común apoyan la afirmación de que la privación disuade a los criminales de delito o los rehabilita.* (subrayado fuera del texto original)<sup>2</sup>

Reino Unido. La sentencia de la Corte Europea de Derechos Humanos en *Hirst v. United Kingdom*, en marzo de 2004, puso en tela de juicio la validez de la prohibición sobre el derecho de voto de los presos, pero además declaró que:

*El hecho de que un recluso condenado esté privado de su libertad no significa que pierda la protección de otros derechos fundamentales [...], a pesar de que el disfrute de esos derechos deben inevitablemente ser atemperada por las exigencias de su situación [...] No hay una clara y lógica relación entre la pérdida del voto y la imposición de una pena de prisión.*

Otros países son Ucrania, Sudáfrica e Irán.

**4. Cifras de personas privadas de la libertad en situación jurídica de condenados.**

<sup>2</sup> Ibidem.

De acuerdo con las más recientes estadísticas publicadas por el INPEC en el mes de Mayo, la población intramuros que ya fue procesada penalmente y como resultado obtuvo resolución de condena, al cierre del mes correspondía al 70,5% (78.996):

Tabla 28. PPL Intramuros condenada, años de prisión

Años de prisión	Hombres		Mujeres		PPL intramuros condenada	
	PPL	Participación	PPL	Participación	Total	Participación
0 - 5	21.976	29,7%	2.161	44,3%	24.137	30,6%
6 - 10	19.589	26,4%	1.447	29,7%	21.036	26,6%
11 - 15	10.258	13,8%	456	9,3%	10.714	13,6%
16 - 20	10.615	14,3%	375	7,7%	10.990	13,9%
21 - 25	4.021	5,4%	134	2,7%	4.155	5,3%
26 - 30	2.376	3,2%	100	2,0%	2.476	3,1%
31 - 35	1.911	2,6%	87	1,8%	1.998	2,5%
> de 35	3.371	4,5%	119	2,4%	3.490	4,4%
<b>Total</b>	<b>74.117</b>	<b>100,0%</b>	<b>4.879</b>	<b>100,0%</b>	<b>78.996</b>	<b>100,0%</b>
<b>Participación</b>	<b>93,8%</b>		<b>6,2%</b>		<b>100,0%</b>	

Fuente: INPEC - mayo 2020

Del total de PPL en domiciliaria (67.580), el 51,1% (34.565) se halla en prisión.

Tabla 43. PPL en domiciliaria

Regional	Detención			Prisión			Población en domiciliaria			Participación
	H	M	Subtotal	H	M	Subtotal	H	M	Total	
Central	4.431	1.465	5.896	7.380	1.722	9.111	11.820	3.187	15.007	22,2%
Occidente	3.625	772	4.397	6.750	950	7.708	10.375	1.730	12.105	17,9%
Norte	12.833	2.049	14.882	5.988	687	6.675	18.821	2.936	21.757	32,2%
Oriente	2.390	482	2.872	2.837	485	3.325	5.227	970	6.197	9,2%
Noroccidente	2.519	746	3.267	3.841	785	4.626	6.360	1.533	7.893	11,7%
Viejo Cúcuta	1.150	551	1.701	2.174	446	2.620	3.624	397	4.021	6,0%
<b>Total</b>	<b>26.948</b>	<b>6.663</b>	<b>33.611</b>	<b>29.278</b>	<b>6.368</b>	<b>35.646</b>	<b>86.227</b>	<b>11.363</b>	<b>97.590</b>	<b>100,0%</b>
<b>Participación</b>	<b>81,6%</b>	<b>15,4%</b>	<b>100,0%</b>	<b>84,7%</b>	<b>15,3%</b>	<b>100,0%</b>	<b>83,2%</b>	<b>16,6%</b>	<b>100,0%</b>	
	<b>48,9%</b>			<b>51,1%</b>					<b>100,0%</b>	

Fuente: CENEP - mayo 2020

3 file:///C:/Users/PC/Downloads/INFORME%20ESTADISTICO%20MAYO%20.pdf

Respecto a la situación jurídica de la población con vigilancia electrónica, se observa que los condenados representan el 76,6% (3.714).

