

Bogotá, 27 de septiembre de 2021

Honorables Magistradas y Magistrados

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**(REPARTO)**

La Ciudad

**Referencia:** Acción de Cumplimiento  
**Asunto:** Trámite de Aprobación Interna del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe - ‘Acuerdo de Escazú’.  
**Accionantes:** Iván Cepeda Castro, Feliciano Valencia, Antonio Sanguino y Abel David Jaramillo.  
**Accionados:** Presidente de la República, Iván Duque Márquez; ministra de Relaciones Exteriores, Martha Lucía Ramírez; y, ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Carlos Eduardo Correa Escaf.  
**[39 Folios]**

**IVÁN CEPEDA CASTRO, FELICIANO VALENCIA MEDINA, ANTONIO SANGUINO PÁEZ y ABEL DAVID JARAMILLO LARGO**, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, acudimos a este despacho en ejercicio de la **Acción de Cumplimiento** contemplada en el artículo 87 de la Constitución Política y la Ley 393 de 1997, con el propósito de requerir el pleno cumplimiento de lo dispuesto en el **artículo 18, literal a**, de la **Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969**, aprobada mediante la **Ley 32 de 1985**, y el **artículo 142, numeral 20**, de la **Ley Orgánica N° 5 de 1992** (en adelante Reglamento Interno del Congreso), en lo relativo al trámite de aprobación interna del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (en adelante, ‘Acuerdo de Escazú’), por parte del **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, IVÁN DUQUE MÁRQUEZ**, la **MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES, MARTHA LUCÍA RAMÍREZ**, y el **MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, CARLOS EDUARDO CORREA ESCAF**.

Para efectos de sustentación, la presente Acción de Cumplimiento se estructura de la siguiente manera: **[I]** Identificación de las normas con fuerza material de ley incumplidas, **[II]** Recuento de los hechos constitutivos de incumplimiento, **[III]** Exposición de los fundamentos de derecho que justifican el ejercicio del presente medio de control jurisdiccional, **[IV]** Identificación de la autoridad responsable del incumplimiento, **[V]** Prueba de la dilación y omisión al cumplimiento, **[VI]** Consideraciones Finales **[VII]** Formulación de las pretensiones; finalmente se presta el juramento respectivo **[VIII]**, se enlistan los anexos **[IX]** y se señalan las direcciones de notificación **[X]**.

## I. NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY INCUMPLIDAS

El artículo 87 de la Constitución establece que toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.

En desarrollo de ese mandato constitucional, el artículo 8 de la Ley 393 de 1997, establece que “*la Acción de Cumplimiento procederá contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas con fuerza de Ley o Actos Administrativos*” (énfasis agregado al texto original).

Como se demostrará en los apartados siguientes, en el presente caso el presidente de República, la ministra de Relaciones Exteriores y el ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, han dejado de cumplir los siguientes mandatos:

- El artículo 18, literal a), de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, también conocida como Viena I, aprobada mediante la Ley 32 de 1985 (en adelante, referido por razones de brevedad como artículo 18.a de Viena I, Ley 32 de 1985), que señala:

*“Un Estado **deberá abstenerse de actos en virtud de los cuales se frustren el objeto y el fin de un tratado:***

*a) **si ha firmado el tratado** o ha canjeado instrumentos que constituyen el tratado **a reserva de ratificación, aceptación o aprobación, mientras no haya manifestado su intención de no llegar a ser parte en el tratado;** o*

*b) si ha manifestado su consentimiento en obligarse por el tratado, durante el período que preceda a la entrada en vigor del mismo y siempre que ésta no se retarde indebidamente”* (énfasis agregado al texto original)<sup>1</sup>.

- El artículo 142, numeral 20, de la Ley 5 de 1992, que establece la iniciativa legislativa privativa del Gobierno, así:

---

<sup>1</sup> La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 fue aprobada en Colombia mediante la Ley 32 del 29 de enero de 1985, publicada en el Diario Oficial N°36.856 del 13 de febrero de 1985, y entró en vigor para nuestro país el 10 de mayo de 1985, esto es treinta (30) días después del correspondiente depósito del Instrumento de Ratificación. El texto íntegro de la Ley y de la Convención se encuentra disponible en el Sistema Único de Información Normativa del Ministerio de Justicia, en la dirección electrónica: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1659747>. Adicionalmente, conviene señalar que en virtud de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 7 de 1944, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 se considera plenamente vigente, y su cumplimiento es exigible en el ordenamiento jurídico interno. Así lo establece la disposición en cita al indicar que: “*Los Tratados, Convenios, Convenciones, Acuerdos, Arreglos u otros actos internacionales aprobados por el Congreso, de conformidad con los artículos 69 y 116 de la Constitución, no se considerarán vigentes como Leyes internas, mientras no hayan sido perfeccionados por el Gobierno en su carácter de tales, mediante el canje de ratificaciones o el depósito de los instrumentos de ratificación, u otra formalidad equivalente*”.

*“**Sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno,** las leyes referidas a las siguientes materias:*

*(...)*

*20. **Leyes aprobatorias de los Tratados o Convenios que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional.***

*PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique. La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarios” (énfasis agregado al texto original).*

## II. HECHOS CONSTITUTIVOS DE INCUMPLIMIENTO

**PRIMERO.** El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (en adelante Acuerdo de Escazú), fue adoptado el 4 de marzo de 2018 en Escazú (Costa Rica) por los países miembros del sistema de las Naciones Unidas de la Región de América Latina y el Caribe. El 27 de septiembre de 2018, se dio apertura a las firmas del Acuerdo en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York y, a la fecha, ha sido suscrito por 24 países y ratificado por 12 de estos, después de haber surtido los trámites internos dispuestos para ese efecto. El Acuerdo de Escazú entró en vigor oficialmente el 22 de abril de 2021<sup>2</sup>.

**SEGUNDO.** En el marco de las movilizaciones sociales llevadas a cabo en el país en el año 2019, líderes y lideresas de la Mesa Ambiental que fue parte de la Gran Conversación Nacional, espacio convocado por el Gobierno para atender las demandas surgidas en el Paro Nacional, iniciado el 21 de noviembre de ese año, incluyeron dentro de la agenda de diálogo y concertación con el Ejecutivo la suscripción del Acuerdo de Escazú, resaltando su importancia para el país y la región, siendo este uno de los temas centrales en la agenda ambiental de los movimientos sociales.

**TERCERO.** El 11 de diciembre de 2019 el embajador de Colombia ante las Naciones Unidas, Guillermo Fernández de Soto<sup>3</sup>, actuando en calidad de signatario del Estado y en ejercicio de los Plenos Poderes<sup>4</sup> otorgados por el presidente de la República, Iván Duque Márquez, firmó el Acuerdo de Escazú a nombre del Estado colombiano. Así, dio a conocer a la comunidad internacional la voluntad de Colombia de adelantar los trámites de aprobación dispuestos en el ordenamiento jurídico interno, con el ánimo de proceder posteriormente a su ratificación, mediante el depósito del instrumento

---

<sup>2</sup> Disponible en: <https://www.cepal.org/es/organos-subsidiarios/regional-agreement-access-information-public-participation-and-justice/texto-acuerdo-regional>.

<sup>3</sup> Designado mediante Decreto 898 del 08 de octubre de 2018 como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de la planta de personal del Despacho de los Jefes de Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares, adscrito a la Misión Permanente de Colombia ante la Organización de las Naciones Unidas -ONU-, con sede en Nueva York, Estados Unidos de América.

<sup>4</sup> Los Plenos Poderes es un requisito legal contenido en el artículo 7 de la Convención de Viena de 1969 por el cual se otorgan por parte del Jefe de Estado, Jefe de Gobierno o el Ministro de Relaciones Exteriores facultades a un representante específico para firmar un tratado concreto.

correspondiente ante el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ver anexo N° 1). A la fecha el embajador no ha expresado una voluntad estatal en contrario.

**CUARTO.** Del mismo modo, en escenarios internacionales Iván Duque Márquez, en calidad de presidente y jefe de las relaciones exteriores de Colombia, ha insistido en su intención de ser parte del Acuerdo de Escazú. Así, el 12 de diciembre de 2019, durante la transmisión del Acto Protocolario de anuncio de la suscripción del Acuerdo de Escazú por parte de Colombia, el presidente Duque señaló: *“hoy estamos aquí para protocolizar la firma del Acuerdo de Escazú, para protocolizar la firma de un acuerdo emblemático, importante, relevante, trascendental. Recuerdo que en la candidatura a la Presidencia manifesté que yo quería dar ese importante paso [...]. La firma no es todo, la firma abre un proceso y yo espero que en la próxima legislatura presentemos la ratificación del instrumento [...]*<sup>5</sup>. Al momento de presentación de la acción de la referencia, el presidente no ha declarado voluntad en contrario.

**QUINTO.** El 20 de julio de 2020, el Gobierno Nacional radicó ante el Congreso de la República el proyecto de ley *“Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, adoptado en Escazú, Costa Rica, el 04 de marzo de 2018”* (ver anexo N° 2). El proyecto fue suscrito por quienes entonces fueran la ministra del Interior, la ministra de Relaciones Exteriores, la ministra de Justicia y del Derecho, el ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la ministra de Cultura. El texto fue repartido a la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República (en adelante, también, Comisión Segunda de Senado), asignándole el número 057 de 2020, y siendo designados como ponentes los senadores Juan Diego Gómez, presidente de la Comisión Segunda de Senado y coordinador ponente (Partido Conservador), Ernesto Macías (Centro Democrático), José Luis Pérez Oyuela (Cambio Radical), Berner Zambrano (Partido de La U), Lidio García (Partido Liberal), Antonio Sanguino Páez (Alianza Verde) y Feliciano Valencia (Movimiento MAIS).

**SEXTO.** El 27 de julio de 2020, el presidente Iván Duque Márquez remitió al Congreso de la República un mensaje de urgencia para tramitar el proyecto de ley sobre la aprobación del Acuerdo de Escazú (ver anexo N° 3), atendiendo lo dispuesto en el artículo 163 constitucional y en el artículo 191 del Reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992), los cuales permiten a las comisiones congresionales competentes sesionar conjuntamente para surtir primer debate de las iniciativas en estudio de forma celeré. El citado artículo señala: *“El Presidente de la República podrá solicitar trámite de urgencia para cualquier proyecto de ley. En tal caso, la respectiva Cámara deberá decidir sobre el mismo, dentro de un plazo de treinta (30) días. Aún dentro de este lapso la manifestación de urgencia puede repetirse en todas las etapas constitucionales del proyecto”* (énfasis agregado al texto original)

**SÉPTIMO.** Así, el proyecto en cuestión fue repartido simultáneamente a la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes (en adelante, también, Comisión Segunda de Cámara), asignándole el número 265 de 2020, y siendo designados como ponentes los

---

<sup>5</sup> Su intervención completa puede consultarse en: <https://www.youtube.com/watch?v=NqfM-JbTH6E>.

representantes Juan David Vélez Trujillo, presidente de la Comisión Segunda de Cámara y coordinador ponente (Centro Democrático), Carlos Adolfo Ardila Espinosa (Partido Liberal), Neyla Ruíz Correa (Alianza Verde), Anatolio Hernández Lozano (Partido de La U) y Gustavo Londoño García (Centro Democrático).

**OCTAVO.** El 16 de octubre de 2020, Feliciano Valencia (Movimiento MAIS), Antonio Sanguino, Neyla Ruíz (Alianza, Verde), Lidio García y Carlos Ardila (Partido Liberal), congresistas pertenecientes a partidos declarados en oposición e independientes al Gobierno, radicaron ante las Comisiones Segundas de Senado y Cámara de Representantes ponencia positiva al proyecto de ley N° 057 de 2020 Senado - 265 de 2020 Cámara (en adelante, PL 057/20S-265/20C) para aprobar el Acuerdo de Escazú (ver anexo N° 4).

**NOVENO.** Asimismo, haciendo uso del Estatuto de la Oposición que dispone la facultad para determinar el orden del día a los partidos de oposición hasta en tres (3) oportunidades en cada legislatura (artículo 19, Ley 1909 de 2018), los congresistas pertenecientes a esos partidos que hacen parte de las Comisiones Segundas de Senado y Cámara de Representantes, el 28 de octubre de 2020 elevaron petición a las Mesas Directivas para que se convocara a sesión conjunta y así surtir el trámite en primer debate al proyecto de ley de aprobación del Acuerdo de Escazú, procurando dar cumplimiento al mensaje de urgencia emitido por el presidente Duque y que hasta el momento no había sido honrado por las Mesas Directivas (ver anexo N° 5). Pese a ser una obligación de las Mesas Directivas atender estos requerimientos, ambas presidencias hicieron caso omiso a esa solicitud.

**DÉCIMO.** El 3 de noviembre de esa anualidad los demás ponentes designados, a saber, Juan Diego Gómez, Jaime Felipe Lozada (Partido Conservador), José Luís Pérez Oyuela (Cambio Radical), Anatolio Hernández (Partido de La U), Juan David Vélez y Gustavo Londoño (Centro Democrático), pertenecientes a partidos políticos que hacen parte de la coalición de Gobierno, radicaron ponencia negativa a la iniciativa del Ejecutivo, con el objetivo de archivar el proyecto de ley de aprobación del Acuerdo de Escazú, dejando en entredicho el compromiso ya adquirido por el Estado colombiano ante las Naciones Unidas (ver anexo N° 6).

**DÉCIMO PRIMERO.** A pesar del mensaje de urgencia que tenía el proyecto, en virtud del cual el Congreso cuenta con el término de treinta (30) días para que las respectivas comisiones tomen una decisión, las Mesas Directivas de las Comisiones Segundas de Senado y Cámara de Representantes citaron hasta el 4 de noviembre de 2020 a sesión conjunta para la presentación del proyecto de ley y no para su discusión y votación (ver anexo N° 7), habiendo transcurrido cuatro (4) meses desde la emisión del mensaje de urgencia por parte del presidente, y quince (15) días desde que fue radicada la primera ponencia.

