



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 892

Bogotá, D. C., miércoles, 19 de octubre de 2016

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 10 DE 2016 SENADO

*por el cual se modifica el artículo 361 de la  
Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 18 de octubre de 2016

Senador

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE

Presidente Comisión Primera Constitucional  
Permanente

Senado de la República

Ciudad

**Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 10 de 2016 Senado, por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.**

En cumplimiento del encargo que me impartió la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, me permito presentar informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 10 de 2016 Senado, por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.**

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

I. Trámite.

II. Contenido del proyecto de acto legislativo.

III. Objetivos y Justificación del proyecto de acto legislativo.

IV. En síntesis la Iniciativa genera estos beneficios

V. Proposición.

I. Trámite

El proyecto de acto legislativo fue presentado por los Senadores Maritza Martínez, Ernesto Macías, Mauricio

Lizcano, Daira Galvis, Jimmy Chamorro, Carlos Enrique Soto, Milton Rodríguez, Manuel Guillermo Mora, Roosevelt Rodríguez, Hernán Andrade, José Obdulio Gaviria, Jorge Enrique Robledo y por los Representantes a la Cámara Samuel Hoyos y Fernando Sierra, el pasado 31 de agosto de 2016.

Y publicado posteriormente en la *Gaceta del Congreso* número 704 de 2016 para el conocimiento de todos los congresistas.

#### II. Contenido del proyecto de acto legislativo

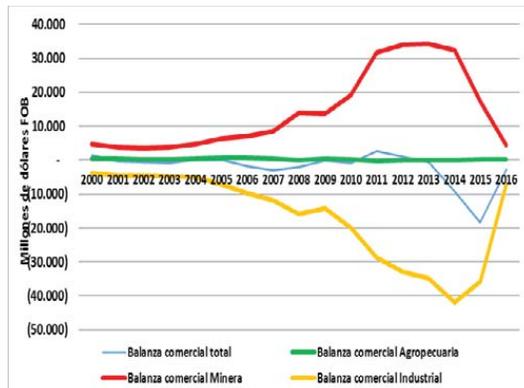
El presente proyecto de acto legislativo tiene dos artículos, incluido el de la vigencia.

#### III. Objetivos y Justificación del proyecto de acto legislativo

En el marco de la coyuntura económica actual, tanto las entidades productoras y no productoras de hidrocarburos, como el Gobierno nacional han coincidido en la existencia de barreras institucionales propias del Sistema General de Regalías que retrasan los procesos de inversión social con los recursos procedentes del Sistema y, las cuales se han agudizado desde 2014 por cuenta del descenso de los precios del petróleo, haciendo mella tanto en los ingresos de la nación y de los menores recursos a las regiones.

Tal situación se hace evidente en los fundamentales de la economía, siendo la balanza de pagos el más protuberante habida cuenta, de los menores ingresos por divisas y ventas al exterior, profundizando el déficit en renglones como el industrial y agropecuario. La excesiva preponderancia otorgada al renglón mineroenergético en la economía se refleja en el hecho que en 2015 la balanza comercial reflejó un déficit de US\$18 mil millones, que se encuentra explicado básicamente por el comportamiento del renglón industrial cuyo déficit fue de US\$35 mil millones, frente a los renglones agropecuario y minero energético cuyos superávits fueron de US\$84 y US\$17 mil millones.

**Balanza comercial por región económica**



Fuente: www.dane.gov.co Cálculos y elaboración propios.

En ese sentido, cobra especial relevancia la necesidad de disminuir la alta dependencia de Colombia de los escasos recursos mineros energéticos, que día por día se agotan y cuyo desarrollo ha sido meramente extractivista; buscando diversificar la economía sustentada en otros renglones que generan mayor demanda de mano de obra y su efecto multiplicador es de mayor espectro, específicamente en réditos sociales.

Revisando las cifras relacionadas con la balanza comercial de los renglones minero energético, industrial y agropecuario, se encuentra que este último ha permanecido de manera imbatible y sostenida en los últimos 16 años, pese a todas las dificultades que afronta, permanece y contribuye en la dinámica económica. En razón a ese comportamiento del renglón agropecuario, es prudente focalizar los esfuerzos de las regalías generadas por el sector minero energético, para que redunden en el florecimiento del campo colombiano.

El Gobierno nacional, de manera acertada concibió la necesidad de formular una hoja de ruta para la ruralidad colombiana y de la mano de expertos académicos construyó la Misión para la Transformación del Campo Colombiano -Misión Rural-, que en diciembre de 2015, entregó su informe final donde consolida las estrategias necesarias para lograr el desarrollo de nuestros campos y el impacto fiscal de dichas estrategias.

Conforme este un ejercicio de planeación rural serio y estructurado que se encuentra a cargo del Departamento Nacional de Planeación, que además, tiene el deber de implementarlo y velar por su adecuada ejecución y que a su vez, tiene el mandato de velar por el Sistema General de Regalías, se considera adecuado la articulación de la Misión Rural y su demanda de recursos y por el otro, el correcto manejo de las regalías.

De ahí que el objetivo que se persigue con este proyecto sea precisamente lograr la afinación del sistema mediante una reforma que permita mayor equidad y eficiencia en la operación y el empoderamiento del renglón agropecuario como nuevo eslabón de crecimiento y desarrollo económico. Su contenido se limita a los aspectos:

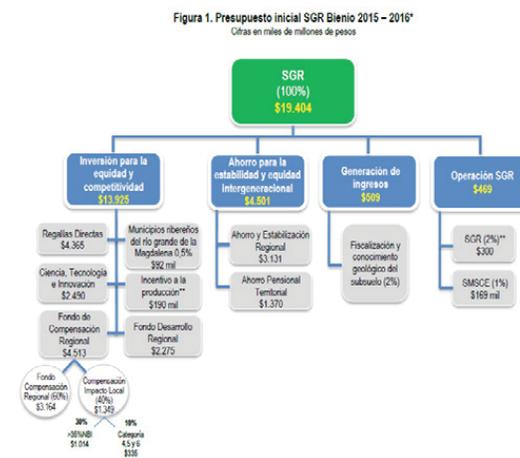
1) Crear el Fondo para la Transformación del Campo Colombiano.

2) Incrementar el nivel de regalías que se transfieren a las entidades territoriales productoras, mediante el Fondo de Asignaciones Directas.

**A) Aspectos relacionados con el presupuesto del Sistema General de Regalías**

En materia presupuestal encontramos que para el bienio 2015-2016 los recursos del Sistema General de Regalías ascendieron a US\$19,4 billones los cuales se distribuyeron así: Asignaciones Directas \$4.3 billones, Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación \$2.4 billones, Fondo de Ahorro Pensional \$1.3 billones, Fondo de Desarrollo Regional \$2.2 billones y Fondo de Compensación Regional \$4.5 billones, de los cuales \$1.3 billones se destinaron al Fondo de Compensación de Impacto Local.

**Presupuesto inicial SGR Bienio 2015 – 2016**



Fuente: DNP, informe del SMSCE cuarto trimestre de 2015.

Con respecto al bienio anterior 2012-2014 se liquidaron regalías por \$28 billones, de las cuales el rubro de hidrocarburos aportó \$23,3 billones y minería \$4,7 billones<sup>1</sup>, de lo cual se desprende la gran importancia que tienen las entidades territoriales productoras de petróleo ya que contribuyeron con el 83% de las regalías de dicho periodo.

Durante el bienio 2015-2016, los recursos recaudados ascendieron a \$7,02 billones, de los cuales por hidrocarburos se liquidaron \$5,34 billones y minería \$1,68 billones.<sup>2</sup>

Otro elemento importante de la reforma que se propone trata de la distribución de recursos asignados al Fondo de Ahorro y Estabilización FAE por departamento y, que para el actual bienio, la Ley 1744 de 2014 estableció que del presupuesto del Sistema General de Regalías, le correspondía \$3,8 billones, equivalentes al 22% de los ingresos del Sistema.

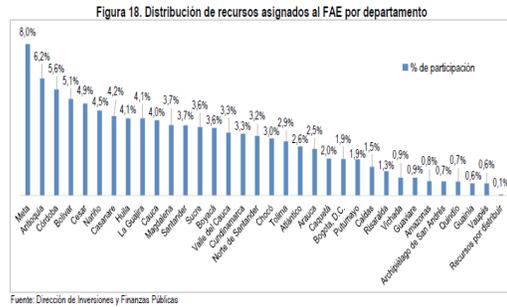
Luego, mediante el Decreto número 722 de 2015 adicionó los excedentes de las vigencias 2012 y del bienio 2013-2014, resultando un presupuesto final de

1 Informe del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación 2012-2014, Departamento Nacional de Planeación.  
2 Informe del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación, cuatro trimestre 2015, Departamento Nacional de Planeación.

\$4,28 billones para el FAE. Más adelante, con el Decreto número 1450 de 2015, se declara el aplazamiento del 30% del presupuesto inicial para el FAE, es decir, un monto de \$1,15 billones, con lo que la disponibilidad presupuestal de dicho Fondo viene a ser de \$3,13 billones, distribuidos en 57% para el año 2015 y el 43% restante para el año 2016.

De acuerdo con la nueva disponibilidad presupuestal, a continuación se presenta la distribución de los recursos FAE por departamentos:

**Distribución de recursos asignados al FAE por departamento**



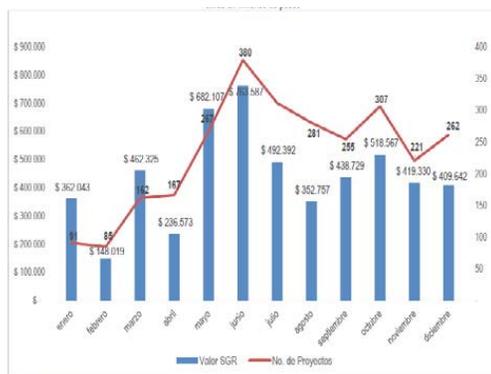
Fuente: Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas

**Fuente:** Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, DNP Informe del SMSCE cuarto trimestre 2015.

De la anterior gráfica se encuentra que los recursos del FAE fueron distribuidos en un 43% a 8 departamentos y el monto total de este Fondo se incrementó en 21% con respecto al bienio anterior. Los departamentos con mayor asignación de recursos son: Meta (7,39%), Antioquia (6,40%), Córdoba (5,87%), Bolívar (5,21%), Nariño (4,74%), Cesar (4,70%), La Guajira (4,52%) y Cauca (4,11%).