Tabla 46. PPL con vigilancia electrónica

Regional	Sindicados			Condenados			PPL con vigilancia electrónica			Participación
	H	M	Subtotal	H	M	Subtotal	H	M	Total	
Central	207	47	254	1.363	295	1.658	1.570	312	1.882	38,8%
Occidente	45	15	60	324	71	395	369	96	465	9,4%
Norte	522	52	574	227	28	255	749	80	829	17,1%
Oriente	38	2	40	311	20	331	346	22	368	3,0%
Noroccidente	122	23	145	531	86	619	653	111	764	15,8%
Viejo Cúcuta	44	18	62	341	125	466	385	143	528	10,9%
<b>Total</b>	<b>975</b>	<b>157</b>	<b>1.132</b>	<b>3.117</b>	<b>597</b>	<b>3.714</b>	<b>4.092</b>	<b>754</b>	<b>4.846</b>	<b>100,0%</b>
<b>Participación</b>	<b>86,4%</b>	<b>13,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>83,9%</b>	<b>16,1%</b>	<b>100,0%</b>	<b>84,4%</b>	<b>15,6%</b>	<b>100,0%</b>	
	<b>23,4%</b>			<b>76,6%</b>					<b>100,0%</b>	

Fuente: CERVI - mayo 2020

Los anteriores datos aproximan la totalidad de las cifras a 117.275 condenados sin contar con las personas en esta misma situación jurídica en condiciones excepcionales, esto es Adulto Mayor, comunidad LGTBI, embarazadas o lactantes, discapacitados, indígenas, afrocolombianos.

La última actualización del censo electoral informado por la Registraduría Nacional del Estado Civil es de 36'602.752. Si se ponderan las dos cifras, el censo electoral en relación con los condenados es mucho menor y esto ha dado lugar a que sea poco atractivo, además de costoso y poco práctico.

Sin embargo, el argumento de que permitir que los presos voten sería costoso y poco práctico es éticamente injustificable. Del mismo modo, el hecho de que los presos pierden muchas libertades no implica que deban perder todos sus derechos civiles. Permitir que los presos voten, por el contrario, puede reforzar sus vínculos sociales y su compromiso con el bien común, por lo tanto, promover la participación lícita y responsable en la sociedad civil.

5. Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Impedir el voto de los condenados constituye un trato arbitrario y discriminatorio. Los artículos 44 y 52 de la ley 599 de 2000 establecen, de modo automático, una condena al derecho y el deber de elegir.

La Corte IDH ha señalado que cuando se trata de reglamentar derechos políticos se deben observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. De este modo sostuvo que el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos admite que se puede reglamentar el ejercicio de los mismos, siempre que la restricción esté prevista en una ley, no sea discriminatoria, se base en criterios razonables, atienda a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público y sea proporcional a ese objetivo.

En síntesis, la restricción que impide a las personas condenadas el derecho a ejercer su capacidad electoral es irrazonable, y contraria a los tratados internacionales y a la constitución.

6. Contenido de la iniciativa

Este proyecto de ley consta de 3 artículos incluida la vigencia.

El artículo 1 se refiere al objeto del proyecto de ley.

El artículo 2 se constituye como la base de la iniciativa pues, el hecho de que un privado de la libertad en situación jurídica de condenado no pueda ser elegido, es ajustado al ordenamiento jurídico toda vez que es alguien que ha infringido la ley penal; pero a esta persona aún le asiste el derecho a elegir y el deber ciudadano, tal como lo manifiestan armónicamente los artículos precitados de la constitución y los tratados internacionales. Además, no solo hay que guardar el cumplimiento de y buscar garantizar estas disposiciones, sino además el derecho a la igualdad.

El artículo 3 dispone la vigencia.