**DÉCIMO SEGUNDO.** Durante la sesión de discusión del 4 de noviembre de 2020 (disponible en [https://www.youtube.com/watch?v=CxovPJ4\\_wSc&t=4616s](https://www.youtube.com/watch?v=CxovPJ4_wSc&t=4616s)), se presentaron los siguientes hechos que, a juicio de los accionantes, representan evidentes actos de dilación en el trámite del proyecto de ley:

En primer lugar, los senadores Ernesto Macías (Centro Democrático) y José Luis Pérez (Cambio Radical), partidos declarados de Gobierno, hicieron alusión a la Consulta Previa como un requisito *sine qua non* para el trámite del proyecto de ley (ver tiempo 01:16:56 [https://youtu.be/CxovPJ4\\_wSc?t=4616](https://youtu.be/CxovPJ4_wSc?t=4616)), aduciendo incluso una supuesta necesidad de reglamentar por ley este derecho fundamental antes de ratificar el Acuerdo de Escazú. Al respecto, manifestaron que esta iniciativa “*incluye modificaciones a la consulta previa que no están regladas en Colombia*” (ver tiempo 01:27:25 [https://youtu.be/CxovPJ4\\_wSc?t=5245](https://youtu.be/CxovPJ4_wSc?t=5245)), siendo estas opiniones un desconocimiento tanto de lo expuesto por los funcionarios del Gobierno, como del mismo proceso de negociación y elaboración del Acuerdo iniciado desde el año 2012.

En segundo lugar, el senador John Milton Rodríguez, del partido Colombia Justas Libres, también declarado de Gobierno, presentó una proposición mediante la cual solicitaba el archivo de la iniciativa legislativa aprobatoria del Acuerdo de Escazú (ver anexo N° 8), aduciendo que la legislación interna colombiana responde a las necesidades que el Acuerdo establece e invocando el principio de Soberanía Nacional (ver tiempo 02:23:41 [https://youtu.be/CxovPJ4\\_wSc?t=8621](https://youtu.be/CxovPJ4_wSc?t=8621)); sumándose esta pretensión a la ponencia de archivo previamente radicada y que, por disposición del artículo 157 del Reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992), debería votarse antes de la ponencia positiva, que proponía la continuidad del debate<sup>6</sup>.

En tercer lugar, el entonces presidente de la Comisión Segunda del Senado, Juan Diego Gómez, y quien tiene la facultad de presidir las sesiones conjuntas de ambas Comisiones, señaló que tenía una proposición radicada para realizar “*mínimo tres foros regionales sobre estos temas: defensa de líderes ambientales, jurisdicción ambiental y consulta previa (...) ya que son temas que preocupan*” en el trámite del proyecto de ley (ver tiempo 02:29:35 [https://youtu.be/CxovPJ4\\_wSc?t=8975](https://youtu.be/CxovPJ4_wSc?t=8975)).

**DÉCIMO TERCERO.** Previendo un posible archivo del proyecto de ley, ya que la bancada de Gobierno -autora de la ponencia y la proposición de archivo- es mayoritaria en ambas células legislativas, y buscando mediar las propuestas dilatorias del debate de fondo, en la misma sesión conjunta varios de los congresistas firmantes de la ponencia positiva y que actúan como accionantes en el presente medio de control, solicitaron nuevamente a las Mesas Directivas atender el mensaje de urgencia emitido por el presidente para el trámite del proyecto de ley y convocar solamente un (1) foro regional para escuchar a la ciudadanía, la academia y al sector empresarial pronunciarse sobre la aprobación del Acuerdo de Escazú, toda vez que este instrumento internacional contiene estándares de derechos humanos de interés de la sociedad en su conjunto (ver tiempo 02:34:34 [https://youtu.be/CxovPJ4\\_wSc?t=9274](https://youtu.be/CxovPJ4_wSc?t=9274)). Lo anterior, aún siendo conscientes que desde la radicación

---

<sup>6</sup> Esto en virtud del artículo 157, inciso 4, de la Ley 5 de 1992, que señala que si existe una proposición para archivar o negar el un proyecto bajo estudio, ésta deberá ser votada antes que la que proponga la continuidad del trámite en el Congreso, lo que significa que de prosperar una proposición de archivo, ya no se examinarán las proposiciones positivas que pudieran existir respecto del mismo. Al respecto, también puede consultarse: Corte Constitucional. Sentencia C-168 de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

del proyecto de ley ya se habían realizado dos (2) foros de socialización y dos (2) audiencias públicas en la preparación de las ponencias radicadas, como lo expresaron los ponentes (ver tiempo 02:40:38 [https://youtu.be/CxovPJ4\\_wSc](https://youtu.be/CxovPJ4_wSc)). Finalmente, y pese a nuestros argumentos orientados a la celeridad y priorización del debate de fondo del proyecto de ley, las comisiones conjuntas decidieron la realización de dos (2) foros regionales adicionales antes de abrir la votación de esta iniciativa legislativa, aprobatoria de un tratado de derechos humanos.

**DÉCIMO CUARTO.** El primer foro regional se realizó en la ciudad de Cúcuta (Norte de Santander), el 23 de noviembre de 2020. El segundo foro se convocó inicialmente para el 14 de diciembre del mismo año en la ciudad de Medellín (Antioquia), sin embargo, se pospuso para el siguiente periodo de sesiones. Pese a los múltiples requerimientos de celeridad y priorización que hicimos los congresistas hoy accionantes, a la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional del Senado de la República para que se adelantara el foro pendiente y se surtiera el posterior debate del proyecto de ley (disponible en <https://youtu.be/ZAMc7hk4H5k>)<sup>7</sup>, no fue sino hasta el nueve (9) de junio de 2021, a tan solo once (11) días de que finalizara la legislatura 2020-2021, que se convocó el segundo foro de manera virtual.

**DÉCIMO QUINTO.** Los foros realizados contaron con una participación diversa de la academia, defensores ambientales, organizaciones de la sociedad civil e incluso representantes de organismos y organizaciones internacionales, quienes manifestaron de forma unánime la necesidad de ratificar el Acuerdo de Escazú para garantizar mejores estándares a los derechos de participación, información, acceso a la justicia y protección de defensores ambientales; en contraste con la postura de los voceros de sectores empresariales y extractivistas que solicitaron el archivo de la iniciativa por la supuesta inconveniencia para su industria.

**DÉCIMO SEXTO.** El 17 de junio de 2021, ocho (8) meses después de haber sido radicada la primera ponencia que habilitaba el debate legislativo y la correspondiente votación del proyecto de ley para ratificar el Acuerdo de Escazú, las Mesas Directivas de las Comisiones Segundas Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara de Representantes citaron a sesión conjunta para abrir la votación del proyecto, a tan solo tres (3) días antes de finalizar la legislatura 2020-2021 (ver anexo N° 9). Esta circunstancia es relevante, toda vez que en aplicación de los artículos 162 Constitucional y 190 del Reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992), los proyectos de ley requieren ser aprobados en primer debate en alguna de las cámaras congresionales durante una legislatura para que puedan continuar su debate en la siguiente *“en el estado en el que se encontraren”*, de lo contrario se archivan. Esto fue lo que terminó sucediendo con el proyecto del Acuerdo de Escazú, que resultó archivado al no ser aprobado en primer debate antes de finalizar la legislatura correspondiente, aún cuando las ponencias que habilitaban su consideración y votación fueron radicadas al menos ocho (8) meses antes de que finalizara el término para hacerlo.

---

<sup>7</sup> Fue únicamente la bancada declarada en oposición, y algunos integrantes de partidos independientes, quienes insistimos ante las Comisiones Segundas Constitucionales Permanentes del Congreso de la República que agilizará el trámite del proyecto en acatamiento del mensaje de urgencia y se priorizara la discusión y votación del proyecto, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 192 y 216 de la Ley 5 de 1992.

**DÉCIMO SÉPTIMO.** Así, al igual que en la sesión conjunta citada el 4 de noviembre de 2020, las dilaciones y los obstáculos injustificados para dar continuidad al trámite del proyecto de ley siguieron presentándose el 17 de junio, incluso desde la misma convocatoria, así:

En primer lugar, se citó la sesión conjunta a las 09:00 am, estando convocadas las Plenarias de Senado a las 10:00 am (ver anexo N° 10), y Cámara a las 11:00 am (ver anexo N° 11). Por la prohibición establecida del artículo 93 del Reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992), las comisiones y las Plenarias no pueden sesionar de manera simultánea, razón por la cual no se contó con el tiempo suficiente para que las Comisiones Segundas Conjuntas pudieran debatir en debida forma y someter a votación las ponencias presentadas al proyecto de ley en estudio, pues solamente se dispuso con una (1) hora para toda la sesión, incluyendo -dicho sea de paso- el llamado a lista de los treinta y dos (32) congresistas que hacen parte de ambas células legislativas<sup>8</sup>.

En segundo lugar, como puede observarse en la transmisión vía youtube de la sesión (disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=Ph2CHoDyqyg>), se dio una práctica poco común en los debates de proyectos de ley antes de ser sometidos a votación, como es la lectura a una síntesis de los foros realizados; además se repitió la intervención del delegado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quien ya había intervenido ampliamente en la sesión conjunta del 4 de noviembre de 2020 (ver tiempo 14:52 a 36:32 <https://youtu.be/Ph2CHoDyqyg?t=892>) y en los foros y audiencias públicas citadas por las comisiones. Estas intervenciones, junto al llamado a lista, tomaron más de treinta y seis (36) minutos de la sesión, aproximadamente la mitad del tiempo disponible para la votación.

En tercer lugar, a pesar de que tanto en la sesión del 4 de noviembre, como en los foros regionales se habían expresado con suficiencia las opiniones en contra y a favor del proyecto de ley tanto de la sociedad civil como de los Congresistas, el entonces presidente de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, Juan David Vélez (Centro Democrático, partido de Gobierno), extendió su intervención de tal forma que impidió que en dicha sesión se llamara a la votación del articulado, dado que la Plenaria del Senado de la República había abierto registro y esto representaría un vicio en el trámite del proyecto en caso de que fuera aprobado, como lo manifestó el senador Berner Zambrano en la sesión al presidente de la Comisión, pidiéndole que determinara cómo proceder (ver tiempo 01:16:39 <https://youtu.be/Ph2CHoDyqyg?t=4599>).

En cuarto lugar, aunque el senador Iván Cepeda hizo una moción de suficiente ilustración (ver tiempo 01:15:48 <https://youtu.be/Ph2CHoDyqyg?t=4548>), y los autores de la ponencia positiva llamaron la atención a la Mesa Directiva para anunciar el proyecto de ley con el fin de

---

<sup>8</sup> La Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado está conformada por trece (13) senadoras y senadores, la Comisión Segunda Constitucional Permanente de Cámara de Representantes, está conformada por diecinueve (19) representantes.



poder citar a sesión conjunta nuevamente al día siguiente, 18 de junio de 2021, el Secretario de la Comisión Segunda de Senado y la Secretaria de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes certificaron que el anuncio ya no podía realizarse porque la Plenaria había dado inicio (ver tiempo 01:35:06 <https://youtu.be/Ph2CHoDyqyg?t=5706>). Esto conllevó a que no pudiera citarse sesión de discusión del proyecto de ley hasta tanto se citara para anunciar el proyecto, toda vez que este es requisito de procedibilidad del trámite legislativo, de acuerdo con el inciso 5 artículo 160 de la Constitución Política de 1991<sup>9</sup>.

**DÉCIMO OCTAVO.** Sin razón expresa, la convocatoria a sesiones conjuntas para efectuar el anuncio del proyecto de ley por parte de las Mesas Directivas de las Comisiones Segundas no se realizó el 18 de junio de 2021. Además, pese a que tal citación se debía efectuar por parte del presidente de la Comisión del Senado en atención a lo dispuesto en el artículo 170 del Reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992), esta sesión se citó solamente hasta el sábado 19 de junio, en medio de múltiples irregularidades (como se explica en seguida), y restando sólo un (1) día antes de concluir la legislatura.

**DÉCIMO NOVENO.** El 19 de junio de 2021, se consolidaron las condiciones que condujeron al archivo del proyecto de ley N° 057 de 2020 Senado - 265 de 2020 Cámara por el cual se pretendía aprobar el Acuerdo de Escazú, a través de los siguientes hechos:

En primer lugar, pese a haber sido citada la sesión para las 7:00 a.m. del 19 de junio, con el objeto de realizar el anuncio del proyecto de ley sobre la aprobación del Acuerdo de Escazú (ver anexo N° 12), la misma fue aplazada para las 10:00 a.m., y esa información sólo fue enviada a los senadores vía whatsapp el 18 de junio a las 10:00 pm (ver anexo N° 13). No existió comunicación oficial ni nuevo Orden del Día ajustando la hora.

En segundo lugar, los representantes a la Cámara no fueron informados oficialmente del cambio de horario de la convocatoria, por lo cual varios de ellos intentaron acceder a la plataforma virtual que estaba dispuesta para la sesión en el horario inicialmente establecido. Fue sólo hasta pasadas las 8:00 a.m. del sábado 19 de junio, que los representantes fueron informados de la nueva hora en que el presidente de la Comisión Segunda del Senado había citado a la sesión conjunta, para efectuar el anuncio del proyecto en cuestión (como consta en las intervenciones que hicieron en la Plenaria de la Cámara de Representantes del mismo día, ver tiempo 03:29:50 <https://youtu.be/B2J07Kmfeao?t=12590>).