En materia de proyectos aprobados, la información suministrada por Planeación Nacional revela que durante el 2015, se aprobaron 2.478 proyectos, siendo el mes de junio el de mayor nivel de aprobación con 380 iniciativas por valor de 763 mil millones.

**Proyectos aprobados enero - diciembre 2015**



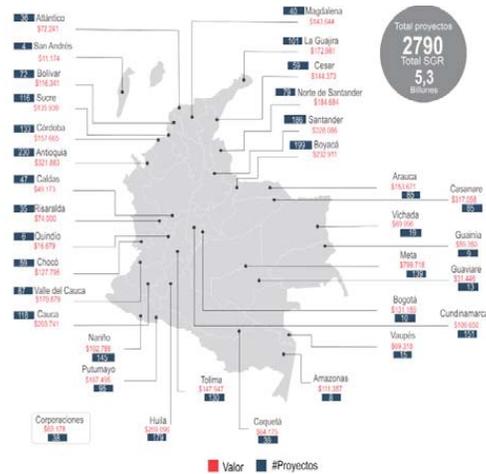
Fuente: Gesproy - SGR

**Fuente:** DNP, informe del SMSCE cuarto trimestre de 2015.

Por entidades territoriales se encuentra a nivel departamental que el Meta ha aprobado el 15% del total de los recursos representados en 139 proyectos, seguido de Antioquia con el 6% equivalente a 230 proyectos y Casanare con el 6% presentando 85 proyectos.

Por municipios, Puerto Gaitán (Meta) ha aprobado el mayor valor de recursos con \$64 mil millones (3%) representados en 1 proyecto, seguido de La Jagua de Iberico (Cesar) con \$49 mil millones (2%) en 21 proyectos y Sincelejo (Sucre) con \$40 mil millones (2%) en 12 proyectos.<sup>3</sup>

**Proyectos aprobados por departamentos y municipios:**



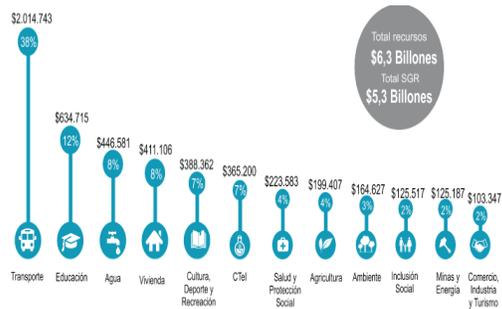
\*Cifras en millones de pesos

**Fuente:** DNP Informe del SMSCE- Cuarto Trimestre 2015.

**Proyectos aprobados por sector de inversión**

A nivel de sector, se observa que transporte participa con un 38%, es decir, la mayor participación dentro del total de recursos aprobados, con un monto de \$2 billones y 1.003 proyectos aprobados, le sigue educación con un 12% de participación y luego, los sectores de agua potable y saneamiento básico y vivienda con el 8% cada uno.

**Valor proyectos aprobados por sector con mayor participación**



\* Cifras en millones de pesos

**Fuente:** DNP informe del SMSCE – cuarto trimestre 2015.

Ahora bien, dentro del sector de transporte se encuentra desagregado por subsectores que la red urbana tiene la mayor apropiación con el 38% de los recursos (563 proyectos), seguido de red vial secundaria con el

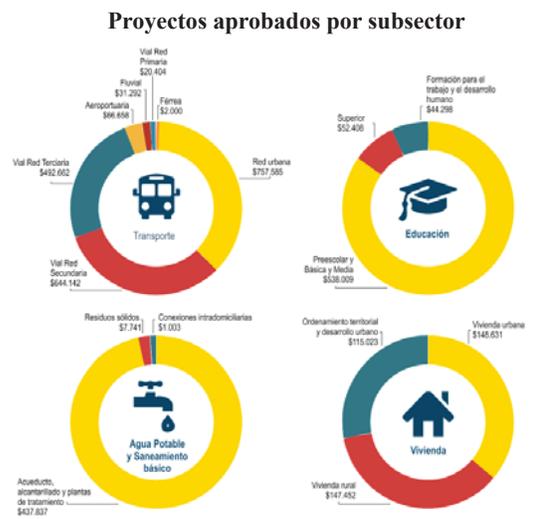
3 Informe del SMSCE – IV trimestre 2015, Departamento Nacional de Planeación.

32% (94 proyectos) y red terciaria con el 24% (321 proyectos).

Con el sector educación, el subsector de mayor asignación es preescolar, básica y media con el 85% de los recursos para 246 proyectos, seguido de educación superior con el 8% (13 proyectos) y, el subsector de formación para el trabajo y el desarrollo humano con el 7%.

En agua potable y saneamiento básico se registraron tres subsectores, donde el de mayor asignación fue acueducto, alcantarillado y plantas de tratamiento con el 98% de los recursos aprobados (209 proyectos), le sigue residuos sólidos con el 2% (18 proyectos) y conexiones intradomiciliarias con el 0,2% (1 proyecto).

Finalmente, en vivienda se encontró que los subsectores vivienda urbana y rural tuvieron la mayor participación con el 36% de los recursos aprobados para cada uno con 86 y 142 proyectos respectivamente y ordenamiento territorial y desarrollo urbano con el 28% (120 proyectos).



\* Cifras en millones de pesos

Fuente: DNP informe del SMSCE – cuarto trimestre 2015.

**B) Contenido de las reformas que se pretenden implementar al Sistema General de Regalías**

**1. Fondo para la Transformación del Campo Colombiano**

Como se indicó en la acápite anterior, se busca crear el Fondo para la Transformación del Campo Colombiano, con el fin de financiar las estrategias y proyectos que se incluyen en la Misión para la Transformación del Campo Colombiano, la cual es producto de los múltiples informes y documentos técnicos que se realizaron en el marco de dicho ejercicio de planeación, en el que se plantean seis estrategias para lograr el desarrollo del campo colombiano y su consecuente impacto fiscal en el erario público.

Los recursos con los cuales se crea este fondo, son del 10% del Sistema General de Regalías procedentes del desahorro que se realizaría del Fondo de Ahorro y Estabilización FAE, dado que el país se encuentra en declive por cuenta de los menores precios del petróleo y el consecuente desajuste del sector minero energético.

Las seis estrategias de la Misión corresponden a: derechos sociales, inclusión productiva, competitividad, sostenibilidad ambiental, desarrollo territorial y ajuste institucional, sobre las cuales la Misión Rural propone un cambio trascendental y fundamental en los lineamientos para el año 2030 en la política rural.

En líneas gruesas las seis estrategias propuestas se condensan así:

- **Inclusión social:** que propende por el cierre de las brechas sociales en la población rural hacia el año 2030, dotando de bienes de interés social como la alimentación, educación, salud, protección social, vivienda, agua y saneamiento a estos habitantes del campo.

- **Inclusión productiva y agricultura familiar:** con esta estrategia pequeños productores y trabajadores del campo tendrán un acceso real y material a recursos productivos, integrar los eslabones de la cadena de producción y comercialización con remuneración salarial.

- **Competitividad:** que busca proveer de manera adecuada y oportuna servicios públicos sectoriales como: asistencia técnica, ciencia, tecnología, innovación, acompañamiento integral, infraestructura de transporte y energía, adecuación de tierras, sanidad agropecuaria, entre otros. En esta directriz posee un papel fundamental la coherencia de los indicadores macroeconómicos del país y una política complementaria de comercio exterior hábil que fomente una base exportadora agropecuaria consistente con las necesidades del consumo local y externo.

- **Desarrollo ambiental sostenible:** recursos como el agua, suelos, biodiversidad y riqueza forestal, deben ser cuidados, mantenidos y mejorados con el objeto de sostener en el largo plazo la provisión de servicios ecosistémicos y un uso productivo y ambientalmente sostenible. De manera tácita, la Misión establece que para el 2030 se debe detener la expansión de la frontera agraria y la deforestación.

- **Desarrollo territorial:** el cual permitirá ordenar las regiones para garantizar una organización ambiental, social y productiva de las categorías rurales (ciudades y aglomeraciones, intermedios, rural y rural disperso)<sup>4</sup> para desarrollar de manera integral el campo.

- **Ajuste institucional y multisectorial:** el campo no debe ser visto como un eslabón aislado de otros renglones productivos, por el contrario, debe articularse de manera ordenada y con visión de largo plazo para asegurar la disponibilidad de recursos públicos que viabilicen la correcta ejecución de la política rural. En este punto se demanda la realización de un Conpes rural que habilite un escenario marco para formular políticas públicas rurales para cada sector gubernamental con

4 La Misión Rural establece categorías rurales así:

**Ciudades y aglomeraciones:** esta categoría agrupa a 117 entes territoriales y municipio cuya población en la cabecera es mayor a 100 mil habitantes.

**Intermedios:** municipios con importancia regional y con acceso a diversos bienes y servicios que poseen entre 25 mil y 100 habitantes en la cabecera o que, aunque tengan menores cabeceras su densidad poblacional es superior a 10 hab/km<sup>2</sup>. Esta categoría agrupa a 314 municipios.

**Rural:** agrupa a 373 municipios cuyas cabeceras registran menos de 25 mil habitantes y presentan densidades poblacionales entre 10 hab/km<sup>2</sup> y 100 hab/km<sup>2</sup>.

**Rural disperso:** corresponde a 318 municipios y áreas no municipalizadas con cabeceras pequeñas y baja densidad poblacional con menos de 50 hab/km<sup>2</sup>

metas a 10 años que sean consecuentes con la primera estrategia de inclusión social, es decir, que contribuya al cierre de las brechas sociales. Otro elemento dentro de este ajuste institucional y que garantiza la realización del Conpes rural, corresponde a la realización de un Confis rural que asigne los recursos presupuestales y garantice que la política rural planteada por el Conpes sea una carta de navegación de largo plazo y no que obedezca a coyunturas políticas y/o bonanzas económicas.

Del informe final de la Misión Rural, el legislativo tiene el deber de asumir las siguientes ideas fuerza para trabajar en pro del desarrollo del campo:

***Provisión de bienes públicos: no más subsidios individuales***

No es viable continuar con subsidios individuales dentro de la política de Estado hacia el desarrollo rural, en la medida que no genera incrementos de productividad o cambios estructurales, y que según la evidencia estadística va a parar en manos de grandes agricultores y ganaderos. La necesidad primaria del sector son bienes públicos como educación y salud rural, vías, adecuación de tierras, telecomunicaciones, investigación y tecnología, sanidad agropecuaria, seguridad jurídica, instrumentos de financiamiento, recursos de capital y formación bruta de capital fijo, entre otros.