De los honorables Congressistas,

  
 JOSÉ RITTER LÓPEZ  
 Senador  
 Partido Social de Unidad Nacional "U"

SECCIÓN DE LEYES  
 SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 20 de julio de 2020

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 067/20 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE RESTABLECE EL DERECHO AL SUFRAGIO PARA LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador JOSÉ RITTER LÓPEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO  
 Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2020

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ARTURO CHAR CHALJUB

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 81 DE 2020  
SENADO**

*por la cual se modifica y adiciona el artículo 199 de la Ley 5ª de 1992, atinente a las razones de las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad e inconveniencia.*

**PROYECTO DE LEY**

**POR LA CUAL SE MODIFICA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 199 DE LA LEY 5 DE 1992, ATINENTE A LAS RAZONES DE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES POR INCONSTITUCIONALIDAD E INCONVENIENCIA**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 199 de la Ley 5 de 1992, quedará así:

**ARTÍCULO 199. CONTENIDO DE LA OBJECCIÓN PRESIDENCIAL.** La objeción presidencial a un proyecto de ley puede obedecer a razones de inconstitucionalidad o de inconveniencia.

1o. Si fuere por inconstitucionalidad y las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que decida sobre su exequibilidad dentro de los seis (6) días siguientes. Este fallo obliga al Presidente a sancionar la ley y a promulgarla. Pero, si se declara inexecutable, se archivará el proyecto.

Si la Corte Constitucional considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así lo indicará a la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el ministro del ramo, rehaga o integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte.

Cumplido este trámite, se remitirá a la Corte el proyecto para su fallo definitivo.

2o. Si fuere por inconveniencia y las Cámaras insistieren, aprobándolo por mayoría absoluta, el Presidente sancionará el proyecto sin poder presentar nuevas objeciones.

**PARÁGRAFO.** Se entiende por razones de inconstitucionalidad, cuando el proyecto de ley es palmariamente violatorio de la Constitución Política de Colombia. Y por inconveniencia, cuando obedece a razones de orden económico, social y político.

Las razones de orden económico, se refieren a proyectos de ley que en su alcance y contenido generen cargas presupuestales que impliquen insostenibilidad fiscal y económica para la nación.

Las razones de orden social, obedecen al déficit de protección del bien común en proyectos de ley, que conlleve a afectación de comunidades, personas o grupos de personas en su desarrollo humano integral.

Las razones de orden político, aluden a proyectos de ley que afecten el ejercicio del buen gobierno, en procura del bien y la seguridad pública de la nación.

Artículo 2º. Vigencia de la Ley. La presente Ley rige a partir del día siguiente a su publicación en el diario oficial, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los H. Congresistas:

  
**EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO**  
Senador de la República

  
**JHON MILTON RODRÍGUEZ GONZÁLEZ**  
Senador de la República

  
**EDGAR ENRIQUE BALACO MIZRAHI**  
Senador de la República

  
**CARLOS EDUARDO ACOSTA LOZANO**  
Representante a la Cámara

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LEY**

**POR LA CUAL SE MODIFICA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 199 DE LA LEY 5 DE 1992, ATINENTE A LAS RAZONES DE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES POR INCONSTITUCIONALIDAD E INCONVENIENCIA**

**Honorables Congresistas:**

Nos permitimos poner a consideración del Congreso de la República el presente Proyecto de Ley, con el propósito que sea aprobado en su integralidad, teniendo en cuenta el alcance y contenido que enriquece los postulados establecidos en el artículo 199 de la Ley 5 de 1992 que se refiere al Reglamento del Congreso de la República, en cuanto al contenido de las objeciones presidenciales, y se convierta en ley de la República.

**ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY**

Como antecedentes de esta iniciativa, tenemos el estudio de las objeciones presidenciales que ha presentado el Presidente de la república Iván Duque, con ocasión de las objeciones parciales por motivos de inconveniencia al proyecto de Ley Estatutaria número 08 de 2017 senado y 016 de 2017 cámara “estatutaria de la administración de justicia en la jurisdicción especial para la paz – procedimiento legislativo especial”, que ha generado diversas interpretaciones de orden constitucional, legal, doctrinal y jurisprudencial, y han permitido que el Congreso de la República no haya podido unificar criterios, ni aún en sus respectivas bancadas; siendo este órgano de la Rama Legislativa, quien debe con claridad meridiana resolver con su mayoría absoluta, si las acepta o rechaza, dada la coyuntura de que este proyecto de ley estatutaria, tiene como eje central, la reparación integral de las víctimas del conflicto armado, que ha flagelado a Colombia por muchas décadas.