En tercer lugar, el mismo 19 de junio la Plenaria de la Cámara de Representantes estaba citada a las 08:00 a.m. (ver anexo N° 14), respetando la convocatoria hecha a las 07:00 a.m. para la Comisión Segunda de Senado y Cámara de Representantes, pero como los representantes a la Cámara no fueron informados del cambio de horario de la convocatoria sino pasadas las 08:00

---

<sup>9</sup> Constitución Política de 1991. Artículo 160. (...) *Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación(...).*

am, la Plenaria de Cámara comenzó sin que hubiesen sesionado las referidas comisiones, sin que el proyecto de ley hubiera sido anunciado, y sin que para ese momento se pudiera hacer una citación para debatir el fondo del proyecto de ley de Escazú dado que la Plenaria de Cámara se encontraba sesionando, lo que impedía que se pudiera instalar la Comisión Segunda para realizar el anuncio del proyecto de ley.

**VIGÉSIMO.** Una vez inició la Plenaria de la Cámara de Representantes, varios representantes que integran la Comisión Segunda solicitaron permiso para asistir a la sesión conjunta reprogramada para las 10:00 a.m., con el propósito de obtener un informe sobre lo sucedido (ver tiempo 41:30 <https://youtu.be/B2J07Kmfao?t=2494>), puesto que la falta de anuncio del proyecto de ley esa mañana, seguido del inicio de la Plenaria de Cámara, se convertía en un hecho irremediable para poder convocar una siguiente sesión para efectuar su votación, dado que la legislatura terminaba el día siguiente, 20 de junio de 2021. Así lo anotó el representante Germán Blanco quien manifestó en la sesión Plenaria de Cámara: *“yo estoy muy interesado en el debate del Acuerdo de Escazú, nos hicieron madrugar a las siete de la mañana, a esa hora yo estaba aquí en mi oficina en Bogotá y no nos dieron entrada, aplazaron la sesión para las diez [de la mañana] a sabiendas de que nosotros citábamos a las ocho y media [de la mañana] Plenaria [de Cámara] y se trata de comisiones conjuntas, eso es “crónica de una muerte anunciada”, lamentablemente...”* (ver tiempo 41:59 <https://youtu.be/B2J07Kmfao?t=2519>).

**VIGÉSIMO PRIMERO.** Por su parte, el representante a la Cámara Abel David Jaramillo Largo denunció públicamente la irregularidad presentada en la convocatoria, que llevó al archivo del proyecto de ley para aprobar el Acuerdo de Escazú, manifestando que ésta se había hecho unilateralmente por parte del Senado de la República sin citar a la Comisión Segunda de Cámara como correspondía en cumplimiento del mensaje de urgencia. Señaló que esto podría tratarse de un prevaricato por omisión en cabeza de Juan Diego Gómez, presidente de la Comisión Segunda del Senado. Esa denuncia por la dilación en el agendamiento y tramitación del proyecto de ley, que condujo posteriormente al archivo de esa iniciativa legislativa, fue respaldada por varios congresistas de la Cámara, integrantes a su vez de la Comisión Segunda, como los representantes Carlos Ardila y Edwin Ordúz, además del entonces presidente de la Corporación, Germán Blanco (ver tiempo 42:52 <https://youtu.be/B2J07Kmfao?t=2752>).

**VIGÉSIMO SEGUNDO.** Una vez inició la sesión de la Comisión Segunda, reprogramada para las 10:00 a.m., los congresistas que apoyaron irrestrictamente la aprobación del Acuerdo de Escazú - dentro de quienes nos encontramos los hoy accionantes - sentamos nuestra voz de denuncia frente a lo sucedido en el trámite congresional, bajo distintas acciones y omisiones de la bancada de Gobierno y el silencio del Ejecutivo. Así, el senador Antonio Sanguino hizo alusión a que el entonces presidente de la Comisión Segunda, Juan David Vélez, no hizo la respectiva convocatoria a los representantes a la Cámara a la sesión convocada, a sabiendas de la necesidad de anunciar el proyecto para su votación, y llamó la atención sobre las estrategias dilatorias para no llevar a buen término el trámite del proyecto de ley (ver tiempo 07:35 <https://youtu.be/nWhYFTt68wk?t=455>). Finalmente reiteró los hechos que llevaron a la no votación de la iniciativa legislativa que buscaba la aprobación del Acuerdo de Escazú

a través de engaños y maniobras dilatorias auspiciadas por el Gobierno nacional (ver tiempo 28:20 <https://youtu.be/nWhYFTt68wk?t=1700>).

**VIGÉSIMO TERCERO.** El representante a la Cámara Alejandro Carlos Chacón pidió la palabra para exponer la situación sucedida con el cambio de horario de la convocatoria a la sesión, afirmando que los representantes no habían recibido convocatoria oficial, de acuerdo con información certificada por la Secretaría de la respectiva Comisión (ver tiempo 19:09 <https://youtu.be/nWhYFTt68wk?t=1149>). Por petición del senador Juan Diego Gómez, el secretario de la Comisión Segunda del Senado certificó que había remitido la información de la convocatoria a los correos oficiales de la Comisión Segunda de Cámara, incluyendo el del presidente y la Secretaría (ver tiempo 25:52 <https://youtu.be/nWhYFTt68wk?t=1553>). Pero, como se puede observar y escuchar en el video de la sesión, el presidente Juan Diego Gómez levantó abruptamente la sesión cuando la Secretaría de la Comisión Segunda de Cámara de Representantes estaba presente y se disponía a corroborar o desmentir la información relativa a la recepción de la convocatoria a la sesión (ver tiempo 39:23 <https://youtu.be/nWhYFTt68wk?t=2363>).

**VIGÉSIMO CUARTO.** Una vez se levantó de manera inesperada la sesión de Comisión Segunda de Senado, y ante la imposibilidad que tuvieron algunos representantes a la Cámara de manifestarse en tal escenario, varios de ellos expresaron su malestar a través de constancias ante la Plenaria de la Cámara de Representantes que continuaba sesionado, pues ya no sólo se trataba de la falta de información sobre el cambio de la convocatoria, sino la falta de garantías en el uso de la palabra durante la sesión de la Comisión Segunda del Senado, cuyo derecho les asiste a todos los corporados, independientemente de si integran o no dicha Comisión (ver tiempo 03:27:30 <https://youtu.be/B2J07Kmfeao?t=13517>, y tiempo 03:45:17 <https://youtu.be/B2J07Kmfeao?t=12450>).

**VIGÉSIMO QUINTO.** Incluso, con el ánimo de mantener activo el trámite legislativo del proyecto de ley para aprobar el Acuerdo de Escazú, algunos representantes a la Cámara presentaron las siguientes propuestas al pleno de la Corporación, y en específico, al representante Juan David Vélez, facultado para citar a la Comisión Primera de Cámara de Representantes:

El presidente de la corporación, Germán Blanco, manifestó su disposición de suspender la sesión Plenaria para que la Comisión Segunda de la Cámara pudiera citar y anunciar el proyecto de ley con el fin de poder someterlo a votación el 20 de junio (ver tiempo 03:45:18 <https://youtu.be/B2J07Kmfeao?t=13518>).

El representante Abel David Jaramillo Largo puso a consideración hacer uso del artículo 19 del Estatuto de Oposición, que permite a los partidos declarados en Oposición determinar el orden del día hasta en tres (3) oportunidades en una legislatura, para citar a la Comisión Segunda de Cámara y poder anunciar el proyecto de ley para su votación al día siguiente (ver tiempo 03:50:01 <https://youtu.be/B2J07Kmfeao?t=13801>).

No obstante, ninguna de las propuestas formuladas fue materializada por el presidente de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, Juan David Vélez, quien en ese momento tenía la facultad de convocar a esa célula legislativa.

**VIGÉSIMO SEXTO.** En un último intento por garantizar las condiciones de tiempo para someter a votación el proyecto de ley de ratificación del Acuerdo de Escazú, en la madrugada del 20 de junio de 2021, congresistas de partidos de oposición presentaron una proposición a la Plenaria de la Cámara de Representantes en la que se solicitó al presidente de la República, Iván Duque Márquez y al ministro del Interior, Daniel Palacios, incluir el proyecto de ley N° 057 de 2020 Senado - 265 de 2020 Cámara, sobre la aprobación del Acuerdo de Escazú, en el objeto del Decreto 661 de 2021, por medio del cual se llamó a sesiones extraordinarias al Congreso de la República (ver anexo N° 15). Aunque la proposición fue aprobada y enviada al presidente de la República, el Gobierno hizo caso omiso a esa solicitud del legislativo y el citado Decreto de sesiones extraordinarias sólo convocó al Congreso para concluir el trámite del proyecto de ley N° 482 de 2021 Senado – 625 de 2021 Cámara, *“por medio de la cual se modifican las leyes 488 de 1998 y 788 de 2002”*, que busca fijar las tarifas de la sobretasa a la gasolina y el ACPM”.

**VIGÉSIMO SÉPTIMO.** Todo lo anterior condujo al irremediable archivo del proyecto de ley N° 057 de 2020 Senado - 265 de 2020 Cámara, *“Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, adoptado en Escazú, Costa Rica, el 04 de marzo de 2018”*, en el Congreso de la República sin haber sido siquiera sometido a votación, a pesar de haber contado con un mensaje de urgencia, de haber pasado once (11) meses desde su radicación por parte del gobierno, de tener radicadas dos ponencias y haber pasado al menos por dos (2) audiencias públicas y dos (2) foros regionales (ver anexo N° 16).

**VIGÉSIMO OCTAVO.** Como puede observarse, las acciones de un sector del Congreso, que además hace parte de la bancada de Gobierno, condujeron a frustrar el adecuado trámite del proyecto de ley que permitiría integrar al ordenamiento jurídico nacional el Acuerdo de Escazú. Así, congresistas del partido de Gobierno y su coalición, valiéndose de sus mayorías en esa Corporación, y de su posición en las mesas directivas en las Comisiones Segundas, lideraron estrategias de dilación en el trámite legislativo, en abierta contradicción con la suscripción del Acuerdo de Escazú hecha por el Ejecutivo ante las Naciones Unidas, y obstaculizaron hasta el último día el debate de fondo del proyecto de ley, así como de la votación de la ponencia positiva mediante la cual se buscaba dar continuidad al procedimiento de aprobación de este tratado de derechos humanos.

**VIGÉSIMO NOVENO.** Las omisiones del Gobierno y la pasividad con la que asumió las maniobras de su bancada para frustrar la aprobación de este instrumento internacional dan cuenta, a su vez, de una falta del Ejecutivo en el deber legal que le asiste de evitar que ello ocurra (artículo 18.a de Viena I, Ley 32 de 1985), pues omitió deliberadamente emprender dos (2) labores eficaces para contrarrestar tales circunstancias, pese a que estaba plenamente facultado por virtud constitucional y de la Ley 5 de 1992, a realizarlas, a saber: primera, insistir en el mensaje de urgencia, con el ánimo de que el proyecto de ley de Escazú se tramitara con prelación en el/los órdenes del día de las Comisiones Segundas,

excluyendo la consideración de cualquier otro asunto, hasta tanto no se decidiera sobre aquel (artículo 163 de la Constitución Política<sup>10</sup>); y, segunda, citar a sesiones extraordinarias (artículos 138<sup>11</sup> y 200<sup>12</sup> de la Constitución Política) con el propósito de garantizar el tiempo para discutir y votar el proyecto de aprobación del Acuerdo de Escazú con posterioridad al cierre de las sesiones ordinarias, esto es el 20 de junio de 2021.

**TRIGÉSIMO.** El 22 de junio de 2021, cuarenta y uno (41) congresistas, incluidos quienes suscribimos la presente acción, remitimos comunicación al presidente Iván Duque en la que solicitamos radicar nuevamente ante el Congreso de la República el proyecto de ley para ratificar el Acuerdo de Escazú por el Estado Colombiano el 20 de julio de 2021, al inicio de la legislatura 2021-2022, reiterando el mensaje de urgencia para ese nuevo proyecto y comprometiéndose a adelantar todas las acciones necesarias para lograr su aprobación (ver anexo N° 17).

**TRIGÉSIMO PRIMERO.** El 19 de julio de 2021, mediante el oficio N° MIN-1000-2-00701, el ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Carlos Eduardo Correa Escaf, respondió por traslado a dicha petición manifestando que “*el proyecto se radicará y que (su) ministerio está trabajando, en coordinación con la cartera del Interior, la agenda legislativa*”, sin precisar si tal radicación sería en la fecha requerida por los solicitantes, o si lo harían en otro momento (ver anexo N° 18).

**TRIGÉSIMO SEGUNDO:** Iniciada la última legislatura en que fungirá como Jefe de Estado Iván Duque Márquez, ni él ni su gabinete han radicado de nuevo el proyecto aprobatorio del Acuerdo de Escazú ante el Congreso; al contrario, el Gobierno nacional parece repetir las maniobras de sus copartidarios para dilatar la radicación del proyecto de ley, consolidando una nueva agresión al artículo 18.a de Viena I, Ley 32 de 1985, y creando incluso procedimientos extralegales para tratados de derechos humanos, tal y como lo hizo saber el día 30 de agosto de 2021 durante la reunión preparatoria

---

<sup>10</sup> El artículo 163 Superior establece lo siguiente: “*El presidente de la República podrá solicitar trámite de urgencia para cualquier proyecto de ley. En tal caso, la respectiva cámara deberá decidir sobre el mismo dentro del plazo de treinta días. **Aun dentro de este lapso, la manifestación de urgencia puede repetirse en todas las etapas constitucionales del proyecto. Si el presidente insiste en la urgencia, el proyecto tendrá prelación en el orden del día excluyendo la consideración de cualquier otro asunto, hasta tanto la respectiva cámara o comisión decida sobre él.** Si el proyecto de ley a que se refiere el mensaje de urgencia se encuentra al estudio de una comisión permanente, ésta, a solicitud del Gobierno, deliberará conjuntamente con la correspondiente de la otra cámara para darle primer debate*”. (Énfasis añadido al texto original).