***La inclusión social como eje del desarrollo rural***

Tal y como lo plantea la primera estrategia de la Misión, el desarrollo rural abarca más allá que los renglones productivos de agricultura y ganadería. El desarrollo rural tiene como función máxima el incentivo de todos los subsectores económicos en el campo tanto productivos como no productivos, tal es el caso de renglones agropecuarios, mineros, manufactureros, comerciales, turismo, servicios ambientales y otros; y para tal efecto la disminución de las brechas sociales fundamenta la inclusión social y productiva de todos sus habitantes.

Esto se sustenta al encontrar cifras tan reveladoras como las relacionadas con los niveles de exclusión e inclusión en las diferentes categorías de ruralidad. Mientras en las ciudades y aglomeraciones, la exclusión es del 8,13% en el territorio rural es del 20,06% y en el rural disperso del 26,57%. Esta situación de exclusión se agudiza si se tiene en cuenta que dentro de la categoría de ciudades y aglomeraciones se encuentran 117 entidades territoriales (ciudades y municipios), y que en las categorías rural y rural disperso se agrupan 373 y 318 entes territoriales en orden respectivo.

***Competitividad, sostenibilidad ambiental y agricultura familiar para transformar el campo***

La mayor competitividad debe acompañarse del ejercicio sostenible de los recursos eco sistémicos, los cuales redundarán en un desarrollo rural integrado para todos los actores del mercado, entendiéndose éstos como pequeñas, medianas y grandes empresas, incluyendo cooperativas y otras formas de asociación de productores. Igualmente, éstos actores promoverán la agricultura familiar, las actividades independientes no agropecuarias y el trabajo asalariado formal, y deberán apoyar las variadas formas de asociación productiva entre pequeños, medianos productores y agricultura corporativa.

La mayor productividad del campo debe volver a reflejarse en los fundamentales de la economía, siendo uno de estos la producción nacional medida a través del PIB y en la cual la evidencia estadística, devela cómo la producción agropecuaria ha perdido su participación dentro del PIB total.

Un aspecto que también influye en la competitividad del campo es el relacionado con la alta concentración de la propiedad y la proliferación del minifundio y la superación de la alta informalidad en la tenencia de las tierras en el país.

En ese sentido la Misión plantea el ordenamiento social de la propiedad que garantice la seguridad jurídica, la formalización de la propiedad y el mapeo de la situación jurídica de los predios rurales. Para solucionar este conflicto la misión determina que el primer paso es dejar de lado la actual metodología que atiende solicitudes individuales y optar por una formalización masiva de los territorios mediante “barridos prediales”. Esta estrategia se materializa en los siguientes pasos:

1. Identificación física y jurídica de cada predio en forma simultánea.
2. Clarificación de la relación jurídica de los tenedores con cada predio.
3. Consolidación del derecho del tenedor de manera inmediata, previo acuerdo de los interesados.
4. Acopio de soportes fundamentales que permitan ante la autoridad competente la solicitud del reconocimiento de la propiedad.

Llevar a cabo esa estrategia demanda de forma simultánea, un marco normativo simple que instrumentalice la formalización masiva. Dicho marco normativo puede ser viable mediante la implementación de mecanismos alternativos de solución de conflictos o ***que la formalización de la propiedad sea declarada como actividad de interés público.***

***Participación regional para planear el desarrollo en la ruralidad dispersa***

Los territorios deben participar de manera organizada e integrada para que la política rural se logre ejecutar según la vocación y demandas rurales productivas y no productivas. Es fundamental, priorizar la participación activa de las autoridades locales, los productores y la sociedad.

Es así, que surge la acción coordinada de la mayoría de los ministerios y que se materializaría con el Conpes y el Confis rural, requiriendo la participación de los actores locales, con lo cual se reorganiza una nueva institucionalidad y es aquí, donde se plantea la posibilidad de que sería más oportuno y expedito implementar esta nueva estrategia integrada de desarrollo rural a través del ya existente Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, que pese a sus fallas como el marcado ausentismo del Ministerio de Agricultura; deben ser corregidas y aprovechar el andamiaje institucional ya construido.

El principal factor adverso de la Misión Rural se relaciona con su financiamiento, ya que el costo de implementar las seis estrategias entre el 2016 y 2030, asciende a \$195 billones, es decir, \$13 billones anuales durante el lapso ya señalado y que equivalen al 1.2% del PIB.

En el marco de la Misión se plantean una serie de cuestionamientos sobre la sostenibilidad financiera de esta ambiciosa carta de navegación y sobre la necesidad de implementar de manera juiciosa y estricta los fondos que se destinen para sus estrategias y fines.

En primera medida se debe plantear que, para calcular el costo de las seis estrategias de la Misión, se hizo en términos del PIB tomando como un supuesto fundamental un crecimiento del PIB real de 3.8% para el lapso 2016-2018. Renglón seguido, el informe releva lo fundamental de que este supuesto se cumpla, ya que si el rendimiento de la producción real es menor a 3.8%, será mayor el esfuerzo fiscal que debe hacer el país para cumplir con las estrategias de la Misión.

A continuación, se presenta de manera desagregada el costo de las estrategias de la Misión:

ESTRATEGIA	REDAL GASTO (2014-2020)	PROMEDIO POR AÑO	% del PIB
Inclusión social	\$ 48 170 000	\$ 3 211 667	0,3%
Inclusión productiva	\$ 19 390 000	\$ 1 292 667	0,1%
Competitividad – Ad. Tierras- Riego	\$ 11 705 456	\$ 784 364	0,1%
Competitividad – CFI	\$ 37 187 607	\$ 2 145 840	0,2%
Competitividad – Vías Terciarias	\$ 50 134 859	\$ 3 342 324	0,3%
Competitividad – ICR	\$ 9 430 410	\$ 628 694	0,1%
Ordenamiento – Catastro	\$ 2 984 386	\$ 193 626	0,0%
Ordenamiento – Formalización	\$ 1 173 912	\$ 78 261	0,0%
Ordenamiento – Compra de Tierras	\$ 13 611 140	\$ 907 411	0,1%
Sostenibilidad ambiental	\$ 6 748 264	\$ 449 884	0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 196 524 061</b>	<b>\$ 13 034 937</b>	<b>1,2%</b>

(Millones de pesos de 2015)

Fuente: Informe Misión Rural, diciembre de 2015, página 107.

Aquí surge un primer elemento de preocupación sobre la sostenibilidad fiscal, pues según la encuesta de “Proyecciones macroeconómicas de analistas locales y extranjeros” que realiza de manera trimestral el Banco de la República muestra que las expectativas de crecimiento del PIB real de Colombia para el 2016 y 2017 según los analistas locales, son del 2,55% y 3,23%<sup>5</sup> en orden respectivo.

Expectativa crecimiento PIB real (%)	2016	2017
Analistas locales <sup>6</sup>	2,58	3,30
Analistas extranjeros <sup>7</sup>	2,55	3,23

Fuente: Banco de la República. Proyecciones macroeconómicas de analistas locales y extranjeros

La evidencia de la dinámica económica nos muestra que en el futuro nada está escrito y que las proyecciones se sustentan sobre unos supuestos económicos que se quiebran frente al comportamiento de cualquier actor del mercado. Es así, que respaldar las demandas de recursos de la Misión sobre un crecimiento del 3,8% frente a expectativas bastante menores de analistas expertos en el mercado financiero, económico y bursátil, crea por decirlo menos, inseguridades frente a la real cifra de costo de la Misión y sus estrategias.<sup>7</sup>

5 Banco de la República, encuesta Proyecciones macroeconómicas de analistas locales y extranjeros, diciembre de 2015. <http://www.banrep.gov.co/es/encuesta-proyecciones-macroeconomicas>

6 Dentro de los analistas locales que integran esta encuesta se encuentran la ANIF, Banco de Bogotá, Bancolombia, BBVA, Corficolombiana, Corpbanca, Davivienda, Fedesarrollo, Ultrabursátiles, entre otros.

7 Los analistas extranjeros que integran la encuesta son: City, Deutsche Bank, Goldman Sachs y JP Morgan.

Otro elemento preocupante, se configura en el desempeño de los recursos en sectores claves para el desarrollo rural. Si se remite a la tabla anterior, donde se desagrega el costo de la Misión por estrategias se observa con agrado que la mayor asignación de recursos se dirige hacia la estrategia de competitividad y específicamente al desarrollo de vías terciarias, al cual se le asignan \$50 billones, seguido de las estrategias de inclusión social y productiva a las cuales se proyecta un costo de \$48 y \$19 billones respectivamente.

No obstante, desde el Congreso se debe priorizar el esfuerzo para la consecución de los recursos para la transformación del Campo Colombiano, en el entendido que es fundamental en el crecimiento y desarrollo de nuestro país, que permite saldar la deuda histórica que se tiene con el campo y sus pobladores y robustecer el alcance de las políticas rurales.

#### 4.2. Incremento de las asignaciones directas

La presente propuesta de acto legislativo, establece una mayor irrigación de recursos al Fondo de Asignaciones Directas, ya que cómo se encuentra establecido actualmente, contempla un monto del 20% de los recursos restantes luego de distribuir los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación, Ahorro Pensional Territorial y Ahorro y Estabilización; que en plata blanca sería un nivel de aproximadamente el 9,45%. Pero con el cambio insertado en el actual proyecto de acto legislativo, al asignarle el 10% del total de recursos a las Asignaciones Directas y no sobre el restante, se estaría duplicando los recursos que perciben las entidades territoriales productoras al pasar de 9,45% a 18.9%.

La anterior modificación tiene su asidero, en el hecho de que el país se encuentra en un momento histórico adverso para las finanzas públicas, ya que la bonanza minero energético que se preveía en el 2010, ya no tiene lugar.

Dentro de la exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo número 13 de 2010 -luego Acto Legislativo número 05 de 2011-, se planteó la necesidad de ordenar las finanzas del país bajo el escenario de una posible bonanza minero energética, que a su vez, podría desencadenar en enfermedad holandesa con graves efectos sobre la estructura económica del país.