Es preciso señalar, que las objeciones presidenciales fueron rechazadas en la Cámara de Representantes, con una votación de 110 votos en contra y 44 votos a favor de las objeciones.

Donde el país y el mundo están expectantes sobre el futuro de la Justicia Especial Para la Paz.

En este contexto, el Congreso de la República de Colombia ha presentado confusión respecto a la sustentación de las razones por las cuales el Presidente de la República deba sustentar las objeciones por inconveniencia relacionadas con el precitado proyecto de ley estatutaria. Esta situación prendió las alarmas de la academia, la sociedad civil, investigadores de diferentes Universidades, quienes expresaron posturas sobre si las objeciones se referían a la inconstitucionalidad o inconveniencia del proyecto de Ley Estatutaria sobre la JEP que en escenarios académicos fueron dilucidados, manifestando la necesidad de modificar y adicionar el desarrollo constitucional de la Ley 5ª de 1992 en su artículo 199, precisando las razones para que el Presidente de la República pueda sustentar especialmente las razones por inconstitucionalidad e inconveniencia Por lo tanto, se hace necesario modificar y adicionar el desarrollo constitucional en la Ley 5 de 1992, con “el propósito que el legislador pueda interpretar con base a la hermenéutica jurídica, a efectos de razonar, entender y comprender las normas y la aplicación correcta de las mismas dentro del ámbito jurídico y para la eficaz comprensión holística en la sociedad” (Zárate-Cuello, 2018). En esta medida, la Ley 5 de 1992 se complementa con expresiones que hace mas expedita la interpretación, que el ente hacedor de leyes y la comunidad, esperan del carácter general abstracto y de imperativo cumplimiento de las normas jurídicas.

La presente iniciativa fue presentada en la legislatura anterior y fue archivada de conformidad al artículo 190 de la ley 5 y el artículo 162 de la Constitución Política de Colombia.

**ALCANCE Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

La finalidad de modificar y adicionar el artículo 199 de la Ley 5 de 1992, es de aclarar las razones de inconstitucionalidad y de inconveniencia que debe tener en cuenta el Presidente de la República para la objeción de proyectos de ley. Por tanto, el Proyecto de Ley consta de dos artículos: el artículo primero que reforma el artículo 199 mencionado, aclarando que las objeciones son de competencia del Presidente de la República y su parágrafo que se entiende por razones de inconstitucionalidad, cuando el proyecto de ley es palmariamente violatorio de la Constitución Política de Colombia. Y por inconveniencia, cuando obedece a razones de orden económico, social y político:



<p>Las razones de orden económico tratan sobre proyectos de ley que en su alcance y contenido generen cargas presupuestales que impliquen insostenibilidad fiscal y económica para el país. Verbigracia, en situaciones que no es conveniente la creación de nuevas obligaciones al poder central como al descentralizado, sin contar con fuentes de financiación que permitan cumplir lo advertido en el proyecto de ley.</p> <p>Las razones de orden social obedecen al déficit de protección del bien común en proyectos de ley, que conlleve a afectación de comunidades, personas o grupos de personas y en situaciones de vulnerabilidad, en acopio de su desarrollo humano integral y sostenible en todos sus ámbitos, que repercute directamente en la calidad de vida dentro del entorno social de las personas, en virtud que lo observado en el proyecto de ley vaya en armonía con el consenso social para la convivencia ciudadana.</p> <p>Las razones de orden político, aluden a proyectos de ley que afecten el ejercicio del buen gobierno, en procura del bien y la seguridad pública de la nación. Conciliando intereses diferentes dentro de una unidad para el bienestar y supervivencia de la comunidad, donde el Presidente de la República con prudencia política, señala la disconformidad de la norma para que el Congreso reconsidere los postulados que deben estar inmersos en el proyecto de ley, en perspectiva del bien común o modo de concebir la convivencia, el <i>status vivendi</i> de la sociedad. Tal como lo dilucida Leopoldo Palacios, haciendo acopio de Bartolomé de Medina:</p> <p><i>“el imperio en que consiste la ley y del que la ley es fruto es ordenación de la razón al bien común, y toda ordenación de la razón al bien común emana de la prudencia política, porque si emanase de otra, si fuese un imperio nacido de la prudencia individual o de la prudencia doméstica, miraría al bien del individuo o de la familia, pero no al bien común de la nación”</i> (Bartolomé de Medina, 1588).</p> <p>En tal virtud, el presente proyecto de ley pretende mediante la adición de un párrafo al mencionado artículo 199, incorporar taxativamente las razones por las cuales el Presidente de la República asume con claridad manifiesta y a la luz de la interpretación de la ley, cuando está frente a una objeción por inconstitucionalidad y cuáles son las razones para que dicha objeción la pueda impetrar el Presidente de la República cuando exista evidentemente inconveniencia. En este caso, las razones de inconveniencia son del orden: económico, político y social.</p>	<p>Este proyecto de ley define y particulariza cada situación fáctica, que da lugar a las razones para que el Presidente de la República con convicción presente cuando sea menester, las referidas objeciones presidenciales.</p> <p>El artículo segundo que se refiere a la vigencia de la Ley.</p> <p><b>IMPORTANCIA Y NECESIDAD DE INCORPORAR LA ADICIÓN A LA LEY 5a ATINENTE A LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES POR INCONSTITUCIONALIDAD E INCONVENIENCIA</b></p> <p>Esta norma reviste gran importancia, dada la necesidad de adicionar la Ley 5a en su artículo 199, la cual merece a todas luces una adición que armonice el texto del artículo citado; teniendo en cuenta la existencia de vacíos que confluyen en cuanto a la interpretación de la misma, especialmente por la falencia al consagrar taxativamente las razones de inconstitucionalidad e inconveniencia para que el Presidente de la República, pueda mediante su atribución constitucional, objetar con certeza jurídica un proyecto de ley. Por consiguiente, se adiciona al artículo 199 materia de estudio, la expresión “objeción presidencial” y de igual manera, un párrafo contentivo de las razones de inconstitucionalidad e inconveniencia, en este caso de orden económico, político y social.</p> <p>Todo ello, con la finalidad que, en futuras objeciones a proyectos de ley, el Presidente de la República tenga unas herramientas jurídicas que afiancen su atribución constitucional de objetar proyectos de ley, debidamente desarrollados en la normatividad, verbigracia en el Reglamento del Congreso, que permita dilucidar la interpretación en forma clara y precisa.</p> <p>Por consiguiente, este proyecto de ley regula integralmente la Ley 5a de 1992 en su artículo 199, evitando ambigüedades al momento en el que el Presidente de la República ejerza a futuro sus atribuciones constitucionales y legales en cuanto a la inconstitucionalidad e inconveniencia de los proyectos de ley se refiera; pudiendo así, con todos los fundamentos de orden constitucional, legal y jurisprudencial, objetar proyectos cuando se está especialmente, frente a razones de orden político, económico y social, y ejercer las funciones del control político legítimo respecto de las funciones del legislador, como lo consagra la Carta Constitucional Colombiana.</p>