<sup>11</sup> El artículo 138 Constitucional señala: “*El Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos períodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer período de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio. Si por cualquier causa no pudiere reunirse en las fechas indicadas, lo hará tan pronto como fuere posible, dentro de los períodos respectivos. **También se reunirá el Congreso en sesiones extraordinarias, por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que éste señale. En el curso de ellas sólo podrá ocuparse en los asuntos que el Gobierno someta a su consideración,** sin perjuicio de la función de control político que le es propia, la cual podrá ejercer en todo tiempo*”. (Énfasis agregado al texto original). A manera de precisión, debemos señalar que por **sesiones extraordinarias** ha de entenderse, de acuerdo a las definiciones contenidas en el artículo 85 de la Ley 5 de 1992, aquellas “*convocadas por el presidente de la República, estando en receso constitucional el Congreso y para el ejercicio de atribuciones limitadas (...)*”.

<sup>12</sup> El artículo 200 de la Constitución establece: “**Corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso:** 1. Concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por intermedio de los ministros, ejerciendo el derecho de objetarlos y cumpliendo el deber de sancionarlos con arreglo a la Constitución. 2. **Convocar a sesiones extraordinarias.** 3. Presentar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas, conforme a lo dispuesto en el artículo 150. 4. Enviar a la Cámara de Representantes el proyecto de presupuesto de rentas y gastos. 5. Rendir a las cámaras los informes que éstas soliciten sobre negocios que no demanden reserva. 6. Prestar eficaz apoyo a las cámaras cuando ellas lo soliciten poniendo a su disposición la fuerza pública, si fuere necesario” (Énfasis agregado al texto original).

de la Conferencia Partes de la Convención sobre Diversidad Biológica (COP15) - PreCop de Biodiversidad, realizada en Leticia (Amazonas). Ante el llamado de los presidentes de Ecuador y Costa Rica a comprometerse con la acción climática y con el hecho de que América Latina avanzara en la implementación del Acuerdo de Escazú, la respuesta de Iván Duque fue *“le he pedido al ministro Correa que antes de radicarlo [el proyecto de ley para ratificar el Acuerdo de Escazú], nosotros tengamos un período de 30 días donde vamos a estar haciendo ejercicio de socialización en todo el territorio nacional para aclarar todas las dudas, y que eso nos permita fijarnos la meta de tener este año la ratificación del Acuerdo de Escazú”*, señalando que su gabinete *“espera (...) retomar pronto esa discusión en el parlamento colombiano, pero además hacerlo sobre una base de una gran socialización, porque (...) hay mucha desinformación también sobre el tratado”*<sup>13</sup>.

**TRIGÉSIMO TERCERO.** El pasado 2 de septiembre de la anualidad, el senador Jorge Eduardo Londoño, integrante de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, citó a debate de control político al Gobierno nacional, en cabeza de la ministra de Relaciones Exteriores, Martha Lucía Ramírez, y el ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Carlos Eduardo Correa Escaf, para que rindieran informe sobre los avances del país en el proceso de ratificación del Acuerdo de Escazú ante la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que ejerce la Secretaría del Acuerdo al interior de la Organización de las Naciones Unidas. El senador citante enfatizó en la necesidad de presentarle a los colombianos una fecha para la radicación del proyecto de ley ante el Congreso, pues al momento de realización de ese debate todavía no había sido presentado, a lo que la canciller Ramírez señaló que si bien la Administración Duque es consciente de la *“importancia de Escazú (...) los invitaría [a los congresistas] a revisar los riesgos hacia el futuro”*, al referirse a la ratificación de ese instrumento de derechos humanos.

A esa declaración la canciller agregó: *“Yo creo que tenemos en Colombia realmente una institucionalidad que lamentablemente no ha podido hasta ahora frenar del todo las amenazas contra varios miembros de estas comunidades. (...) Uno de los elementos del tratado que es el de justicia ambiental genera dudas (...) porque existe también el riesgo de que el día de mañana queriendo con toda la voluntad cumplir un tratado se salga desafortunadamente de control de nuestra institucionalidad si matan a un protector del medio ambiente, entonces esto se termine convirtiendo en un cuestionamiento internacional contra Colombia, de los muchos que ya tenemos”* (ver <https://www.youtube.com/watch?v=9KuitdF22RI>).

**TRIGÉSIMO CUARTO.** Pese a que ya han transcurrido dos (2) meses de la legislatura 2021-2022, y restan sólo tres (3) para el cierre de las sesiones ordinarias en el Congreso de la República, previsto para el 16 de diciembre, en aplicación del artículo 85 de la Ley 5 de 1992, el Gobierno nacional sigue sin presentar ante esta Corporación el proyecto de ley (ver anexo N° 19), y sin convocar a los escenarios oficiales que existen dentro del procedimiento legislativo para debatir democráticamente su contenido, previstos en el Reglamento del Congreso.

---

<sup>13</sup> Declaración pública, disponible en: [“Vamos a hacer un ejercicio de socialización nacional”: Duque sobre ratificación del Acuerdo de Escazú](#). Recuperado de internet el 17.09.2021.

### III. FUNDAMENTOS DE DERECHO

#### i. Sobre el Acuerdo de Escazú y su calidad de instrumento de derechos humanos.

El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como Acuerdo de Escazú es considerado como uno de los instrumentos ambientales más importantes de la región. El Acuerdo Regional se fundamenta en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 y se originó en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), convirtiéndose así en un instrumento jurídico pionero en materia de protección ambiental.

Adicionalmente, el Acuerdo tiene como objetivo garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información y a la justicia, a la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales, y en la protección de la vida, integridad y la labor de los y las defensoras del ambiente y el territorio, para garantizarles un entorno seguro y propicio. Todo lo anterior le merece el reconocimiento de tratado de derechos humanos, portador de estándares progresistas que suponen la materialización del principio pro persona.

Así mismo, el Acuerdo de Escazú es una herramienta eficaz y robusta para fortalecer la gobernanza ambiental y prevenir conflictos socio-ambientales, otorgando a los países una oportunidad para construir la democracia ambiental.

Contrario a lo que los opositores de Escazú han afirmado, los contenidos del Acuerdo le permiten a Colombia - entre otras cosas - dar solución a las ambigüedades que actualmente existen en la legislación ambiental, contar con regulaciones que favorezcan la transparencia en la información y el cumplimiento y control de obligaciones ambientales, y con los mecanismos de protección especializados para defensores ambientales. El Acuerdo no “crea nuevos derechos”; sólo articula estándares más comprensivos, garantistas y especializados a derechos reconocidos de manera genérica en otros instrumentos, pertinentes en el actual contexto de crisis socio-ambiental y de inseguridad y riesgo para los y las defensoras ambientales.

Desde hace tres años Colombia ostenta el deshonroso primer lugar de países más letales para ejercer la defensa del ambiente y el territorio en la región americana, y desde hace dos, ocupa el primer lugar en todo el mundo. Según Global Witness, en 2018<sup>14</sup> Colombia ocupó el segundo lugar en el ranking mundial de países donde más asesinan defensores ambientales, con veinticuatro (24) líderes asesinados.

---

<sup>14</sup> Cfr. Global Witness. Informe sobre la situación de defensoras y defensores de la tierra y el medio ambiente 2018, titulado “¿Enemigos del Estado? De cómo los gobiernos y las empresas silencian a las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente”. Disponible en: [https://www.google.com/url?q=https://www.globalwitness.org/documents/19767/Enemigos\\_del\\_Estado\\_ZjmrXWS.pdf&sa=D&source=editors&ust=1632774671397000&usg=AOvVaw3TEpAbLcLY6RSBEx414kuZ](https://www.google.com/url?q=https://www.globalwitness.org/documents/19767/Enemigos_del_Estado_ZjmrXWS.pdf&sa=D&source=editors&ust=1632774671397000&usg=AOvVaw3TEpAbLcLY6RSBEx414kuZ). Publicado en julio de 2019.

En el año 2019<sup>15</sup>, el panorama empeoró y Colombia lideró el ranking con 64 defensores ambientales asesinados ese año; y, en el año 2020<sup>16</sup>, el penoso galardón fue nuevamente para Colombia con 65 defensores asesinados. El panorama en 2021 no es más alentador; de acuerdo con una investigación realizada por el diario El Espectador, tan sólo entre el 20 de julio de 2020 y el 30 de abril de 2021, al menos 44 defensores ambientales y territoriales fueron asesinados en Colombia<sup>17</sup>.

Esos datos obligan a cuestionar, aún con más insistencia, cómo puede frustrarse, mediante maniobras dilatorias, evasivas e irregulares, el objeto y fin de un instrumento que ofrece herramientas para enfrentar una crisis social semejante.

Finalmente, debemos señalar que la ausencia de garantías para llevar en debida forma el trámite de aprobación interna del Acuerdo de Escazú, que condiciona a su vez una eventual ratificación ante la Organización de las Naciones Unidas, es una forma de frustrar la realización de su objeto y fin, y da lugar al incumplimiento del deber consagrado en el artículo 18.a de Viena I, Ley 32 de 1985, como lo explicaremos a continuación.

**ii. Sobre la ‘buena fe’ y el deber contenido en el artículo 18.a de Viena I, Ley 32 de 1985.**

El derecho de los tratados se encuentra contenido o codificado fundamentalmente en las convenciones de Viena de 1969 y 1986, conocidas como Viena I y Viena II, respectivamente. La primera se aplica específicamente a los Estados como sujetos de Derecho Internacional, mientras que la segunda regula los tratados entre los Estados y las Organizaciones Internacionales, o entre las Organizaciones Internacionales exclusivamente. Cabe señalar que Viena II recoge gran parte de los principios y contenidos normativos, y en alguna medida también consuetudinarios, que fueron codificados por Viena I.

Viena I fue abierta a la suscripción el 23 de mayo de 1969 en Viena, Austria, y entró en vigor internacional el 27 de enero de 1980; fue incorporada al ordenamiento jurídico colombiano mediante la Ley 32 del 29 de enero de 1985, publicada en el Diario Oficial N°36.856 del 13 de febrero de 1985,

---

<sup>15</sup> Cfr. Global Witness. Informe sobre la situación de defensoras y defensores de la tierra y el medio ambiente 2019, titulado “Defender el Mañana: Crisis climática y amenazas contra las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente”. Disponible en: [https://www.google.com/url?q=https://www.globalwitness.org/documents/19940/Defending\\_Tomorrow\\_ES\\_high\\_res\\_-\\_July\\_2020.pdf&sa=D&source=editors&ust=1632774749251000&usg=AOvVaw1x5aln2WZ1vYe2vFuq7Iqm](https://www.google.com/url?q=https://www.globalwitness.org/documents/19940/Defending_Tomorrow_ES_high_res_-_July_2020.pdf&sa=D&source=editors&ust=1632774749251000&usg=AOvVaw1x5aln2WZ1vYe2vFuq7Iqm). Publicado en julio de 2020.

<sup>16</sup> Cfr. Global Witness. Informe sobre la situación de defensoras y defensores de la tierra y el medio ambiente 2020, titulado “Última Línea de Defensa: Las industrias que causan la crisis climática y los ataques contra personas defensoras de la tierra y el medioambiente”. Disponible en: [https://www.google.com/url?q=https://www.globalwitness.org/documents/20195/Last\\_line\\_of\\_defence\\_ES\\_-\\_high\\_res\\_-\\_September\\_2021.pdf&sa=D&source=editors&ust=1632775135356000&usg=AOvVaw1tY9XIVd1KuPYco\\_h2\\_ybr](https://www.google.com/url?q=https://www.globalwitness.org/documents/20195/Last_line_of_defence_ES_-_high_res_-_September_2021.pdf&sa=D&source=editors&ust=1632775135356000&usg=AOvVaw1tY9XIVd1KuPYco_h2_ybr). Publicado en septiembre de 2021.

<sup>17</sup> Ver El Espectador, 27 de junio de 2021. Artículo titulado “Los defensores ambientales asesinados mientras se hundía el Acuerdo de Escazú” de Sebastian Forero Rueda. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/los-defensores-ambientales-asesinados-mientras-se-hundia-el-acuerdo-de-escazu/>.



y entró en vigencia para nuestro país el 10 de mayo de esa misma anualidad. Viena II, por su parte, fue concluida el 8 de marzo de 1986 y abierta desde entonces a la suscripción y ratificación por parte de Estados y organismos internacionales. A la fecha, ha sido ratificada por 32 países y 12 organizaciones. Colombia suscribió Viena II, aprobó su texto convencional mediante la Ley 406 de 1997, la cual fue expedida el 24 de octubre de 1997 y publicada en el Diario Oficial N°43.298 del 13 de mayo de 1998, y ratificó posteriormente el instrumento. Pese a ello, Viena II aún no ha entrado en vigor en el plano internacional.

Ambas convenciones ponen de presente que los tratados son actos jurídicos complejos, que se encuentran sometidos a normas tanto de tipo internacional como de orden doméstico, éstas últimas de naturaleza constitucional principalmente. Sobre este particular, la Corte Constitucional colombiana ha dicho que *“el derecho internacional consagra la vida y los efectos internacionales de esos acuerdos, mientras que el derecho constitucional, establece la eficacia interna de los tratados así como las competencias orgánicas y los procedimientos institucionales por medio de los cuales un país adquiere determinados compromisos”*<sup>18</sup>.

De ese modo, salta a la vista que uno de los principales desafíos que se presenta en el derecho de los tratados es asegurar la convivencia armónica las diversas normas a las que aquellos se encuentran sometidos, en particular para que los compromisos adquiridos en el plano internacional no impliquen un desconocimiento de normas, principios y valores de rango constitucional; ni que las normas de derecho interno se erijan en un obstáculo para honrar y atender en debida forma las obligaciones adquiridas con la comunidad internacional; y mucho menos para instrumentalizar los escenarios internacionales, asumiendo en ellos compromisos que no se pretenden materializar en la jurisdicción doméstica.