Las proyecciones económicas que auguraban esa bonanza se fundaban en la mayor producción petrolera y las mejores expectativas en el precio de los metales preciosos: “...Se calcula que la inversión que se llevará a cabo en el sector de hidrocarburos, especialmente en la exploración, incremento en el factor de recobro de campos maduros y en el desarrollo de los crudos pesados, permitirá un aumento sostenido en la producción de petróleo crudo hasta alcanzar más de 1.4 millones de barriles diarios en el año 2018...”<sup>8</sup>

Este era el principal argumento del gobierno para sustentar el incremento del ahorro en el FAE el cual, a su vez, permitiría minimizar riesgos de enfermedad holandesa al retirar recursos procedentes de la explotación de un commodity.

Bajo la anterior premisa adquiría validez la necesidad de crear ese fondo y dirigir el volumen de recursos que se iban a generar por la creciente producción petrolera. No obstante, la proyección no se cumplió porque

8 Congreso de la República, *Gaceta del Congreso* número 577 de 2010, página 7.

los niveles de producción de hidrocarburos no obedecieron a esa ambiciosa meta de cerca de 1.5 millones de barriles diarios, como lo han expresado autoridades en el tema y más recientemente el titular de la cartera de minas y energía al decir que *“las metas del Plan Nacional de Desarrollo fueron demasiado altas con relación a la realidad. Poner 1.200.000 barriles para el año 2014 como está planteado en el Plan fue demasiado optimista”*.<sup>9</sup>

Igualmente, las expectativas en el precio de los metales preciosos no se han comportado como se planeaba: *“En el último año, el precio ha caído un 26,3 por ciento desde los 1.643 dólares hasta los 1.241 en que se cotizaba ayer la onza troy (31,11 gramos). Eso es a niveles de agosto de 2010 y difícilmente volverá al histórico de 1.900 dólares por onza que alcanzó en septiembre de 2011”*.<sup>10</sup>

Frente a estos dos parámetros que variaron notoriamente en relación a lo proyectado por el gobierno, podría deducirse que el boom minero energético menguó el riesgo que pudiera darse en materia de estabilidad macroeconómica y es en este punto donde se encuentra que esos recursos asignados al FAE podrían aprovecharse de una mejor manera en el gasto directo a los entes territoriales no productores y productores.

Bajo este panorama, la reforma establece que los ingresos del Sistema General de Regalías sean distribuidos de la siguiente manera:

- 9.45% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (10% como valor global).
- 9.45% para ahorro pensional territorial (10% como valor global).
- 9.45% para el Fondo de Ahorro y Estabilización (10% como valor global).
- 9.45% para el Fondo de Transformación del Campo Colombiano (10% como valor global).

Los recursos restantes, se distribuirían así:

- 18.9% para las asignaciones directas (20% como valor global).
- 37.8% para los Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional (40% como valor global).

En el siguiente cuadro se ilustran los porcentajes de la distribución actual del Sistema General de Regalías según lo previsto en el Acto Legislativo número 05 de 2011 y los que se aplicarían con la distribución que propone el presente proyecto de acto legislativo.

Rubro		Distribución Actual	Distribución propuesta
I.	ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN	5,50	5,50
1.1	Ministerio de Minas. Fiscalización-Cartografía	2,00	2,00
1.2	Monitoreo, seguimiento y control (DNP+CGR)	1,00	1,00
1.3	Comisión Rectora. Funcionamiento del sistema	2,00	2,00

<sup>9</sup> [www.portafolio.co](http://www.portafolio.co) entrevista a Ministro de Minas y Energía Amylkar Acosta. Será difícil de cumplir la meta de producción petrolera. 14 de julio de 2014.

<sup>10</sup> [www.elcolombiano.com](http://www.elcolombiano.com). En 2014 tampoco brillará el oro como en otros tiempos. 17 de enero de 2014.

II	CORMAGDALENA	0,50	0,50
III	FONDOS	47,25	37,80
3.1	Ciencia tecnología e innovación.	9,45	9,45
3.2	Ahorro pensional Territorial.	9,45	9,45
3.3	FAE Ahorro y estabilización.	28,35	9,45
3.4	Fondo de Desarrollo Rural		9,45
IV	PRODUCTORES Y FONDOS REGIONALES	47,25	56,70
4.1	Asignaciones Directas	9,45	18,90
4.2	Fondos de Compensación y Desarrollo Regional	37,80	37,80
Total sistema		100	100

Por supuesto, se mantiene la destinación específica para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo.

La reducción del ahorro en el Fondo de Ahorro y Estabilización sería del 66%, recursos que se destinarán a robustecer el fondo de asignaciones directas y la creación del Fondo de Transformación del Campo Colombiano.

El país se encuentra en un momento oportuno para revisar los resultados de la implementación del Sistema General de Regalías, análisis que no solo debe verificarse a nivel financiero, sino que debe abordar aspectos fundamentales como la incidencia que ha tenido en el decrecimiento del desarrollo minero-energético, derivado principalmente de los impactos que se están dando en las órbitas ambientales y sociales, los cuales se han reflejado recientemente en profusa actividad de protesta y conflicto de la comunidades ubicadas en las zonas de influencia de la actividad, que han afectado la producción a tal punto de no haber logrado mantenerla en un millón de barriles para el caso específico del petróleo. Incluso se puede hacer referencia a este aspecto como uno de los generadores del menor interés de las empresas del sector petrolero por participar en la Ronda Colombia 2014.

Considero que este proyecto contribuirá de manera efectiva a fortalecer el Sistema General de Regalías y redundará en mejores resultados en cuanto a su operatividad y al cumplimiento de las metas sociales que se propusieron como argumento para su implementación.

#### IV. En síntesis la Iniciativa genera estos beneficios

Constitucionaliza de manera concreta la obligación del Gobierno nacional de atender el Campo Colombiano.

Las asignaciones directas que reciben las regiones productoras de hidrocarburos se duplicarían, lo cual implicaría que al menos el 20 por ciento de los recursos del sistema, sean girados a las regiones productoras.

Así las regiones pueden contar con los recursos necesarios para hacer una realizar inversión social de calidad, que permita atenuar los impactos negativos y las crisis económicas que hoy en día se ciernen sobre estas.

Con la iniciativa se crea el Fondo para la Transformación del Campo Colombiano, cuyo objetivo central

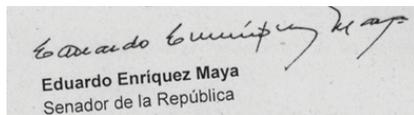
será implementar las recomendaciones y estrategias formuladas por la Misión para la Transformación del Campo Colombiano.

Este será un documento técnico elaborado por un grupo de expertos, dirigidos por José Antonio Ocampo, profesor de la Universidad de Columbia y ex Secretario General Adjunto de la ONU para asuntos económicos y sociales.

El documento, cuyo objetivo es coadyuvar al desarrollo integral y de la ruralidad, rescata la importancia del enfoque territorial de participación, la inclusión productiva y social de los habitantes rurales y la provisión adecuada de bienes y servicios públicos, todo lo anterior con el fin de saldar la deuda histórica que se tiene con la ruralidad colombiana.

#### V. Proposición

Por las razones anteriormente expuestas, propongo a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, dar primer debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 10 de 2016 – Senado**, por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, en el texto original.



Eduardo Enriquez Maya  
Senador de la República

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 44 DE 2016 SENADO

*por la cual se modifica el artículo 6° de la Ley 388 de 1997 y se priorizan los espacios públicos en armonía con las necesidades de niños y adolescentes y de las demás personas con protección especial del Estado.*

Bogotá, D.C., 18 de octubre de 2016

Honorable Senador

FERNANDO TAMAYO TAMAYO

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Senado de la República

La ciudad

**Referencia: Informe de ponencia para primer debate en Senado al Proyecto de ley número 44 de 2016 Senado**, por la cual se modifica el artículo 6° de la Ley 388 de 1997 y se priorizan los espacios públicos en armonía con las necesidades de niños y adolescentes y de las demás personas con protección especial del Estado”.

Distinguido señor Presidente,

Reciban un cordial saludo. Atendiendo la designación que la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de Senado me hiciere como ponente, según oficio fechado el trece (13) de septiembre de 2016 y notificado en la misma fecha; en virtud de las facultades constitucionales y las de la Ley 5ª de 1992, después de la prórroga solicitada, me permito poner a consideración de los Honorables Senadores de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, el informe de ponencia para primer

debate del Proyecto de ley número 44 de 2016 Senado, por la cual se modifica el artículo 6° de la Ley 388 de 1997 y se priorizan los espacios públicos en armonía con las necesidades de niños y adolescentes y de las demás personas con protección especial del Estado, de origen parlamentario, radicado el pasado veintisiete (27) de julio de 2016 por la Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella, en los siguientes términos;

#### I. Antecedentes del proyecto

La iniciativa fue presentada al Congreso de la República el 27 de julio de 2016, por la Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 566.

Fue repartido a la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado, por ocuparse esta misma de conformidad con la Ley 3ª de 1992 sobre los temas de Planeación Nacional. Es importante relacionar algunas leyes que han reformado la Ley 388 de 1997 y las comisiones constitucionales que fueron competentes para tramitarlas:

Ley	Comisión Legislativa de Estudio	Tema General
Ley 1801 de 2016	Comisión Primera	Código de Policía
Ley 1796 de 2016	Comisión Séptima	Vivienda Segura
Ley 1753 de 2015	Comisión Tercera	Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018
Ley 1564 de 2012	Comisión Primera	Código General del Proceso
Ley 1537 de 2012	Comisión Séptima	Vivienda VIP
Ley 1469 de 2011	Comisión Séptima	Suelo Urbanizable
Ley 1450 de 2011	Comisión Tercera	Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014
Ley 1444 de 2011	Comisión Primera	Escisión de ministerios
Ley 962 de 2005	Comisión Primera	Antitrámites
Ley 902 de 2004	Comisión Tercera	Límites del uso del suelo en los POT
Ley 812 de 2003	Comisión Tercera	Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006
Ley 810 de 2003	Comisión Tercera	Sanciones Urbanísticas
Ley 708 de 2001	Comisión Tercera	Subsidio de Vivienda
Ley 507 de 1999	Comisión Tercera	Reforma Urbana

**Fuente: Gaceta del Congreso.** Investigación propia. Leyes sobre límites a POT.

El 13 de septiembre fui designado ponente por la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional.

#### II. Articulado

El texto del proyecto de ley está compuesto por tres (3) artículos.

El primer artículo, establece el objeto de la iniciativa, que de manera general se establece como una garantía para los niños y adolescentes para el acceso a espacios públicos que atiendan a sus verdaderas necesidades.