<p><b>CONSIDERACIONES DE ORDEN CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL QUE AVALAN EL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>Avalan la presente iniciativa, la inexistencia de normatividad de orden de desarrollo legal contentivo en el Reglamento del Congreso de Colombia, sobre las razones que el Presidente de la República debe considerar, para efectos de la sustentación de objeciones, especialmente por inconveniencia a un proyecto de ley, que posteriormente por mandato constitucional y legal deba aprobar o rechazar el Congreso de la República. Es así como, examinando en detalle el desarrollo constitucional atinente al tema mencionado, de acuerdo al artículo 199 de la Ley 5 de 1992, encontramos que este artículo se debe modificar y adicionar, incluyendo las razones que den lugar a las objeciones por inconstitucionalidad e inconveniencia.</p> <p>Si observamos lo que dice la Constitución Política de Colombia en el artículo 167, con relación a que el Presidente de la República puede objetar total o parcialmente un proyecto de ley. No obstante, dentro del desarrollo del contenido de las objeciones presidenciales que plantea el artículo 199 de la Ley 5 de 1992, se expresa que: <i>“La objeción a un proyecto de ley puede obedecer a razones de inconstitucionalidad o de inconveniencia”</i>.</p> <p>Sin embargo, en el numeral segundo, la inconveniencia aparece como un enunciado, con el propósito de establecer que: <i>“2. Si fuere por inconveniencia y las Cámaras insistieren, aprobándolo por mayoría absoluta, el Presidente sancionará el proyecto sin poder presentar nuevas objeciones”</i>.</p> <p>De lo anterior se colige, que en la Ley 5 de 1992, en el artículo 199 precitado, no aparecen taxativamente las razones o causas de inconveniencia para efecto que el Presidente de la República pueda sustentar objeciones presidenciales a proyectos de ley por esas razones.</p> <p>Es de anotar, que las razones de inconveniencia son enunciadas solamente de orden económico, político y social, únicamente por la Corte Constitucional, que en su sentencia C-634 de 2015 dice textualmente:</p> <p><i>“Si bien es cierto que, tal y como se señaló anteriormente, los proyectos de ley estatutaria tienen un control previo y automático de la Corte, ello no impide que el Presidente, una vez efectuado el examen de constitucionalidad, no pueda objetar por inconveniencia este tipo de proyectos de ley.</i></p>	<p><i>En efecto, la formulación de objeciones por inconveniencia es una atribución constitucional del Presidente, quien puede tener razones de orden económico, social y político para oponerse a ciertos proyectos de ley. La jurisprudencia ha reconocido la posibilidad de objetar leyes estatutarias, tal y como se desprende de la sentencia C-011 de 1994 en la que, a propósito del alcance de los términos fijados en el artículo 153 Superior se señaló que, además del tiempo que toma el control previo y automático de la Corte, “habría que agregar eventualmente los términos de que dispone el Presidente para objetar o sancionar un proyecto, que varían entre seis y veinte días (Art 166 CP). Todo ello muestra que si el trámite que debe ser surtido en una sola legislatura incluyese la revisión por la Corte o las objeciones y sanción presidenciales sería prácticamente imposible aprobar, modificar o derogar leyes estatutarias”. Así, el hecho de que el Presidente no pueda objetar por inconstitucionalidad un proyecto de ley estatutaria después del examen de la Corte, que precisamente efectúa el control de constitucionalidad previo y automático del mismo, no impide ni excluye la posibilidad de que el mismo lo objete por inconveniencia.</i></p> <p><i>Las objeciones por inconveniencia se constituyen en un mecanismo de control político legítimo que ejerce el Presidente respecto del Legislador, distinguibles de las objeciones por inconstitucionalidad que tienen como fundamento el desconocimiento de la Constitución. Y en modo alguno pueden asimilarse a un poder de veto sobre las iniciativas estatutarias, que constituiría una deformación del régimen presidencial, ya que consiste en una solicitud vinculante de reconsideración dirigidas a las cámaras, prevaleciendo en todo caso la insistencia del Legislativo.”</i></p> <p>Conforme a estos postulados de carácter jurisprudencial y previo sub-examine de la ley 5 de 1992, es pertinente introducir las razones o justificaciones de orden constitucional por una parte y por la otra, de inconveniencia atinentes a lo económico, político y social, con el objeto de facilitar la interpretación jurídica en el ámbito de la atribución del Presidente de la República de objetar proyectos de ley, con motivos debidamente fundamentados en el ordenamiento jurídico colombiano, que den lugar al control político que le asiste frente al legislativo para la reconsideración de un proyecto de ley; máxime si estamos ante el correspondiente a ley estatutaria, que regula la Justicia Especial para la Paz, como política pública de Estado .</p> <p>Teniendo en cuenta los fundamentos de orden Constitucional, legal y jurisprudencial, es pertinente que el Congreso de Colombia legisle en el sentido de modificar y adicionar tanto en el ámbito Constitucional como en la Ley 5 de 1992, las razones por las cuales el Presidente</p>