Un principio esencial a los propósitos de la armonización de normas aplicables a estos actos jurídicos complejos, es el de *pacta sunt servanda* que significa que los tratados *“no sólo deben ser formalmente acatados sino que deben ser cumplidos de buena fe, esto es, con la voluntad de hacerlos efectivos”*.<sup>19</sup> Ese importante principio, contenido por ejemplo en los artículos 26 y 27 de Viena I, también tiene sustento constitucional en Colombia, pues la Carta señala en su artículo 83 que las actuaciones de las autoridades colombianas deben ceñirse a los postulados de la buena fe, norma que se aplica también a las relaciones internacionales. Por ello, la doctrina y la jurisprudencia consideran que el principio de buena fe es parte integrante del *pacta sunt servanda*.

Al respecto ha insistido el Alto Tribunal en que

*“[...] Este principio de Pacta sunt servanda, según el cual los tratados deben ser cumplidos por las partes que se obligaron, constituye la base esencial del derecho de los tratados y, en general, del funcionamiento armónico y pacífico de la comunidad internacional. Por ello, algunos teóricos han considerado que esta norma representa*

---

<sup>18</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-400/98. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>19</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-400/98. M.P. Alejandro Martínez C. Adicionalmente, conviene señalar que el principio de buena fe también ha sido estudiado por la Corte Constitucional en las sentencias C-202 de 2001, C-578 de 2002, C-823 de 2011.

*el principio base, la norma fundamental y más elemental de todo el sistema jurídico del derecho internacional, de la cual depende la validez de las reglas de este derecho. Según su criterio, que esta Corte acoge, resulta imposible pensar el derecho internacional como disciplina autónoma sin presuponer una norma como Pacta sunt servanda, por lo cual ella es sin lugar a dudas unos (sic) de los principios de derecho internacional reconocidos por Colombia (CP art. 9º) [...]”<sup>20</sup>*

Adicionalmente, respecto al artículo 18 de Viena I, sobre el cual se construye la acción que soporta la presente causa judicial, la Corte Constitucional también ha señalado que esa disposición “*consagra la observancia de buena fe de los tratados*” y su contenido se armoniza plenamente con los principios y valores constitucionales, contenidos en los artículos 9<sup>21</sup> y 226<sup>22</sup> de la Carta<sup>23</sup>, y el deber específico y jurídicamente exigible al Estado, es comportarse con lealtad frente a los compromisos adquiridos internacionalmente mientras se adelantan los procedimientos internos, que en el caso colombiano son de aprobación o improbación del tratado por parte del Congreso de la República y posteriormente de juicio de constitucionalidad a cargo de la Corte Constitucional. Esa lealtad con el compromiso internacional exige de las autoridades actuar con **plena diligencia** en la jurisdicción doméstica para que esas obligaciones se enfrenten en debida forma a los trámites internos, y después de examinadas, y -en los casos que así lo exija el ordenamiento constitucional- adecuadas en su contenido, puedan entrar en vigor (nacional e internacionalmente) para ser debidamente implementadas.

De ahí que podamos afirmar que el artículo 18.a de Viena I, convertido en ley de la República mediante la Ley 32 de 1985, al exigir a las autoridades colombianas abstenerse de actos que frustren el objeto y el fin de un tratado suscrito por Colombia a reserva de ratificación o aprobación, respecto del cual el Estado no ha manifestado su intención de ya no ser parte, el deber que concretamente se reclama es el de actuar con buena fe frente al compromiso de impulsar los trámites internos aprobatorios del tratado y asegurarse que no se obstaculice la posibilidad de realizar el objeto y fin para los cuales fue diseñado ese instrumento, en el interregno en que se verifican las condiciones para su entrada en vigor.

Por ello la actuación de buena fe que es esperable del Estado colombiano es que tras la suscripción de un acuerdo internacional emprenda sin dilaciones el trámite interno para examinar su aprobación o improbación, sin ejecutar actos que frustren ese procedimiento, respetando el respeto por las normas y sujetos involucrados, hasta tanto no se haya manifestado una voluntad distinta a aquella expresada ante los otros estados frente a los que lo suscribió.

El Acuerdo de Escazú fue suscrito por Colombia el 11 de diciembre de 2019 con el compromiso de iniciar los trámites internos para su posterior ratificación ante las Naciones Unidas; a la fecha las

---

<sup>20</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-400/98. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>21</sup> El artículo 9 Superior, en su inciso primero, consagra: “*Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia*”.

<sup>22</sup> Por su parte el artículo 226 constitucional establece: “*El Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional*”.

<sup>23</sup> Sobre este particular puede consultarse: Corte Constitucional. Sentencia C-269/14. M.P. Mauricio González Cuervo; y Corte Constitucional. Sentencia C-400/98. M.P. Alejandro Martínez C.

autoridades competentes no han manifestado la intención oficial de no ser parte de ese instrumento; en consecuencia el deber que asiste al Estado es abstenerse de todo acto que pueda frustrar la realización del objeto y fin del Acuerdo, consistente en garantizar la implementación plena y eficaz de los derechos a la información, participación, acceso a la justicia y protección, en asuntos en tipo ambiental. Mientras esa implementación no sea posible, y siempre que aún persista la voluntad oficial de Colombia ante la comunidad internacional de ser parte de ese tratado, todo acto que efectivamente impida su entrada en vigor debe entenderse proscrito por el ordenamiento legal vigente, y una manifestación de incumplimiento que merece ser examinada bajo el tipo de acción que hoy nos ocupa.

Como lo desarrollaremos en extenso en los acápite siguientes, acciones y omisiones atribuibles tanto al Ejecutivo como al Legislativo contribuyeron de manera decisiva y directa, durante la legislatura 2020-2021, a frustrar la realización del objeto y fin del Acuerdo de Escazú, instrumento éste que aún se encuentra a la espera de surtir el trámite interno para decidir sobre su aprobación o improbación, y -eventualmente- sobre su constitucionalidad. Sin embargo, dado que esos actos ya fueron consumados, y a la fecha sólo persiste la renuencia del Gobierno nacional de presentar nuevamente ante el Congreso de la República el proyecto de ley para su aprobación, es ésta la razón fundamental por la que exigimos el cumplimiento al deber de abstención previsto en el artículo 18.a de Viena I, Ley 32 de 1985, de modo que el Ejecutivo radique sin más dilaciones y con mensaje de urgencia la iniciativa legislativa en cuestión.

**iii. Sobre la facultad exclusiva del Gobierno nacional para presentar ante el Congreso de la República los proyectos de ley aprobatorios de tratados, y su deber de radicar nuevamente la iniciativa legislativa para examinar la aprobación del Acuerdo de Escazú.**

La Constitución en su artículo 182, numeral 2, establece que el presidente de la República directamente o por intermedio de sus delegados, utilizando la potestad de ser el director de las relaciones internacionales, procede a la negociación y celebración de tratados o convenios con otros Estados y entidades de derecho internacional, los cuales deberán ser sometidos posteriormente a la aprobación del Congreso.

La Corte Constitucional en la sentencia C-344 de 1995 aclara que el presidente de la República está facultado con autonomía suficiente *“para decidir cuándo entrar en negociaciones en torno a determinado tema internacional del interés de Colombia, en qué oportunidad celebrar un tratado o convenio, y cuáles habrán de ser los términos del mismo, sin que deba contar con la previa aquiescencia, autorización o mandato de otra rama del Poder Público”*.

Sin embargo, una vez negociado y suscrito un tratado, el procedimiento que sigue en Colombia para atender los compromisos que se derivan de la firma es el trámite de aprobación, para el cual sólo el Gobierno nacional tiene la facultad de someter ese instrumento internacional al estudio de aprobación o improbación del Congreso de la República.

Así lo establece el artículo 142, numeral 20 de la Ley 5 de 1992, que señala:

**ARTÍCULO 142. Iniciativa privativa del Gobierno. Sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias:**

(...)

**20. Leyes aprobatorias de los Tratados o Convenios que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional.**

*PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique. La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias.*

Esa iniciativa privativa del Gobierno nacional es complementada por otras facultades que le permiten al Ejecutivo participar de manera activa en el trámite legislativo de los proyectos que sólo él puede presentar ante el Congreso, dentro de las cuales destacan: (i) la posibilidad de coadyuvar el proyecto, como lo contempla el parágrafo del artículo 142 de la Ley 5 de 1992; (ii) la posibilidad de emitir y reiterar el mensaje de urgencia, consagrada en el artículo 163 Superior, cuyo contenido se ratifica en el artículo 191 de la Ley 5 de 1992; (iii) la posibilidad de convocar a sesiones extraordinarias para el análisis específico de proyectos de especial interés gubernamental que no hayan logrado surtir todo su trámite en el marco de las sesiones ordinarias<sup>24</sup>, establecida en los artículos 138 y 200 constitucionales.

Adicionalmente, el Ejecutivo cuenta con la facultad de convocar a sesiones extraordinarias al Congreso cuando un asunto de urgencia que se encuentra en trámite no alcanzó a ser concluido en las sesiones ordinarias del legislativo.

De esa manera la Constitución y la ley le han otorgado unas especiales atribuciones al Gobierno nacional para que las iniciativas que sólo él puede impulsar gocen también de mecanismos particulares que permitan un trámite más expedito dentro del procedimiento legislativo.

Esas facultades suponen a su vez una responsabilidad, las cuales deben ejercerse de manera diligente y en modo alguno pueden considerarse una licencia para el ejercicio o la omisión arbitraria e injustificada.

En consecuencia puede afirmarse que el Ejecutivo pese a haber radicado el proyecto de ley N° 057/20 Senado - 265/20 Cámara con mensaje de urgencia, durante la legislatura 2020-2021, dejó de realizar otros actos diligentes para los cuales estaba plenamente facultado, de cara a apoyar su aprobación en el Congreso, y que hubieran sido sumamente efectivos para evitar que se frustrara ese trámite interno, a saber: **no reiteró el mensaje de urgencia**, siendo ésta una verdadera posibilidad ante las evidentes dilaciones que sufrió el Acuerdo de Escazú en su trámite legislativo, con lo que en su momento no sólo se hubiese garantizado la prelación en el orden del día que a ese proyecto le fue negada durante

---

<sup>24</sup> Las sesiones ordinarias son “las que se efectúan por derecho propio durante los días comprendidos entre el 20 de julio y el 16 de diciembre y el 16 de marzo al 20 de junio, gozando las Cámaras de la plenitud de atribuciones constitucionales”, por definición del artículo 85 de la Ley 5 de 1992.

toda la legislatura, pese a tratarse de un instrumento de derechos humanos, sino que se hubiese excluido la consideración de cualquier otro asunto hasta que la(s) Comisión(es) hubiese(n) decidido de fondo; y, **guardó silencio cuando la Plenaria de la Cámara de Representantes le solicitó incluir el Acuerdo de Escazú dentro de los objetos de la convocatoria a sesiones extraordinarias** del Congreso de la República, para que así las Comisiones contaran con un tiempo adicional para concluir el debate y la votación de las ponencias ya presentadas, antes de proceder al archivo automático como terminó sucediendo<sup>25</sup>.

Finalmente, a la fecha el Gobierno Nacional **aún no ha radicado ante el Congreso un nuevo proyecto de ley** que busque, dentro de la legislatura 2021-2022, la aprobación del denominado Acuerdo de Escazú. Lo anterior, pese a las solicitudes que hemos formulado al presidente Iván Duque quienes suscribimos esta acción, y en contraste con otros proyectos aprobatorios de tratados que, sin ser de derechos humanos, fueron presentados por el Ejecutivo después de instalada esta legislatura, el pasado 20 de julio de la anualidad, como son por ejemplo:

- El Proyecto de Ley N° 150/21 Senado, por medio de la cual se aprueba el *“Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos en relación con servicios aéreos entre y más allá de sus respectivos territorios”*, suscrito en Brasilia el 7 de noviembre de 2012. Esta iniciativa fue radicada por el Ejecutivo el 12 de agosto de 2021, dado que en la legislatura anterior no alcanzó su trámite y fue archivado<sup>26</sup>.
- El Proyecto de Ley N° 220/2021 Senado, por medio de la cual se aprueba el *“Protocolo adicional comercial entre la Unión Europea y sus estados miembros por una parte, y Colombia y el Perú por otra, para tener en cuenta la adhesión de la República de Croacia a la Unión Europea”*, suscrito en Bruselas el 30 de junio de 2015. Esta iniciativa fue radicada nuevamente por el Ejecutivo el 23 de septiembre de 2021, dado que en la legislatura anterior no alcanzó su trámite y fue archivado<sup>27</sup>.

Esa renuencia a radicar nuevamente el proyecto de ley para aprobar el Acuerdo de Escazú supone un bloqueo estructural para que el resto de instituciones del Estado hagan el análisis que corresponde sobre su aprobación o improbación, a cargo del Congreso de la República, y sobre su

---

<sup>25</sup> Como ya se ha indicado, el mandato constitucional en su artículo 162 dispone que los proyectos de ley deben cumplir su primer debate en una sola legislatura para que continúe su trámite legislativo, de lo contrario se archivarán; en este sentido atendiendo que el Proyecto de Ley N°057/20 Senado fue radicado el 20 de julio de 2020, debía cumplir su trámite legislativo antes del 20 de junio de 2021, de no ser así, sería archivado, como efectivamente ocurrió.

<sup>26</sup> El proyecto fue radicado la primera oportunidad el 26 de febrero de 2020 siendo identificado como el Proyecto de Ley N°296/20 Senado. Recuperado de: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2019-2020/article/296-por-medio-de-la-cual-se-aprueba-el-acuerdo-entre-el-gobierno-de-la-republica-de-colombia-y-el-gobierno-de-los-emiratos-arabes-unidos-en-relacion-con-servicios-aereos-entre-y-mas-alla-de-sus-respectivos-territorios-suscrito-en-brasilia-el-7-de-noviembre-de-2012>.