El segundo, establece la modificación del artículo 6° de la Ley 388 de 1997, adicionando al objeto del ordenamiento territorial municipal y distrital, la priorización de espacios públicos y, agregado dos párrafos en los que se establecen obligaciones y facultades al Gobierno nacional para la efectiva aplicación de la futura norma en armonía con la política pública sobre Espacios Públicos.

El tercero y último, es el de la vigencia y derogatorias.

### III. Objetivo del proyecto

El proyecto tiene por objeto la inclusión, de manera prioritaria dentro del régimen general del ordenamiento territorial de los municipios y distritos, los espacios públicos con fines de recreación y esparcimiento dirigido a los menores de edad en todo el territorio nacional.

Ello, porque en la actualidad, la implementación de estos espacios en los entes territoriales es deficiente y no prioriza las necesidades de los niños y adolescentes pese a la determinante importancia que estos tienen para su desarrollo. Por lo anterior, de manera específica la modificación del artículo 6° de la Ley 388 de 1997 propuesta en el proyecto, establece:

- Obligaciones específicas de monitoreo y control desde el gobierno central, a través del DNP y del Ministerio de Vivienda para garantizar implementación efectiva de espacios públicos, caracterización, inventario e implementación de los mismos, en los entes territoriales.

- Priorizar las acciones en los niños y adolescentes como protagonistas reales en las ciudades por la repercusión directa en el crecimiento y desarrollo de sus capacidades que están intrínsecamente ligadas con la utilización de espacios adecuados.

### IV. Justificación

Refiere la autora del proyecto tres ejes en los que centra la necesidad de la iniciativa; a saber:

i) Naturaleza jurídica del Espacio Público Efectivo (EPE) realizado desde una relación constitucional y normativa;

ii) Incumplimiento de las autoridades nacionales y locales del régimen del espacio público por consecuencia de tres factores:

(a) ausencia de sanciones a las entidades territoriales por no generar y recuperar el espacio público;

(b) inexistencia de un sistema nacional y territorial para la medición y generación de los estándares del espacio público;

(c) Ausencia del control efectivo del Gobierno nacional sobre la gestión de las entidades territoriales en los espacios públicos, y;

iii) La importancia de los espacios públicos con infraestructura y equipamiento suficiente como mecanismo de cohesión social, la cual debe estar definida en una política pública debidamente articulada y aplicada.

Es importante analizar la pertinencia del proyecto de ley a la luz de los siguientes ejes:

1. *Normatividad y jurisprudencia vigente sobre espacios públicos y su cumplimiento.*

2. *Acceso de niños y adolescentes a espacios de recreación y esparcimiento.*

2.1. *Conexión entre espacios públicos y uso del tiempo en niños y adolescentes.*

3. *Sujetos de especial protección.*

4. *Experiencia internacional.*

### 1. Normatividad y jurisprudencia vigente sobre espacios públicos y su cumplimiento.

La Ley 388 de 1997, y el Decreto 1504 de 1998 establecieron disposiciones obligatorias a los entes territoriales para asegurar la implementación del espacio público:

#### • Ley 388 de 1997:

Estableció la obligatoriedad de incluir en los componentes de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), actuaciones relacionadas con la localización y dimensionamiento del espacio público. El artículo 16,2, establece lo siguiente:

El Plan Básico deberá contener por lo menos:

2.1 La localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial, de transporte y la adecuada intercomunicación de todas las áreas urbanas así como su proyección para las áreas de expansión, si se determinaren; la disponibilidad de redes primarias y secundarias de vías y servicios públicos a corto y mediano plazo; **la localización prevista para equipamientos colectivos y espacios públicos para parques y zonas verdes públicas, y el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a dichas infraestructuras.**

#### • Decreto 1504 de 1998

- Estableció que los municipios, y distritos deben dar prelación a la planeación, construcción, mantenimiento y protección del espacio público sobre los demás usos del suelo.

- Definió los elementos constitutivos del espacio público, los mecanismos para su incorporación en los POT, los determinantes de su manejo por parte de municipios y distritos, creó el indicador de espacio público efectivo (EPE).

- Desagregó los espacios públicos por constitutivos y complementarios. (Gráfico anexo).

- Estableció la categoría de Espacio Público Efectivo, que se define como el espacio público de carácter permanente, conformado por zonas verdes, parques, plazas y plazoletas. Para efectos de su medición, se estableció un indicador de espacio público por habitante y un índice mínimo de EPE de 15 m.

**Artículo 8°** En los Planes de Ordenamiento Territorial debe incorporarse:

a) Inventario general de los elementos constitutivos del espacio público.

b) Articulación entre los diferentes niveles para consolidar y complementar el sistema de espacios.

c) Cobertura de espacio público por habitante y del déficit cualitativo y cuantitativo, existente y proyectado.

d) Proyectos estratégicos que permitan suplir las necesidades y desequilibrios del espacio público en el mediano y largo plazo, con sus respectivos presupuestos y destinación de recursos.

**Artículo 14.** Se considera como índice mínimo de espacio público efectivo, para ser obtenido por las áreas urbanas de los municipios y distritos dentro de las metas y programa de largo plazo establecidos por el Plan de Ordenamiento Territorial, un mínimo de quince

(15m<sup>2</sup>) metros cuadrados y por habitante, para ser alcanzado durante la vigencia del plan respectivo.

**Parágrafo.** El Ministerio de Desarrollo Económico elaborará una metodología para la contabilidad y especificación de estas mediciones.

**Pese a que la normativa es clara y exige que los entes territoriales deben darle prelación a los espacios públicos, deben incorporar en los componentes de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), la localización y dimensionamiento del espacio público a escala urbana o zonal, es deficiente.** Así lo evidencia el Conpes 3718 de 2012 que define la política de Espacio Público en Colombia:

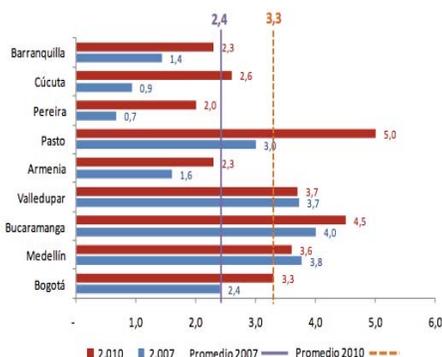
*“Los municipios y distritos no garantizan la generación y recuperación de espacio público desde los POT y planes parciales, en la medida que no se han definido estándares, ni metodologías, que orienten las decisiones en el proceso de formulación y adopción de los mismos, como también que establezcan reglas de juego claras hacia los particulares interesados en la promoción de planes y proyecto” (Negrilla y subrayado fuera de texto).*

*“Además de lo dispuesto en el Decreto 1504 de 1998, no se cuenta con un manual que determine los estándares adecuados para la planeación y ordenación del espacio público en la escala urbana. De la misma manera, no se cuenta con los instrumentos suficientes y un modelo tipo de sistema o red de espacios públicos, que aplique en las diferentes escalas territoriales y regiones del país.*

En la misma línea, la baja implementación de los espacios públicos se puede ver con los parámetros y estudios internacionales.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) fijó entre 10 y 15 metros cuadrados el espacio óptimo para las zonas verdes por habitante. En Colombia la única cifra al respecto la brinda el Conpes 3718 de 2012, donde se observa que en promedio el indicador es de 3,3 metros cuadrados, mientras que en 2007 era de 2,4 metros cuadrados.

La ciudad con mayores zonas verdes por habitante es Pasto con un promedio de 5,0 metros cuadrados por habitante; y la menor es Pereira con 2,0 metros cuadrados por habitante.



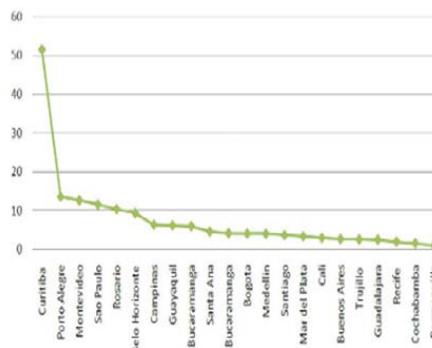
Por otro lado, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) realizó una muestra por ciudades de los metros cuadrados por habitante. Para Colombia se realizó el estudio en Bucaramanga, Barranquilla, Cali,

Medellín y Bogotá, como ciudades más representativas del hecho urbano. El BID encontró que Bucaramanga tiene 4,2 metros cuadrados por habitante, Barranquilla 1 metro cuadrado, Cali 3 metros cuadrados, Medellín 4,04 metros cuadrados y Bogotá 4,1 metros cuadrados. Lo anterior contrasta con otras ciudades del continente como Montevideo (12,68), Curitiba (51,15), Porto Alegre (13,62) y Sao Paulo (11,58).

Ciudad	País	M2 por habitante	Año
<b>Ciudades Participantes de la Iniciativa</b>			
Trujillo	Peru	2.6	2011
Santa Ana	El Salvador	4.6	2011
Montevideo	Uruguay	12.68	2011
Mar del Plata	Argentina	3.38	2012
Cochabamba	Bolivia	1.6	2012
<b>Ciudades no Participantes de la Iniciativa</b>			
Rosario	Argentina	10.4	2011
Bucaramanga	Colombia	4.2	2011
Curitiba	Brasil	51.5	2003
Barranquilla	Colombia	1	2010
Cali	Colombia	3	2010
Medellín	Colombia	4.04	2010
Santiago	Chile	3.7	2010
Guadalajara	Mexico	2.53	2005
Bogota	Colombia	4.1	2010
Buenos Aires	Argentina	2.69	2001
Porto Alegre	Brasil	13.62	2010
Sao Paulo	Brasil	11.58	2010
Belo Horizonte	Brasil	9.4	2000
Campinas	Brasil	6.4	2010
Guayaquil	Ecuador	6.2	2009
Recife	Brasil	2	2010

**Fuente:** Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Consultado de <http://blogs.iadb.org/wp-content/blogs.dir/55/files/2012/06/A1.jpg>

**m2 de Espacios Verdes por habitante en Ciudades de America Latina**



**Fuente:** Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Consultado de <http://blogs.iadb.org/wp-content/blogs.dir/55/files/2012/06/A1.jpg>

### Jurisprudencia

Para el estudio de la iniciativa, conviene analizar la interpretación constitucional de los asuntos objeto del trámite legislativo, a saber:

1. Las implicaciones sobre Espacio Público, y;

2. La protección de los niños y adolescentes. Así, se consultó la siguiente jurisprudencia de la Corte Constitucional, ente autorizado para ser el único intérprete de la Carta Superior.