de la República objeta un proyecto de ley por inconstitucionalidad e inconveniencia. Y por ende, en cuanto a la inconveniencia se refiere, que quede taxativamente expresado en el ordenamiento jurídico colombiano, que estas puedan sustentarse por razones de orden económico, político y social.

Reiteramos ante estas falencias que limita el ejercicio de la atribución constitucional que le compete al Presidente de la República para objetar proyectos de ley, muy especialmente para efectos de sustentar la inconveniencia. Es pertinente modificar el artículo 199 de la Ley 5 de 1992, con el propósito que la primera magistratura de la nación, en cabeza del Presidente de la República, tenga las herramientas constitucionales y legales para objetar debidamente un proyecto de ley, que como Jefe de Gobierno y con prudencia política, contribuya a que se legisle en beneficio de la nación en la búsqueda del bien común.

La aprobación de esta ley es necesaria a todas luces, teniendo en cuenta que se ha examinado exhaustivamente la Ley 5a de 1992 en su artículo 199, estableciendo las razones de orden constitucional, económico, político y social, en el mismo tenor de las sentencias de la Corte Constitucional. Con el objeto de facilitar la interpretación jurídica en el ámbito de la atribución del Presidente de la República de objetar proyectos de ley con motivos debidamente fundamentados en la normatividad colombiana.

Con los anteriores fundamentos, dejamos a consideración del Congreso de Colombia el presente proyecto de ley que pretende modificar y adicionar la Ley 5 de 1992, en cuanto a las razones que fundamentan las objeciones presidenciales en caso de inconstitucionalidad e inconveniencia, con el propósito de darle mayor claridad a la interpretación de la norma, con seguridad jurídica, en los eventos de poder delimitar cuando estamos en la presencia de una objeción por inconstitucionalidad o por inconveniencia.

Aspiramos a que el Congreso de la República apruebe esta loable iniciativa que enriquece legislativamente la redacción y contenido del artículo 199 de la Ley 5 de 1992, Reglamento del Congreso de Colombia, para dotar aún más de legalidad manifiesta las objeciones presidenciales a proyectos de ley.

**De los H. Congresistas:**



EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO  
Senador de la República

JHON MILTON RODRÍGUEZ GONZÁLEZ  
Senador de la República

EDGAR ENRIQUE PALACIO MIZRAHI  
Senador de la República

CARLOS EDUARDO ACOSTA LOZANO  
Representante a la Cámara

SECCIÓN DE LEYES  
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN  
LEYES

Bogotá D.C., 20 de julio de 2020

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 081/20 Senado "POR LA CUAL SE MODIFICA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 199 DE LA LEY 5 DE 1992, ATINENTE A LAS RAZONES DE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES POR INCONSTITUCIONALIDAD E INCONVENIENCIA", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO, JHON MILTON RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, EDGAR ENRIQUE PALACIO MIZRAHI; Honorable Representante CARLOS EDUARDO ACOSTA LOZANO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO  
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 20 DE 2020

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ARTURO CHAR CHALJUB

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

**CONTENIDO**

Gaceta número 594 - viernes, 31 de julio de 2020

SENADO DE LA REPÚBLICA  
PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de ley número 59 de 2020 Senado, por medio de la cual se establecen medidas para la erradicación de la explotación ilícita de minerales y demás actividades relacionadas, y se dictan otras disposiciones. ....	1
Proyecto de ley número 62 de 2020 Senado, por medio de la cual se decreta al municipio de Medellín como Distrito Especial de la Creatividad, la Innovación y la Moda y se dictan otras disposiciones. ....	13
Proyecto de ley número 63 de 2020 Senado, por la cual se modifica la Ley 878 de 2004 y dictan otras disposiciones. ....	16
Proyecto de ley número 64 de 2020 Senado, por la cual se crea una capacitación en uso de la fuerza y convivencia ciudadana para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y se dictan otras disposiciones. ....	17
Proyecto de ley número 67 de 2020 Senado, por medio de la cual se restablece el derecho al sufragio para las personas privadas de la libertad. ....	21
Proyecto de ley número 81 de 2020 Senado, por la cual se modifica y adiciona el artículo 199 de la Ley 5ª de 1992, atinente a las razones de las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad e inconveniencia. ....	24