<sup>27</sup> El proyecto fue radicado la primera oportunidad el 11 de marzo de 2020 siendo identificado con el Proyecto de Ley 299/20 Senado. Recuperado de: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2019-2020/article/299-por-medio-de-la-cual-se-aprueba-el-protocolo-adicional-del-acuerdo-comercial-entre-colombia-y-el-peru-por-una-parte-y-la-union-europea-y-sus-estados-miembros-por-otra-para-tener-en-cuenta-la-adhesion-de-la-republica-de-croacia-a-la-union-europea-suscrito-en-bruselas-reino-de-belgica-el-30-de-junio-de-2015>.

constitucionalidad en caso de aprobación, a cargo de la Corte Constitucional, pues de conformidad al artículo 142, numeral 20 de la Ley 5 de 1992, la única autoridad facultada para presentar esa iniciativa legislativa es el Gobierno Nacional.

Lo anterior, se erige a su vez en una manera de frustrar la realización del objeto y fin de ese tratado suscrito internacionalmente por Colombia, que se encuentra a la espera de aprobación y posterior ratificación ante las Naciones Unidas, y respecto del cual el Gobierno nacional -insistimos- no ha hecho la manifestación ante ese organismo internacional de ya no querer ser parte del mismo, razón por la cual se incumple el deber contenido en el artículo 18.a de Viena I, Ley 32 de 1985, en consonancia con el artículo 142, numeral 20, de la Ley 5 de 1992, lo que da lugar a la presente acción.

Así, la renuencia del Gobierno nacional a ejercer la facultad exclusiva que tiene a su cargo para presentar ante el Congreso de la República, sin mayores dilaciones y con trámite de urgencia, el proyecto de ley aprobatorio del Acuerdo de Escazú, se erige en un nuevo acto dirigido a frustrar el objeto y fin del tratado, y exige la intervención del juez constitucional.

#### IV. AUTORIDAD RESPONSABLE DEL INCUMPLIMIENTO

En orden a establecer la responsabilidad de las autoridades accionadas, resulta indispensable identificar las normas legales pertinentes, que permiten sostener su legitimidad por pasiva, dentro de la causa de la referencia, contenidas en los artículos 5 y 8 de la Ley 393 de 1997, que respectivamente señalan:

**ARTÍCULO 5. Autoridad Pública contra quien se dirige.** *La Acción de Cumplimiento se dirigirá contra la autoridad administrativa a la que corresponda el cumplimiento de la norma con fuerza de Ley o Acto Administrativo.*

*“Si contra quien se dirige la acción no es la autoridad obligada, aquél deberá informarlo al Juez que tramita la Acción, indicando la autoridad a quien corresponde su cumplimiento. En caso de duda, el proceso continuará también con las autoridades respecto de las cuales se ejercita la Acción hasta su terminación. En todo caso, el Juez de cumplimiento deberá notificar a la autoridad que conforme al ordenamiento jurídico, tenga competencia para cumplir con el deber omitido”.*

**ARTÍCULO 8. Procedibilidad.** *La Acción de Cumplimiento procederá contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas con fuerza de Ley o Actos Administrativos. También procederá contra acciones u omisiones de los particulares, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.*

*“Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud.*

*Excepcionalmente se podrá prescindir de este requisito, cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.*

*“También procederá para el cumplimiento de normas de Ley y Actos Administrativos, lo cual no excluirá el ejercicio de la acción popular para la reparación del derecho”.*

Por su parte, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-157 de 1998 indicó que “[...] **la acción de cumplimiento tiene como destinatario o sujeto pasivo procesal, a la autoridad renuente en general, en el cumplimiento de la ley o del acto administrativo** [...] la acción de cumplimiento procede de modo general **contra cualquier autoridad que incumpla la ley o un acto administrativo**, sin que importe la rama del poder público a la cual pertenezca, y sin que pueda limitarse su ejercicio respecto de aquellas que tienen la calidad de administrativas. Teniendo en cuenta que la norma citada no excluye a ninguna autoridad de la acción, como tampoco califica a la autoridad o sujeto contra el cual se dirige la pretensión correspondiente [...]” (énfasis agregado al texto original).

En atención a esas disposiciones, y a las circunstancias fácticas presentadas en esta acción, el **presidente de la República, la ministra de Relaciones Exteriores y el ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, han incumplido el deber legal que les asiste de abstenerse de actos en virtud de los cuales se frustre el objeto y el fin de un tratado, cuando el contenido de éste ha sido suscrito por las autoridades facultadas para ese propósito, a reserva de ratificación, y no se ha manifestado una intención de no llegar a ser parte de él, contemplado en el artículo 18.a de Viena I, Ley 32 de 1985.

Como lo describimos en extenso en el apartado fáctico de este documento, en primer lugar debemos destacar las omisiones del Gobierno y la pasividad con la que asumió las maniobras de su bancada para frustrar la aprobación del Acuerdo de Escazú durante la legislatura 2020-2021, las cuales dan cuenta de una falta a ese deber legal, pues en lugar de ejercer las atribuciones constitucionales contenidas en los artículos 163, 138 y 200 de la Constitución Política, que hubiesen permitido contrarrestar con eficacia los obstáculos fijados por algunos sectores del Legislativo, el Ejecutivo optó por omitir deliberadamente dos (2) actuaciones que en su momento hubieren sido decisivas para darle continuidad al trámite de aprobación de Escazú, a saber: insistir en el mensaje de urgencia; y, citar a sesiones extraordinarias.

Ahora bien, conscientes que esos actos omisivos se encuentran consumados, y atendiendo que el Gobierno nacional persiste en maniobras que siguen obstaculizando el trámite interno de aprobación del Acuerdo de Escazú, dirigimos esta acción particularmente para cuestionar el **incumplimiento al artículo 18, literal a, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, ratificada mediante la Ley 32 de 1985, en consonancia con el artículo 140, numeral 20, de la Ley 5 de 1992, por parte del Gobierno nacional**, representado en la causa de la referencia también por el presidente de la República, la ministra de Relaciones Exteriores y el ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, toda vez que ni el presidente ni su gabinete han radicado de nuevo el proyecto aprobatorio del Acuerdo de Escazú ante el Congreso. Al contrario, el Gobierno insiste en respuestas evasivas sobre la fecha en que volverá a someter a trámite legislativo ese instrumento, y ha privilegiado incluso

procedimientos extralegales cuyo efecto es el mismo: retrasar el procedimiento interno de aprobación, y en consecuencia el eventual proceso de ratificación, lo cual termina por frustrar la posibilidad de materializar el objeto y fin de ese tratado de derechos humanos.

Conviene señalar adicionalmente que si bien resulta obvio para nosotros que las actuaciones realizadas por un sector del Congreso, integrantes de la bancada de Gobierno, durante la legislatura 2020-2021, para impedir la aprobación del Acuerdo de Escazú, y que ello se ha erigido en la actualidad en un obstáculo esencial para avanzar en la realización del objeto y fin de este instrumento internacional, las mismas se encuentran consumadas, y en la actualidad esa Corporación parlamentaria no tiene a su cargo la tramitación del procedimiento legislativo alguno en relación con ese tratado. Siendo ésta la única razón por la que no le incluimos en el extremo pasivo de esta causa.

Sin embargo, lo anterior no obsta para solicitar a Su Señoría que considere la posibilidad de exhortar al Congreso de la República, a través de su actual presidente, el senador Juan Diego Gómez, a tramitar con estricto apego a las disposiciones constitucionales, contenidas en los artículos 150 y siguientes Superiores, y los artículos 192 y 216 de la Ley 5 de 1992, el nuevo proyecto de ley que sobre Acuerdo de Escazú, en su calidad de tratado de derechos humanos, llegue a presentarse ante esta Corporación legislativa. De modo que se garantice un procedimiento diligente, celere y que priorice la toma de una decisión sobre este destino en nuestro país de este instrumento internacional.

## V. PRUEBA DE LA DILACIÓN Y OMISIÓN AL CUMPLIMIENTO

En atención a lo dispuesto en el artículo 8, inciso 2, de la Ley 393 de 1997, acreditamos el estado de renuencia al cumplimiento por parte de las autoridades públicas demandadas, mediante las siguientes pruebas documentales aportadas al proceso al momento mismo de radicación de la presente Acción de Cumplimiento, a saber:

1. Captura de pantalla digital, donde consta el archivo del proyecto de ley aprobatorio del Acuerdo de Escazú al finalizar la legislatura 2020-2021, conforme información publicada por el Congreso de la República en su página web, disponible como **Anexo N° 16<sup>28</sup>**.
2. Comunicación enviada al presidente de la República, Iván Duque Márquez, el 22 de junio de 2021, suscrita por más de 41 congresistas, solicitando la radicación del proyecto de ley para

---

<sup>28</sup> La información referida también puede corroborarse directamente en las páginas oficiales de leyes, tanto del Senado de la República como de la Cámara de Representantes, disponibles en los siguientes enlaces: (1) Ficha Proyecto de Ley 057 de 2020 Senado - Acuerdo de Escazú: <https://www.google.com/url?q=https://www.camara.gov.co/acuerdo-escazu&sa=D&source=editors&ust=1632773711959000&uscg=AOvVaw0N7kCNmWDf0NrKwcONea6W>; (2) sobre la Ficha proyecto de Ley 265 de 2020C Cámara de Representantes - Acuerdo de Escazú: <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2020-2021/article/57-por-medio-de-la-cual-se-aprueba-el-acuerdo-regional-sobre-el-acceso-a-la-informacion-la-participacion-publica-y-el-acceso-a-la-justicia-en-asuntos-ambientales-en-america-latina-y-el-caribe-adoptado-en-escazu-costa-rica-el-4-de-marzo-de-2018-mensaje-de-urgencia>.



aprobar el Acuerdo de Escazú al momento de instalación de la legislatura 2021-2022, esto es el 20 de julio de 2021, con su respectiva constancia de envío electrónico, disponible como **Anexo N° 17**.

3. Oficio de Respuesta N° MIN-1000-2-00701, suscrito por el ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Carlos Eduardo Correa Escaf, sobre la petición de radicación del proyecto de ley aprobatorio del Acuerdo de Escazú al inicio de la legislatura, disponible como **Anexo N° 18**.
4. Capturas de pantalla digital, tomadas de la página web del Congreso de la República, donde consta que a la fecha de interposición de la presente acción, no se encuentra radicado ante esta Corporación proyecto de ley alguno que busque la aprobación del Acuerdo de Escazú, disponibles como **Anexo N° 19**<sup>29</sup>.

En todo caso, solicitamos comedidamente a Su Señoría que si así lo dispone, dentro de sus facultades jurisdiccionales oficie a la Secretaría General del Senado, para que certifique directamente a este Despacho que en la presente legislatura no ha sido radicado el proyecto de ley para aprobar *“El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe”*. Lo anterior, debido a que el pasado 24 de septiembre, los accionantes presentamos solicitud semejante ante la misma secretaría, como puede constatarlo en el **Anexo N° 20**, con el fin de complementar la evidencia disponible en la web oficial del Congreso, y a la fecha ésta no ha sido atendida.

## VI. CONSIDERACIONES FINALES.

### i. Sobre la Acción de Cumplimiento en el asunto de la referencia

La presente acción encuentra fundamento jurídico en lo dispuesto en el artículo 87 Constitucional y en la Ley 393 de 1997, especialmente en sus artículos 4 y 8 que establecen, respectivamente, que dicha acción puede ser interpuesta por cualquier persona, incluidos servidores públicos; y que ésta procede contra todo acto u omisión de la autoridad pública que permita concluir el incumplimiento de las

---

<sup>29</sup> Esta circunstancia también puede constatarse al realizar las siguientes búsquedas en la página oficial de leyes del Senado de la República, a cuya secretaría le corresponde la recepción y publicación de este tipo de proyectos de ley, a saber: (1) Opción No. 1: búsqueda por tesaurus con la expresión 'Escazú', en proyectos radicados en el Senado de la República para la legislatura 2021 - 2022 [http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2021-2022?option=com\\_joodb&view=catalog&format=html&reset=false&ordering=&orderby=&Itemid=484&task=&search=Escaz%C3%BA&searchfield=Titulo&limit=0](http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2021-2022?option=com_joodb&view=catalog&format=html&reset=false&ordering=&orderby=&Itemid=484&task=&search=Escaz%C3%BA&searchfield=Titulo&limit=0); y, (2) Opción No. 2: búsqueda por tesaurus 'Acuerdo Regional' en proyectos radicados en el Senado de la República para la legislatura 2021 - 2022 [http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2021-2022?option=com\\_joodb&view=catalog&format=html&reset=false&ordering=&orderby=&Itemid=484&task=&search=Acuerdo+Regional&searchfield=&limit=0](http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2021-2022?option=com_joodb&view=catalog&format=html&reset=false&ordering=&orderby=&Itemid=484&task=&search=Acuerdo+Regional&searchfield=&limit=0).

normas con fuerza de ley o actos administrativos invocados, demostrando la renuencia del demandado a cumplir con los deberes legales o administrativos omitidos.

En interpretación de esta norma, la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional de manera unívoca han determinado que las fuentes del derecho sobre las cuales recae la acción de cumplimiento comprenden, en primer lugar, la ley en sentido formal y material, ello incluye los decretos expedidos por el presidente de la República con fundamento en las facultades conferidas por los artículos 150, 212, 213, 215 y 341 de la Constitución Política; y, en segundo lugar, los actos administrativos de contenido general o particular, bajo el entendido que estos reflejan la voluntad unilateral de la administración de producir efectos jurídicos.

En igual sentido, la Sentencia N° 88001-23-33-000-2016-00029-01 del Consejo de Estado - Sección Quinta, del dieciséis (16) de junio de 2016, dispuso que este mecanismo jurisdiccional de cumplimiento *“constituye el instrumento adecuado para demandar de las autoridades o de los particulares que ejercen funciones públicas, y ante el incumplimiento de los deberes consagrados, la efectividad de las normas con fuerza material de ley y de los actos administrativos”*; y determinó que la misma es procedente cuando se acreditan los siguientes requisitos mínimos: *“[...] i) Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley. ii) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública [...]. iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de formular la demanda, bien sea por acción u omisión del exigido”*.