Sobre el concepto de espacio público, la Corte Constitucional en Sentencia T-508 de 1992, lo ha interpretado así:

*“Está compuesto por porciones del ámbito territorial del Estado que son afectados al uso común por los intereses y derechos colectivos y de algunos otros de carácter fundamental cuya satisfacción permiten; además, comprende partes del suelo y del espacio aéreo, así como de la superficie del mar territorial y de las vías fluviales que no son objeto del dominio privado, ni del pleno dominio fiscal de los entes públicos.*

(...)

*El Espacio Público comprende, pues, aquellas partes del territorio que pueden ser objeto del disfrute, uso y goce de todas las personas con finalidades de distinta índole y naturaleza, que se enderezan a permitir la satisfacción de las libertades públicas y de los intereses legítimos que pueden radicarse en cabeza de todas las personas de conformidad con el orden jurídico; en principio, en dichas partes del territorio las personas en general no pueden ejercer plenamente el derecho de propiedad o de dominio, sea privado o fiscal.”* (Subraya del texto original).

Además, en Sentencia C-361 de 2016 de la Corte Constitucional dentro del proceso de revisión del artículo 127 de la Ley 769 de 2002, se refirió a la protección del Espacio Público, anotando lo siguiente:

*“(…) ha señalado la especial relevancia que tiene la protección del espacio público como un derecho colectivo en el Estado social de derecho, para lo cual ha resaltado y sistematizado los aspectos esenciales y señalado sus siguientes manifestaciones:*

*“a) Como deber del Estado de velar por la protección de la Integridad del Espacio público.*

*b) Como deber del Estado de velar por su destinación al uso común.*

*c) Por el carácter prevalente del uso común del Espacio Público sobre el interés particular.*

*d) Por la facultad reguladora de las entidades públicas sobre la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.*

*e) Como Derecho e Interés Colectivo.*

*f) Como objeto material de las acciones populares y como bien jurídicamente garantizable a través de ellas”.*

*Por lo tanto, es un deber de las autoridades públicas velar por el respeto y protección de la integridad del espacio público, el cual constituye un derecho colectivo que exige por sus características la actuación de las autoridades que con base en la regulación en las diferentes materias –como el tránsito terrestre– vele por la prevalencia del interés común sobre el particular, y que por su misma naturaleza de derecho constitucional exige su garantía por tratarse de un fin esencial del Estado. Es por tales motivos que la afectación del derecho al espacio público, y la regulación que lo pro-*

*tege puede conllevar a la imposición de ciertas medidas y sanciones (...).”*

En síntesis es claro que el concepto de espacio público en su dimensión jurídica y constitucional es considerado como un derecho colectivo sobre cierta parte del territorio que es objeto de uso, goce y disfrute por parte de todas las personas en condiciones de igualdad.

Por otro lado, respecto de la denominación niños y adolescentes, población respecto de la cual centra el parámetro de la futura norma, la Corte Constitucional en Sentencia C-069 de 2016 explica que:

*“(…) Ley 1098 de 2006, en la cual, no obstante se distingue entre niños, niñas y adolescentes, el artículo 3º dispone que son titulares de los derechos consagrados en el Código “todas las personas menores de 18 años”.*

*En efecto, cualquiera de las clasificaciones mencionadas están subsumidas dentro de la categoría general de menor de edad, y que la Ley 27 de 1997 fijó hasta los 18 años. De modo que cuando en el ordenamiento se usa indistintamente el término niño, niña, impúber, o adolescente, en todo caso, se hace alusión a los menores de edad, es decir, a los menores de 18 años, quienes, en últimas, son los destinatarios de las medidas de protección especial.*

*Lo anterior permite hacer una observación general en relación con la garantía y protección de los derechos de los menores, pues éstas obedecen al criterio único de la edad, el cual determina que todas las personas menores de 18 años sean sujetos de especial protección constitucional y legal. Así las cosas, no cabe hacer alguna distinción en cuanto a los sujetos especialmente protegidos en el artículo 44 de la Carta, pues los menores de edad, en sentido lato, son los sujetos a quienes el ordenamiento Superior ha extendido la protección especial que se concreta en garantías particulares. (...).”* (Subraya Propia).

En este sentido, lo que se entiende en la reiterada jurisprudencia, es que la Corte Constitucional ha interpretado, desde la configuración de obligaciones estatales aceptadas en distintos instrumentos internacionales, que el Estado social de derecho, debe atender su compromiso con la igualdad material de todas las personas. **Surge entonces un deber particular de protección especial de los más débiles, como los son: los menores de edad.**

Sobre las materias objeto de estudio, entendiendo que espacio público es un derecho colectivo y que los niños y adolescentes pertenecen a la categoría general de población de protección especial por parte de las medidas del Estado, **necesariamente conduce a observar una conexidad más amplia entre los Derechos Colectivos de la población con protección especial.**

Así, en Sentencia T-341 de 2016 la Corte Constitucional frente a la diferenciación de los derechos colectivos “ha precisado (...) definió el derecho colectivo como el “interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares”. En el mismo sentido indicó, que “los derechos colectivos se caracterizan porque son derechos de solidaridad, no son excluyentes, pertenecen a todos y cada uno de los individuos y no pueden existir sin la cooperación entre la sociedad civil, el Estado y la comunidad internacional. En este sentido los derechos colectivos generan en su ejercicio una doble titularidad, individual y colectiva, que trasciende el ámbito interno” y agregó que el interés colectivo “pertenece a todos y cada uno de los miembros de una colectividad determinada, el cual se concreta a

*través de su participación activa ante la administración de justicia, en demanda de su protección”.*

## 2. Acceso de niños y adolescentes a espacios de recreación y esparcimiento.

Según el Dane en 2016 en Colombia hay 11 millones de niños (0-12 años) y 5.16 millones de adolescentes (12-18 años). Según un estudio de la Unicef y la Universidad de los Andes (2014), el 60% de los niños en situación de pobreza no cuentan con zonas verdes para esparcimiento, mientras en el caso de los adolescentes es del 55%.

Por otro lado, según el Dane, en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (Geih) de 2015 se observa que el 82,8% de los niños y el 82,2% de los adolescentes que hacen parte de la situación de pobreza o de vulnerabilidad no pueden acceder a espacios públicos. Así mismo de la Geih se observa como el 86,5% de los niños sí asisten al colegio, mientras en los adolescentes asiste el 78,1%, por lo tanto, no asisten, respectivamente, el 13,5% de los niños y el 21,9% de los adolescentes.

El observatorio laboral de la Universidad del Rosario argumenta que el 8% de los niños trabaja en Colombia, esto es, aproximadamente, es decir 1.039.000 niños.

Hoy en día las cifras dan cuenta de una realidad social compleja: Según el ICBF, el 20% de las mujeres embarazadas en el país son adolescentes; según la Policía Nacional, el 19,3% de los adolescentes consumen alcohol y el 4,8% marihuana. Entre 2010 y 2015, según la Policía, 49.992 menores han sido detenidos por tráfico de estupefacientes y tan sólo en 2015, se detuvo a 18.067 menores por hurto en todas sus modalidades, y narcotráfico, principalmente. Brindar más y mejores oportunidades de capital físico mejorará el capital humano de la niñez en Colombia, a la vez que brindará mejores oportunidades para su futuro.

**En conclusión, el precario acceso de niños y adolescentes a espacios de recreación y esparcimiento. En especial para los más pobres y vulnerables que son el 82%.**

### 2.1 Conexión entre espacios públicos y uso del tiempo en niños y adolescentes.

El incumplimiento de la política de espacios públicos (PEP) no permite uso adecuado de tiempo libre de los niños y adolescentes.

Según la Constitución Política de Colombia y la declaración de los derechos de los niños, el uso del tiempo libre es aquel que es destinado para diversión, descanso, recreación, desarrollo personal o para realizar actividades de recreación y cultura que les permita tener un desarrollo armónico e integral. Para cumplir con dicho cometido, se requiere que los niños y adolescentes tengan acceso a espacios adecuados como bibliotecas, ludotecas, parques, zonas verdes y deportivas.

Según Unicef y Cepal, el destino que se dé al tiempo libre en la infancia y la adolescencia, puede jugar un rol de protección o puede convertirse en un factor de riesgo, en especial, afectando variables como los resultados académicos, las decisiones de consumo de alcohol, la probabilidad de embarazo adolescente, el abuso de sustancias psicoactivas o la vinculación delincinencial juvenil.

Así mismo, instituciones como Unicef (2002) argumentan que el juego es esencial en el desarrollo infantil para fortalecer habilidades sociales y personales, lo cual va en la misma dirección de (Christie & Kathleen, 2009) quienes encuentran que el juego permite a los niños mejorar la interacción con los demás, desarrollar la creatividad, mejorar el autocontrol y la condición fisi-

ca. Finalmente, (Darling, 2005; Feldman & Matjasko, 2005; Morrissey & Werner-Wilson, 2005) encuentran que no realizar actividades extracurriculares o de esparcimiento dificulta la capacidad de niños y adolescentes para crear su identidad, formar capital social y humano, desarrollar habilidades de sociabilidad y generar sentido de pertenencia a una comunidad.

Se han identificado tendencias globales (IPA, 2009) como la indiferencia que dificultan que el derecho al juego sea satisfecho en los espacios públicos de las ciudades contemporáneas. Según el BID, en su iniciativa ciudades sostenibles, durante décadas, la dimensión humana y la relevancia del juego para el desarrollo infantil han quedado relegadas frente a otros aspectos de la planificación urbana.

La lógica del mercado y las tendencias en la arquitectura han contribuido a desplazar el foco hacia la construcción de edificios individuales, y como consecuencia de esto, la escasez de espacios de calidad, el ruido, la contaminación del aire, los obstáculos para caminar, la falta de verde o el riesgo de accidentes se han vuelto condiciones comunes en la mayoría de las ciudades, con un enorme costo en términos de calidad de vida para sus habitantes. Así mismo, The Brookings Institute, uno de los think tanks más reconocidos del mundo, sostiene en su estudio “Walk this Way” que:

1. Los lugares caminables urbanos tiene una economía mucho más activa que los no caminables.
2. Los lugares o distritos caminables que se conectan entre sí tienen rentas y valores de vivienda más altos.
3. Los residentes de los lugares más caminables tienen menores costos de transporte, mayor acceso a la infraestructura de transporte, pero rentas más altas.
4. Los residentes de los lugares menos caminables tienen menores ingresos y niveles educativos que los residentes de las zonas más caminables.