Siendo éste el mecanismo constitucional idóneo para exigir al poder jurisdiccional el acatamiento estricto de una obligación expresa, actual e inobjetable derivada de la norma o acto administrativo invocado, la presente acción se encuentra suficientemente soportada, toda vez que en los apartados anteriores se identifican inequívocamente las normas incumplidas y la autoridad sobre la cual recae la exigencia de cumplimiento a saber: los artículos 18.a de Viena I, Ley 32 de 1985 y 142, numeral 20, de la Ley 5 de 1992, cuyo cumplimiento está en cabeza del poder ejecutivo, específicamente en el presidente de la República en ejercicio teniendo éste las facultades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

De la misma manera, se establecen las consideraciones fácticas y jurídicas que demuestran la renuencia de la parte accionada para dar cumplimiento a las obligaciones que se derivan de las normas incumplidas. Para la acción que elevamos a estudio del Tribunal, específicamente nos referimos al deber adquirido por el Estado en cabeza del ejecutivo de presentar ante el Congreso de la República una iniciativa legislativa para aprobar el Acuerdo de Escazú en cumplimiento de los mandatos legales que rigen la materia y en concordancia con el derecho internacional de los tratados .

Es de advertir que el ejercicio de las facultades por parte de las autoridades públicas es de permanente cumplimiento sin perjuicio de la discrecionalidad a la que algunas de estas se encuentran supeditadas. En este caso, aunque el presidente de la República a través de los ministerios del ramo presentó el 20 de julio de 2020 ante el Congreso de la República el proyecto de ley para ratificar el Acuerdo de Escazú,

es un hecho consumado que tal iniciativa se archivó por los términos establecidos en el artículo 190 del Reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992) sin haber sido sometido a votación ni una sola vez.

Esta circunstancia, que implicó que **el poder legislativo no tomase ninguna decisión mediante el sistema democrático de votación sobre la aprobación o improbación del Acuerdo de Escazú por parte del Estado Colombiano**, obliga entonces al poder ejecutivo a ejercer de nuevo su facultad de llevar ante el Congreso una iniciativa legislativa en los términos que establece la ley para la ratificación de tratados internacionales, para que así el órgano legislativo proceda como es debido a tomar una decisión sobre la inclusión de este tratado internacional en el ordenamiento jurídico nacional, o bien sobre su rechazo a este compromiso adquirido por el Estado Colombiano, teniendo en cuenta las implicaciones que este hecho tendría frente a las responsabilidades y obligaciones internacionales del país.

Al no ejercer la facultad exclusiva que le asiste al presidente de la República de radicar una iniciativa legislativa para ratificar el Acuerdo de Escazú, Iván Duque Márquez no está dando cumplimiento al mandato legal del Estado Colombiano de *“abstenerse de actos en virtud de los cuales se frustren el objeto y el fin de un tratado”* establecido en el artículo 18.a de Viena I, Ley 32 de 1985, ni a lo establecido en el artículo 142 de la Ley 5 de 1992 (Reglamento del Congreso), que en su numeral 20 dispone expresamente que es iniciativa legislativa privativa del Gobierno dictar o reformar leyes referidas a *“[L]eyes aprobatorias de los Tratados o Convenios que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional”*. Además, está incurriendo en esta omisión a pesar de que el deber de aprobar este tratado de derechos humanos fue adquirido por el Estado Colombiano a través de la suscripción del instrumento por parte del entonces Embajador de Colombia ante Naciones Unidas el pasado 11 de diciembre de 2019, y que el presidente no ha manifestado en ningún momento oposición a que el Acuerdo de Escazú haga parte del ordenamiento jurídico colombiano.

Así se reitera la procedibilidad de la Acción de Cumplimiento en estudio, pues los deberes identificados son exigibles legalmente a una autoridad pública determinada, y son materialmente posibles de cumplir por ésta de forma inmediata, ya que no se encuentra impedimento formal o material alguno para ello. Adicionalmente, demostramos que los demandados son competentes para ejecutar los deberes públicos identificados en este escrito demandatorio y que, pese al amplio margen que cada autoridad tiene para dar cumplimiento a esos mandatos, ninguno de estos supone un poder absolutamente discrecional. Finalmente, se constató que en efecto el deber público no ha sido ejecutado a la fecha de interposición del presente medio de control, por lo cual es procedente ordenar a los demandados dar cabal cumplimiento a los artículos 18.a de Viena I, Ley 32 de 1985 y 142 de la Ley 5 de 1992, respetando los principios constitucionales de buena fe y debida diligencia.

**ii. Sobre el ánimo preventivo de la presente acción de cumplimiento para evitar que siga presentándose una dilación en el trámite de discusión del Acuerdo de Escazú**

El artículo 150, numeral 6 constitucional estableció que al Congreso de la República le corresponde *“aprobar o improbar los tratados que el gobierno celebre con otros Estados o entidades de derecho internacional”*, función

que se ha venido cumpliendo de acuerdo con el procedimiento ordinario señalado en el Reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992) de acuerdo con el artículo 204 y siguientes.

Dicho procedimiento para los tratados internacionales se inicia en el Senado de la República siguiendo el trámite previsto para las leyes ordinarias mediante la radicación del proyecto de ley aprobatorio del instrumento ante la Secretaría General de la Corporación por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores (Constitución Política de Colombia, artículos 157, 158, 160, y 165, 1991). Después, atendiendo al principio de especialidad, el proyecto es repartido a la Comisión Segunda Constitucional Permanente (Congreso de la República, Ley 3ª, artículo 2, 1992) en donde debe ser estudiado y aprobado en primer debate; luego debe ser discutido y aprobado por la Plenaria del Senado en segundo debate; posteriormente se sigue el mismo procedimiento para el tercer y cuarto debate, en la Comisión Segunda y Plenaria de la Cámara de Representantes respectivamente. Finalmente, y de conformidad con el artículo 241, numeral 10 de la Constitución, se remite el proyecto para sanción presidencial y revisión constitucional.

Las leyes aprobatorias de tratados internacionales deben surtir, en general, el mismo trámite de cualquier ley ordinaria (arts. 157, 158 y 160 C.P.), pero atendiendo a dos particularidades en su trámite: a) por tratarse de asuntos referidos a las relaciones internacionales, su trámite debe iniciarse en el Senado de la República (art. 154 C.P.), y b) el Gobierno debe remitirlas a la Corte Constitucional dentro de los seis días siguientes a la sanción presidencial, para que ésta efectúe su revisión constitucional (art. 241-10 C.P.), (C-924-00, 19.07.2000. Carlos Gaviria Díaz).

Esa facultad está estrechamente relacionada con el cumplimiento de buena fe en el orden interno de los compromisos adquiridos internacionalmente. De ese modo, cuando se trata del trámite de aprobación interna de un tratado, no se está en presencia de la facultad del Ejecutivo de dirigir las relaciones exteriores, sino en el campo de cumplir con lealtad y buena fe el ordenamiento jurídico interno en lo que refiere a la ratificación de tratados internacionales suscritos por Colombia, esto tanto por parte del Ejecutivo como del Legislativo en la independencia y autonomía que le asiste a cada rama del poder público en materia de refrendación de los compromisos que el Estado adquiere en instancias internacionales.

En razón de lo anterior el Ejecutivo tiene la obligación de abstenerse de buena fe tanto de ejecutar actos como de omitir actuaciones en virtud de las cuales se frustren el objeto y el fin del tratado, y propender por implementar las acciones necesarias para que en el ordenamiento jurídico interno se adelante lo requerido para que el instrumento determinado sea debidamente ratificado.

Pero, como se demuestra en la presente acción, la actuación del Ejecutivo en lo que se refiere al trámite del proyecto de ley con el que se pretendió ratificar el Acuerdo de Escazú por Colombia no estuvo apegada a lo que dicho trámite requería para llegar a esa finalidad, pues a pesar de que el proyecto de ley fue radicado por las entonces ministras del ramo con competencia para llevar la iniciativa ante el Congreso de la República, y aunque se emitió mensaje de urgencia para que dicho proyecto se tramitara de forma expedita, no se cumplieron en debida forma las prerrogativas de ley de las cuales el Ejecutivo

podía hacer uso para impulsar el trámite del proyecto, al punto que este ni siquiera fue votado en ninguna oportunidad.

Primero, en cuanto al mensaje de urgencia, es mandato constitucional y legal que el proyecto de estudio que cuente con dicho mensaje sea tramitado en treinta (30) días por la Cámara que lo discute y para ello se le confiere al presidente la facultad de insistir en el mensaje “[a]un dentro de este lapso [y] en todas las etapas constitucionales del proyecto” (artículos 163 constitucional y 191, Ley 5 de 1992); de la misma manera, en lo que refiere a iniciativas legislativas privativas del Gobierno, como es el caso de los proyectos de ley aprobatorios de tratados internacionales, el Reglamento del Congreso determina que “[e]l Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique. La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarios” (artículo 142, Ley 5 de 1992). Sin embargo, ninguna de estas facultades fue ejercida por el ejecutivo en cabeza de los ministerios del ramo que fungieron como autores del proyecto de ley al presentarlo al Congreso.

Segundo, a diferencia de lo que suele suceder en el trámite de proyectos de ley de interés del gobierno –aún si no sean de su autoría– en los que los ministros y funcionarios del gobierno, además de participar de los debates, están prestos a discutir con los congresistas buscando el apoyo mayoritario para los proyectos, inciden en la preparación de los órdenes del día para que tales iniciativas se prioricen, y actúan permanentemente para darle impulso a tales iniciativas; contrario a ello, en el trámite del proyecto de ley 057 de 2020 Senado/265 de 2020 Cámara sobre el Acuerdo de Escazú, las únicas instancias en las que el gobierno tuvo participación fue en las dos (2) sesiones conjuntas en las que se discutió el tema del Acuerdo, y esto sin siquiera entrar de lleno al uno de los pasos del procedimiento legislativo que es votar los informes de ponencia para abrir los debates de los proyectos de ley.

Además, una vez se radicó la primera ponencia al proyecto de ley, que era positiva y habilitaba inmediatamente a las Comisiones para convocar a sesiones conjuntas y abrir el debate del proyecto, ninguna actuación hubo por parte del gobierno para insistir en que se decidiera sobre el proyecto de ley en los treinta (30) días que establece el mensaje de urgencia. Tan en así que la primera sesión conjunta de Comisiones Segundas para discutir y aprobar proyectos en la que encontraba en el orden del día el proyecto de ley 057 de 2020 Senado, 265 de 2020 Cámara, fue citada en 17 de junio de 2021, once (11) meses después de radicado el proyecto.

A pesar, claro, de que algunos representantes de los ministerios también participaron en los foros regionales y las audiencias públicas que se realizaron en el marco del trámite del proyecto, en los once (11) meses en los que el texto estuvo radicado, nunca se presentó una insistencia del mensaje de urgencia por parte del Ejecutivo, pasando por alto las facultades que tenía para ello; además, ante las estrategias dilatorias para dar trámite al proyecto de ley encabezadas por los partidos declarados de gobierno –y que ya han sido reiteradas con suficiencia–, el silencio del ejecutivo fue absoluto. En última instancia, frente a las irregularidades en la convocatoria a las Comisiones Segundas que terminaron con el inminente archivo del proyecto por términos sin que se hubiera sometido a votación, no hubo tampoco pronunciamiento alguno del gobierno. En contraste, sí hubo pronunciamientos contundentes y temerarios del ministro del Interior, Daniel Palacios, frente a la exigencia legítima de incluir el

proyecto de ley para que fuera discutido en sesiones extraordinarias que ya habían sido citadas mediante decreto presidencial, pasando la responsabilidad de la debacle del proyecto de ley al Congreso de la República<sup>30</sup>.

En cuanto al rol del Legislativo, durante los once (11) meses en los que estuvo radicado el proyecto de ley con mensaje de urgencia sin dársele el debido trámite, algunas las actuaciones de varios de los integrantes de la Comisiones Segundas de Senado y Cámara de Representantes, en particular de los entonces presidentes de ambas células legislativas pertenecientes a partidos de la coalición de gobierno, fueron cuando menos reprochables –si no faltas disciplinarias a la función pública. En primer lugar, hubo un abierto desconocimiento a los términos de ley que impone el mensaje de urgencia, pues en ningún sentido se cumplió el deber de *“decidir sobre el mismo dentro de un plazo de treinta días”* como lo establece la Constitución (artículo 163), a tal punto que, como se mencionó anteriormente, la primera convocatoria oficial para discutir y aprobar proyecto de ley para ratificar el Acuerdo de Escazú fue hecha para el 17 de junio de 2021, once (11) meses después de radicado el proyecto.

En segundo lugar, aun cuando el Reglamento del Congreso es reiterativo en señalar que en lo que refiere al trámite, entre otros, de proyectos de ley sobre tratados internacionales estos tendrán un trámite preferencial y prioritario (artículos 79, numeral 6, 192 y 216) y que una vez *“puestos en consideración, no se dará curso a otras iniciativas hasta tanto no se haya decidido sobre ellos”* (artículo 192), lo cierto es que las Comisiones Segundas de Senado y Cámara no priorizaron el trámite del proyecto de ley 057 de 2020 Senado, 265 de 2020 Cámara en la legislatura 2021 – 2022, como puede observarse en los respectivos balances de la legislatura, según los cuales la Comisión Segunda del Senado discutió y aprobó 47 proyecto de ley (ver anexo N° 21) y la Comisión Segunda de Cámara de Representantes hizo lo propio con 16 proyectos de ley (ver anexo N° 22).