Respecto a ello, el BID<sup>1</sup> muestra que la población de los lugares calificados con un índice de caminabilidad *muy malo* tiene menos ingresos, mayor incidencia del desempleo, menor diversidad en su composición, menor educación formal, y viajan una gran distancia para trabajar, además que cuentan con menos espacios públicos recreativos.

### 3. Espacio público, el adulto mayor y la persona con discapacidad.

Debe considerarse pertinente ampliar la medida pretendida en esta iniciativa, no solamente como una medida enfocada en los niños y adolescentes, sino entender el espacio público como derecho colectivo que le es propio a todos, en particular a la población titular de protección especial por parte del Estado.

**Por lo anterior propongo incluir en el proyecto de ley la priorización del espacio a toda la población titular de especial protección como personas con discapacidad y el adulto mayor.**

El estudio de la “Misión Colombia envejece<sup>2</sup>” (Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga y Concha, 2015) argumenta que en el país hay 5,2 millones de adultos mayores (mayores de 60 años) que equivalen al 10,8% de la población, mientras que en el año 2050 serían 14,1

1 <http://blogs.iadb.org/ciudadessostenibles/2013/03/29/los-beneficios-economicos-de-construir-ciudades-caminables/>

2 El Tiempo. Las personas mayores de Colombia son las más pobres de América Latina. 28 de septiembre de 2015. Consultado <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/adultos-mayores-en-colombia-estudio/16389736>

millones, aproximadamente el 23% de los habitantes. De la mano de las anteriores cifras, el estudio sostiene que la expectativa de vida ha venido creciendo, al pasar de 50,6 años en 1955 a los 74 años en 2015.

La Misión también revela que en Colombia la relación entre la tasa de pobreza en el total nacional y la que corresponde a los mayores de 65 años, aparte de representar más del doble de diferencia (19,51% tasa nacional y 44% la de las personas mayores de 65 años), es la más alta de todos los países de América Latina investigados. Fedesarrollo también sostiene que mientras la población total del país tiende a duplicarse para el periodo entre 1985 y 2050, la que está entre los 60 y 70 años se multiplicará por seis y los de 80 años o más lo harán por 17 veces<sup>3</sup>. En conclusión, a partir del año 2020 terminará el bono demográfico (sociedad juvenil) e iniciará lo que se conoce como el impuesto demográfico.

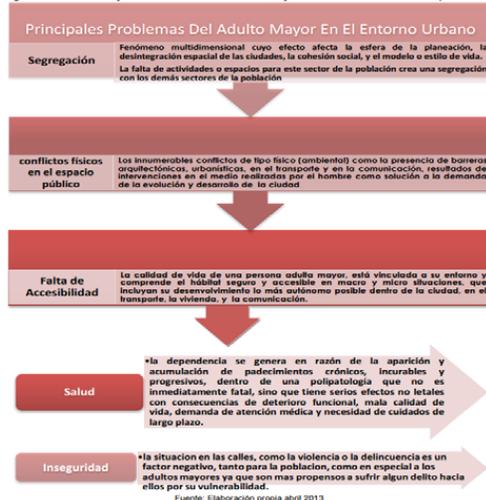
El estudio también sostiene que se debe hacer un ajuste al modelo de atención en salud, orientado a una real promoción y prevención para disminuir los casos de problemas en salud, de modo que los individuos sean conscientes de su propia salud. De los 14 millones de personas mayores de 60 años que se estima habrá en el país en el 2050, al menos el 32% sufrirá alguna enfermedad crónica, como hipertensión arterial, diabetes, artritis o depresión.

Soraya Montoya, directora de la Fundación Saldarriaga y Concha, sostiene que si no se toman las medidas adecuadas, el país enfrentará un incremento del 47% del gasto per cápita en salud, por lo que en la publicación sostienen que se debe promover el ejercicio físico, comer sanamente, manejar el estrés y mantener una vida social activa. Lo anterior, en línea con el hecho de que el 72% de las personas de la tercera edad no hacen ejercicio.

Con base en las cifras anteriores, es prioritario tener una política pública de espacios públicos que incluya a la población adulta mayor. Pues además que son sujetos políticos se encuentran en la edad del disfrute aprovechamiento del tiempo libre del espacio público para el ejercicio, recreación y socialización.

La siguiente gráfica muestra los principales problemas del adulto mayor en el entorno urbano, ello alrededor de tres conceptos: segregación, conflictos físicos en el espacio público y falta de accesibilidad.

Imagen 6: El Adulto Mayor dentro de la ciudad de SLP y su relación con el entorno que lo rodea.



Fuente: Universidad Autónoma San Luis de Potosí. 2013. Propuesta Metodológica de Accesibilidad para adultos mayores en espacios públicos.

El Adulto Mayor<sup>3</sup> requiere de acondicionamiento del equipamiento urbano, así como de características de diseño que propicien la convivencia en el espacio público, ya que a manera de hipótesis podría decirse que la falta de accesibilidad en condiciones especiales genera segregación y fragmenta la ciudad. Las diferencias en el acceso de la población a los espacios urbanos derivado de condiciones económicas o sociales han dado lugar a ciudades fragmentadas. (Jordán, 2005) Hoy se deben pensar las ciudades y los espacios públicos en función de los adultos mayores, hay que repensar las ciudades para los niños y de las personas con discapacidad.

#### 4. Experiencia internacional.

Unicef ha promovido un movimiento mundial que busca hacer de los entornos urbanos los mejores espacios para los niños, recogiendo experiencias nacionales e internacionales, como “Ciudades de los Niños”, promovida por Francesco Tonucci<sup>4</sup> quien desde su experiencia en Fanno (Italia), invita a pensar en ciudades estructuradas y creadas para los ellos. Algunos de los países se han vinculado:

- España: Ciudades Amigas de la Infancia. Promueve la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en el ámbito de las Entidades Locales.

- Brasil: el Sello Unicef reconoce a los municipios que logran mejorías en la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes.

- Roma: “La Ciudad de los niños”. Promovida por el Instituto de Ciencias y Tecnología de la Cognición del Consejo Nacional de Investigaciones de Roma, de la que hacen parte Medellín, Manizales y Bogotá.

- México: Se llevó a cabo el Programa de Rescate de Espacios Públicos por medio de la Secretaría de Desarrollo Social de México<sup>5</sup>. Su objetivo es contribuir a mejorar la calidad de vida y la seguridad ciudadana, mediante el rescate de espacios públicos en condición de deterioro, abandono o inseguridad que sean utilizados preferentemente por la población en situación de pobreza de las ciudades y zonas metropolitanas. Una encuesta levantada en 2009 por la misma Sedesol, observó que el 74.4% de las personas encuestadas participan en las actividades sociales que se realizan en los espacios públicos rescatados.

En Colombia el ICBF, en 2013 promovió “Ciudades Prósperas de los Niños, Niñas y Adolescentes”, una iniciativa para crear espacios para niños y adolescentes pero solo duro un año. Es importante elevar estas iniciativas a ley para que sean perdurables en el tiempo y eso es lo que busca este proyecto de ley: promover un modelo de ciudad que se comprometa con mejorar la calidad de vida de los niños y adolescentes a partir del mejoramiento de su entorno físico y el desarrollo de actividades para su bienestar.

3 Universidad Autónoma San Luis de Potosí. 2013. Propuesta Metodológica de Accesibilidad para adultos mayores en espacios públicos. <http://evirtual.uaslp.mx/Habitat/innobitat01/BAF/15125/PROPUESTA%20METODOL%C3%93GICA%20DE%20ACCESIBILIDAD%20PARA%20ADULTOS%20MAYORES%20EN%20LOS%20ESPACIOS%20P%C3%9ABLICOS.pdf>

4 Pensador, psicopedagogo italiano. Líder mundial sobre el papel de los niños en el ecosistema urbano y de artículos en revistas italianas y extranjeras.

5 [http://www.unfpa.org.mx/ET/Anexo\\_4-Buenas\\_practicas.pdf](http://www.unfpa.org.mx/ET/Anexo_4-Buenas_practicas.pdf)

5. Cuadro del Pliego de Modificaciones

NORMA VIGENTE	TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 044-16 SENADO	PLIEGO DE MODIFICACIONES PRIMER DEBATE SENADO
	<p>Por la cual se modifica el artículo 6° de la Ley 388 de 1997 y se priorizan los espacios públicos para niños y adolescentes.</p> <p style="text-align: center;"><b>El Congreso de Colombia DECRETA:</b></p>	<p>Por la cual se modifica el artículo 6° de la Ley 388 de 1997 y se priorizan los espacios públicos <u>en armonía con las necesidades de niños y adolescentes y de las demás personas con protección especial del Estado</u>”</p> <p style="text-align: center;"><b>El Congreso de Colombia DECRETA:</b></p>
	<p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente ley busca garantizar la implementación efectiva en los entes territoriales de espacios públicos en armonía con las necesidades de los niños y adolescentes.</p>	<p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente ley busca garantizar la implementación efectiva en los entes territoriales de espacios públicos <u>en armonía con las necesidades de niños y adolescentes y de las demás personas con protección especial por parte del Estado</u>.</p>
<p><b>Artículo 6º. Objeto.</b> El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.</li> <li>2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.</li> <li>3. La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.</li> </ol> <p>El ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; deberá atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia; e incorporará instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras.</p>	<p><b>Artículo 2º.</b> Modifíquese el artículo 6° de la Ley 388 de 1997, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 6º. Objeto.</b> El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, <u>priorizar las necesidades de recreación y esparcimiento de los niños y adolescentes, racionalizar las intervenciones</u> sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.</li> <li>2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.</li> <li>3. La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.</li> </ol> <p>El ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; deberá <u>dar prelación a los espacios públicos</u>, atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia; e incorporará instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> <u>Con el fin de garantizar la prevalencia del espacio público sobre los demás usos del suelo, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio crearán el Programa Nacional de Espacio Público, a través del cual implementarán la metodología de medición de indicadores cuantitativos y cualitativos de los Espacios Públicos, brindarán asesoría técnica a los municipios y distritos en la fase de formulación de los Planes de Ordenamiento relacionados con el tema, en la adecuada planeación e implementación de Espacios Públicos, y harán seguimiento al inventario y condiciones en que se encuentren estos espacios en los entes territoriales.</u></p>	<p><b>Artículo 2º.</b> Modifíquese el artículo 6° de la Ley 388 de 1997, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 6º. Objeto.</b> <u>El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, priorizar las necesidades de recreación y esparcimiento de niños y adolescentes y demás personas con protección especial por parte del Estado, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.</li> <li>2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.</li> <li>3. La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.</li> </ol> <p><u>El ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; deberá dar prelación a los espacios públicos, atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia; e incorporará instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras.</u></p> <p><b>Parágrafo.</b> <u>Con el fin de garantizar la prevalencia del espacio público sobre los demás usos del suelo, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Salud y Protección Social, o quienes hagan sus veces, crearán el Programa Nacional de Espacio Público, a través del cual implementarán la metodología de medición de indicadores cuantitativos y cualitativos de los Espacios Públicos, brindarán asesoría técnica a los Municipios y Distritos en la fase de formulación de los Planes de Ordenamiento relacionados con el tema, en la adecuada planeación e implementación de Espacios Públicos, y harán seguimiento al inventario y condiciones en que se encuentren estos espacios en los entes territoriales.”.</u></p>
	<p><b>Parágrafo transitorio.</b> Dentro de los seis meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional definirá y reglamentará el Programa Nacional de Espacio Público, para lo cual deberá organizar mesas de trabajo en cada departamento del país, asegurando la participación de niños, jóvenes, padres de familia, educadores y diferentes autoridades públicas e instancias relacionadas con el tema.</p>	<p><b>Artículo 3º. Reglamentación.</b> Dentro de los 6 meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional definirá y reglamentará el Programa Nacional de Espacio Público. Para lo cual, deberá organizar mesas de trabajo en cada departamento del país, <u>garantizando la efectiva participación ciudadana y asegurando el acompañamiento de</u> diferentes autoridades públicas e instancias relacionadas con el tema <u>de espacio público</u>.</p>
	<p><b>Artículo 3º. Vigencia.</b> Esta norma rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 4º. Vigencia.</b> Esta norma rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.</p>