En tercer lugar, no se dieron garantías para ejercer uno de los derechos básicos de los congresistas en el trámite legislativo: expresar su opinión a través del legítimo ejercicio del voto. Tal y como lo establece el artículo 122 del Reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992,) la votación es *“un acto colectivo por medio del cual las Cámaras y sus Comisiones declaran su voluntad acerca de una iniciativa o un asunto de interés general. Sólo los Congresistas tienen voto”*, y se persigue en el artículo 123 estableciendo las reglas de la votación, para señalar en su numeral 5 que *“todas las proposiciones deben ser sometidas a discusión antes de votarse, con las excepciones establecidas (...)”*. Pues bien, estas mínimas garantías del ejercicio parlamentario no fueron amparadas por las Mesas Directivas de las Comisiones Segundas de Senado y Cámara de Representantes en el trámite legislativo del proyecto de ley 057 de 2020 Senado, 265 de 2020 Cámara, dado que los informes de ponencia radicados no se abrieron a votación en ningún momento, muy a pesar de que sobre el tema de que trata el Acuerdo de Escazú se discutió ampliamente tanto en la sesión de presentación del proyecto de ley citada el 4 de noviembre de 2020, como en las audiencias realizadas previamente y los foros regionales del 23 de noviembre de 2020 y 9 de junio de 2021; incluso en la sesión del 17 de junio de 2021, se aludió a la suficiente ilustración sobre el proyecto para dar paso

---

<sup>30</sup>Al respecto, puede consultarse: <https://www.elespectador.com/politica/la-responsabilidad-esta-mas-en-el-congreso-que-en-el-gobierno-mininterior-sobre-escazu/>.

a la votación del proyecto de ley, pero ello no se materializó por falta de diligencia de la Mesa Directiva que entonces presidía la sesión.

En conclusión, las omisiones del legislativo frente al proyecto de ley para ratificar el Acuerdo de Escazú tuvieron como correlato las actuaciones dilatorias por parte de congresistas de las Comisiones Segundas de Senado y Cámara, y ambos actos interpretados integralmente devinieron en el archivo del proyecto de ley sin haber avanzado procedimentalmente ni siquiera en el ejercicio de la votación. Este punto se reitera en la medida en que el Tribunal debe observar que **la situación actual de no ratificación del Acuerdo de Escazú por el Estado Colombiano no obedece a una decisión tomada por el legislativo mediante el sistema democrático de la votación**, pues si este hubiere sido el caso, nos encontraríamos ante el archivo del proyecto porque el Congreso en su autonomía habría decidido, por mayorías, rechazar en el trámite legislativo la ratificación del Acuerdo de Escazú.

Y es sobre ello que, en primera medida, demandamos que el presidente de la República ejerza la facultad de radicar de nuevo el proyecto de ley en el Congreso a través de los ministerios con competencia sobre la materia, para que con ello se adelante el trámite correspondiente y el Congreso pueda decidir claramente si el Estado Colombiano integra o no a su ordenamiento jurídico nacional este tratado de derechos humanos. Además, al lado de esta pretensión principal y en virtud de los hechos aquí expuestos, insistimos en solicitar que se considere exhortar al Congreso de la República a que una vez el proyecto de ley sea radicado, la Corporación le dé trámite con estricto apego a las disposiciones constitucionales y legales, evitando incurrir en las actuaciones que llevaron al archivo del proyecto número 057 de 2020 Senado, 265 de 2020 Cámara en la legislatura 2020 – 2021, tanto por acción del legislativo como por omisión del ejecutivo.

## VII. PRETENSIONES

En virtud de lo expuesto, solicito respetuosamente al Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca:

**PRIMERO:** Se ORDENE al **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**, a la **MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES** y al **MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE DAR CUMPLIMIENTO** a lo dispuesto en el **artículo 18, literal a)**, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, aprobada en debida forma mediante la **Ley 32 de 1985**, en relación al deber legal de abstenerse de actos que puedan frustrar la realización del objeto y fin del Acuerdo de Escazú, al ser éste un tratado debidamente suscrito por Colombia, y respecto del cual el Estado no ha manifestado su voluntad de no ser parte de él, al tenor de lo establecido en la citada disposición.

**SEGUNDA:** Se ORDENE al **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**, a la **MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES** y al **MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE RADICAR** inmediatamente, y con mensaje de urgencia, ante el Congreso de la

República de Colombia, el proyecto de ley mediante el cual se aprueba el Acuerdo de Escazú para que pueda surtir su trámite legislativo dentro de la legislatura de 2021-2022.

**TERCERA:** Se ORDENE al **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**, a la **MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES** y al **MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE ADELANTAR TODAS** las acciones necesarias, en ejercicio de sus facultades legales y constitucionales, para que se surta en debida forma el trámite legislativo sobre la aprobación del Acuerdo de Escazú, atendiendo especialmente su naturaleza de tratado de derechos humanos.

**CUARTA:** Se EXHORTE al **PRESIDENTE DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA INSTRUIR** a las Comisiones Segundas Constitucionales Permanentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes, así como a sus correspondientes Plenarias, **PARA QUE TRAMITEN**, con apego a los parámetros fijados en la Constitución y la Ley 5 de 1992, particularmente de diligencia, celeridad y priorización, el nuevo proyecto de ley que presente el Gobierno nacional para la aprobación del Acuerdo de Escazú .

## **VIII. DECLARACIÓN DE LA ACCIÓN ÚNICA**

De forma expresa, manifestamos bajo la gravedad del juramento, prestado por la suscripción de este escrito, que a la fecha no hemos interpuesto acción jurídica semejante, que no existe fallo jurídico alguno que aluda a los hechos y pretensiones relacionadas en la presente demanda, ni que busque el cumplimiento de la obligación legal descrita a lo largo de estas páginas.

## **IX. ANEXOS RELEVANTES**

**Anexo N° 1.** Constancia oficial de la Organización de las Naciones Unidas sobre el trámite de suscripción del Acuerdo de Escazú por parte del Estado de Colombia.

**Anexo N° 2.** Texto radicado del proyecto de ley N° 057 de 2020 Senado - 265 de 2020 Cámara, “*Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, adoptado en Escazú, Costa Rica, el 04 de marzo de 2018*”.

**Anexo N° 3.** Mensaje de Urgencia emitido por el presidente de la República al proyecto de ley N° 057 de 2020 Senado - 265 de 2020 Cámara.

**Anexo N° 4.** Ponencia positiva al proyecto de ley N° 057 de 2020 Senado - 265 de 2020 Cámara suscrita por los congresistas Feliciano Valencia (Movimiento MAIS), Antonio Sanguino, Neila Ruiz (Alianza, Verde), Lidio García y Carlos Ardila (Partido Liberal), radicada el 16 de octubre de 2020 para ser discutida en Comisiones Segundas de Senado y Cámara.



**Anexo N° 5.** Oficio del 28 de octubre de 2020, radicado ante las Mesas Directivas de las Comisiones Segundas de Senado y Cámara de Representantes para citar y determinar el orden del día de la sesión conjunta de ambas células legislativas, con el propósito de discutir el proyecto de ley N° 057 de 2020 Senado - 265 de 2020 para ratificar el Acuerdo de Escazú (artículo 19, Estatuto de Oposición).

**Anexo N° 6.** Ponencia negativa al proyecto de ley N° 057 de 2020 Senado - 265 de 2020 Cámara, suscrita por los congresistas Juan Diego Gómez y Jaime Felipe Lozada del Partido (Partido Conservador), José Luis Pérez Oyuela (Cambio Radical), Anatolio Hernández (Partido de La U), Juan David Vélez y Gustavo Londoño (Centro Democrático), radicada el 03 de noviembre de 2020 para ser discutida en las Comisiones Segundas de Senado y Cámara de Representantes.

**Anexo N° 7.** Orden del Día del 4 de noviembre de 2020, para sesión conjunta de las Comisiones Segundas de Senado y Cámara de Representantes.

**Anexo N° 8.** Proposición de archivo presentada por el senador John Milton Rodríguez (Colombia Justas Libres) en sesión conjunta Comisiones Segundas de Senado y Cámara el cuatro (4) de noviembre de 2021.

**Anexo N° 9.** Orden del Día del 17 de junio de 2021, de la sesión conjunta de Comisiones Segundas de Senado y Cámara de Representantes, citada a las 09:00 am.

**Anexo N° 10.** Orden del Día del 17 de junio de 2021, de la sesión Plenaria del Senado de la República, citada a las 10:00 am.

**Anexo N° 11.** Orden del Día del 17 de junio de 2021, de la sesión Plenaria de la Cámara de Representantes, citada a las 11:00 am.

**Anexo N° 12.** Orden del Día del 19 de junio de 2021, de la sesión de Comisión Segunda del Senado de la República, citada a las 07:00 am, para anuncio de proyectos.

**Anexo N° 13.** Captura de pantalla del mensaje enviado por el secretario de la Comisión Segunda del Senado, vía whatsapp, a integrantes de esa célula legislativa, informando de manera informal el cambio de hora de la sesión del día 19 de junio de 2021, prevista originalmente para las 7:00 a.m. y reprogramada para las 10:00 am, con el objeto de realizar anuncio de proyectos.

**Anexo N° 14.** Orden del Día del 19 de junio de 2021, de la sesión Plenaria de la Cámara de Representantes, citada a las 08:00 am.

**Anexo N° 15.** Proposición presentada en Plenaria de la Cámara de Representantes el 20 de junio de 2021, para incluir el proyecto de ley N° 057 de 2020 Senado - 265 de 2020 Cámara para la ratificación

del Acuerdo de Escazú, en el Decreto presidencial N° 661 de 2021, mediante el cual se convocaba a sesiones extraordinarias al Congreso de la República.

**Anexo N° 16.** Captura de pantalla digital, donde consta el archivo del proyecto de ley N° 057 de 2020 Senado - 265 de 2020 Cámara, aprobatorio del Acuerdo de Escazú, al finalizar la legislatura 2020-2021, conforme información publicada por el Congreso de la República en su página web.

**Anexo N° 17.** Comunicación enviada al presidente de la República, Iván Duque Márquez, el 22 de junio de 2021, suscrita por más de 41 congresistas, solicitando la nueva radicación del proyecto de ley para aprobar el Acuerdo de Escazú al momento de instalación de la legislatura 2021-2022, esto es el 20 de julio de 2021, con su respectiva constancia de envío electrónico.

**Anexo N° 18.** Oficio de Respuesta N° MIN-1000-2-00701, suscrito por el ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Carlos Eduardo Correa Escaf.

**Anexo N° 19.** Capturas de pantalla digital, tomadas de la página web del Congreso de la República, donde consta que a la fecha de interposición de la presente acción, no se encuentra radicado ante esta Corporación proyecto de ley alguno que busque la aprobación del Acuerdo de Escazú.

**Anexo N° 20.** Solicitud dirigida a la Secretaría General del Senado, el 24 de septiembre de 2021, para que certifique si en lo corrido de la legislatura 2021-2022 ha sido radicado o no el proyecto de ley para aprobar el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.

**Anexo N° 21.** Balance legislativo de la Comisión Segunda del Senado de la República en el marco de la legislatura 2020-2021.

**Anexo N° 22.** Balance legislativo de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes en el marco de la legislatura 2020-2021.

## **X. NOTIFICACIONES**

Los **ACCIONANTES** recibirán notificaciones en las siguientes direcciones:

- 1) **IVÁN CEPEDA CASTRO**, en el Edificio del Nuevo Congreso de la República, ubicado en la Carrera 7 N° 8 – 68, oficinas 636 B y 638 B, teléfonos (601) 3824416 y 3823342; y en el correo electrónico [ivancepedacongresista@gmail.com](mailto:ivancepedacongresista@gmail.com).
- 2) **FELICIANO VALENCIA MEDINA**, en el Edificio del Nuevo Congreso de la República, ubicado en la Carrera 7 N° 8 – 68, oficina 603, teléfonos (601) 3824416 y 3823342; y en el correo electrónico [feliciano.valencia@senado.gov.co](mailto:feliciano.valencia@senado.gov.co).

- 3) **ANTONIO SANGUINO PÁEZ**, en el Edificio del Nuevo Congreso de la República, ubicado en la Carrera 7 N° 8 – 68, oficina 308B, teléfonos (601) 3824416 y 3823342; y en el correo electrónico [antonio.sanguino@senadogov.co](mailto:antonio.sanguino@senadogov.co).
- 4) **ABEL DAVID JARAMILLO LARGO**, en el Edificio del Nuevo Congreso de la República, ubicado en la Carrera 7 N° 8 – 68, oficina 619, teléfonos (601) 3824416 y 3823342; y en el correo electrónico [abel.jaramillo@camara.gov.co](mailto:abel.jaramillo@camara.gov.co)

Los **ACCIONADOS**, por su parte, recibirán notificaciones en las siguientes direcciones:

- 1) El presidente de la República, **IVÁN DUQUE MÁRQUEZ**, en la Presidencia de la República, ubicada en la Carrera 8 N° 7-22/24, Casa de Nariño. Bogotá D.C. Conmutador: 5629300-3822800. Correo electrónico: [notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co).
- 2) La ministra de Relaciones Exteriores, **MARTHA LUCÍA RAMÍREZ**, en o Calle 10 #5-51 Bogotá D.C. – Palacio San Carlos. Correo Electrónico: [contactenos@cancilleria.gov.co](mailto:contactenos@cancilleria.gov.co).
- 3) El ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, **CARLOS EDUARDO CORREA ESCAF**, en Calle 37 N°8-4. Correo Electrónico: [correspondencia@minambiente.gov.co](mailto:correspondencia@minambiente.gov.co) o [servicioalciudadano@minambiente.gov.co](mailto:servicioalciudadano@minambiente.gov.co).

De su Señoría,

---

**IVÁN CEPEDA CASTRO**  
C.C. 79.262.397 de Bogotá

---

**FELICIANO VALENCIA MEDINA**  
C.C. 10.484.369 de Santander de Quilichao

---

**ANTONIO SANGUINO PÁEZ**  
C.C. 77.020.987 de Valledupar

---

**ABEL DAVID JARAMILLO LARGO**  
C.C. 9.911.106 de Riosucio Caldas

*[A continuación, se adjunta copia de nuestras cédulas de ciudadanía, en cuatro (4) folios]*