### Proposición

De acuerdo a las consideraciones expuestas, solicitamos a los honorables Senadores de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, **dar primer debate** el Proyecto de ley número 44 de 2014 Senado, *por la cual se modifica el artículo 6° de la Ley 388 de 1997 y se priorizan los espacios públicos en armonía con las necesidades de niños y adolescentes y de las demás personas con protección especial del Estado*”, de acuerdo al pliego de modificaciones presentado.

De los honorables Senadores,



FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ  
Senador de la República  
Centro Democrático

### PLIEGO DE MODIFICACIONES PRIMER DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 44 DE 2016 SENADO

*por la cual se modifica el artículo 6° de la Ley 388 de 1997 y se priorizan los espacios públicos en armonía con las necesidades de niños y adolescentes y de las demás personas con protección especial del Estado*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley busca garantizar la implementación efectiva en los entes territoriales de espacios públicos en armonía con las necesidades de las personas de protección especial por parte del Estado.

**Artículo 2°.** Modifíquese el artículo 6° de la Ley 388 de 1997, el cual quedará así:

**“Artículo 6°. Objeto.** El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, priorizar las necesidades de recreación y esparcimiento de niños y adolescentes y demás personas con protección especial por parte del Estado, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante:

1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.

2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.

3. La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.

El ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; deberá dar prelación a los espacios públicos, atender las condi-

*ciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia; e incorporará instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras.*

**Parágrafo.** Con el fin de garantizar la prevalencia del espacio público sobre los demás usos del suelo, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Salud y Protección Social, o quienes hagan sus veces, crearan el Programa Nacional de Espacio Público, a través del cual implementarán la metodología de medición de indicadores cuantitativos y cualitativos de los Espacios Públicos, brindarán asesoría técnica a los Municipios y Distritos en la fase de formulación de los Planes de Ordenamiento relacionados con el tema, en la adecuada planeación e implementación de Espacios Públicos, y harán seguimiento al inventario y condiciones en que se encuentren estos espacios en los entes territoriales”.

**Artículo 3°. Reglamentación.** Dentro de los 6 meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional definirá y reglamentará el Programa Nacional de Espacio Público. Para lo cual, deberá organizar mesas de trabajo en cada departamento del país, garantizando la efectiva participación ciudadana y asegurando el acompañamiento de diferentes autoridades públicas e instancias relacionadas con el tema.

**Artículo 4°. Vigencia.** Esta norma rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

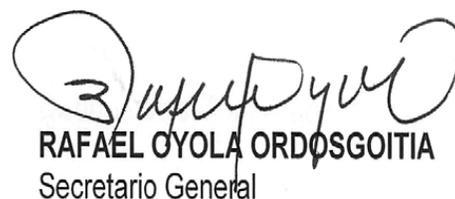
De los honorables Senadores,



FERNANDO NICOLÁS ARAÚJO RUMIÉ  
Senador de la República  
Centro Democrático

Bogotá, D. C., 19 de octubre de 2016

En la fecha se recibió ponencia y texto propuesto para primer debate del Proyecto de ley número 44 de 2016 Senado, *por la cual se modifica el artículo 6° de la Ley 388 de 1997 y se priorizan los espacios públicos en armonía con las necesidades de niños y adolescentes y de las demás personas con protección especial del Estado*.



RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA  
Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia para primer debate, consta de diecinueve (19) folios.

  
**RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA**  
 Secretario General  
 Comisión III – Senado.

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 43 DE 2016 SENADO**

*por medio de la cual se incentiva la sostenibilidad ambiental y el uso productivo de la guadua, en la recuperación de la identidad y valores del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano.*

Bogotá, D. C., octubre de 2016

Senador

LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

Presidente Comisión Quinta del Senado de la República

Ciudad

**Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 43 de 2016 Senado**

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la designación que me hizo la Mesa Directiva de la Comisión Quinta del honorable Senado de la República, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 43 de 2016 Senado, *por medio de la cual se incentiva la sostenibilidad ambiental y el uso productivo de la guadua, en la recuperación de la identidad y valores del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano*, para que así pueda darle el trámite legislativo correspondiente.

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

- I. Antecedentes del Proyecto
- II. Objeto del Proyecto
- III. Justificación
- IV. Modificaciones
- V. Proposición
- VI. Texto propuesto

**INFORME DE PONENCIA PARA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 43 DE 2016 SENADO**

*por medio de la cual se incentiva la sostenibilidad ambiental y el uso productivo de la guadua, en la recuperación de la identidad y valores del paisaje cultural cafetero colombiano.*

**I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO**

La iniciativa fue presentada ante la Secretaría General del Senado de la República el 26 de julio de 2016, por la Senadora María del Rosario Guerra, Congresista del Partido Centro Democrático

**II. OBJETO DEL PROYECTO**

La iniciativa legislativa, propone adoptar un marco de política que incentive el uso industrial de la guadua en armonía con la sostenibilidad ambiental. Para esto se busca, incentivar el manejo sostenible de la guadua en pro de mitigar los efectos del cambio climático y la protección de cuencas y microcuencas, estimular la producción de guadua con fines agroindustriales conservando la importancia de este elemento como parte del paisaje Cultural Cafetero y su identidad y generar empleos y diversificar los ingresos de origen agropecuario con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población cafetera.

**III. JUSTIFICACIÓN**

La guadua se caracteriza por ser un recurso renovable y sostenible porque se auto desarrolla vegetativamente; no necesita de semilla para reproducirse como sí lo necesitan algunas especies maderables. La Guadua Angustifolia posee una alta velocidad de crecimiento, casi 11 cm de altura por día en la región cafetera.

“La guadua tiene fibras naturales muy fuertes que permiten desarrollar productos industrializados, tales como aglomerados, laminados, pisos, paneles, esteras, pulpa y papel, es decir, productos de alta calidad que se podrían ofrecer en el mercado nacional o internacional, compitiendo con el plástico, hierro y concreto.”<sup>1</sup>

Según los estudios realizados por el “Instituto Alemán de Pruebas de Materiales de Construcción Civil de Stuttgart” en noviembre de 1999, y a manera de comparación se concluyó que una varilla de hierro de 1 cm<sup>2</sup> de sección resiste la tracción de 40 KN (Kilo Newtons); una guadua con una sección de 12 cm<sup>2</sup> resiste 216 KN, por ello se le denomina “acero vegetal”.

Según la *Environmental Bamboo Foundation*, la guadua tiene varios efectos sobre el planeta, como ningún otro producto en el mundo, y entre ellos están:

**CONTROL DE LA EROSIÓN**

La guadua controla la erosión como ningún otro agente, tiene un sistema de raíces capaz de crear un mecanismo inigualable, cosiendo el suelo con sus raíces junto a lo largo de las riberas frágiles, áreas deforestadas, y en lugares propensos a los terremotos y deslizamientos de lodo. La guadua, evita la erosión masiva del suelo y sostiene el suelo con el doble de agua que este puede acopiar.

**AHORRO DE BOSQUES**

En los trópicos, es posible plantar y hacer crecer la guadua en la propia casa. En Costa Rica, 1.000 casas de guadua se construyen anualmente con solo una plantación de guadua de 60 hectáreas; si un proyecto equivalente utiliza madera, requeriría 500 hectáreas de nuestros bosques tropicales. Con un aumento anual de 10 a 30% en la biomasa, en comparación con 2 a 5% para los árboles, la guadua crea mayores rendimientos de materia prima para su uso.

**RECURSO RENOVABLE**

La guadua es un recurso renovable que ahora se está utilizando para la protección de paredes y suelos; se usa para la fabricación de papel, briquetas de combustible, materia prima para la construcción de viviendas

<sup>1</sup> EcoHabitar. La Guadua: una maravilla natural de grandes bondades y prometedor futuro. 2013

y barras de refuerzo de vigas de hormigón armado. La Guadua tolera extremos de precipitación, de 760-6.500 milímetros de lluvia anual.

### ALOJAMIENTO

Las industrias relacionadas con guadua ya proporcionan ingresos, alimentos y vivienda a más de 2,2 millones de personas en todo el mundo. Los gobiernos de la India y China, con 15 millones de hectáreas de reservas de guadua colectivamente, están a punto de centrar la atención en los factores económicos de la guadua para potencializar los proyectos de vivienda. La guadua es flexible y ligero y permite a las estructuras moverse durante los terremotos.

### ALIMENTOS

La guadua en el sector agropecuario sirve para hacer forraje para animales y alimentos para peces. Solo Taiwán consume 80.000 toneladas de brotes de guadua al año, lo que constituye una industria de USD\$50 millones.

### LA GUADUA EN COLOMBIA

Al observar las imágenes fotográficas que caracterizan el Paisaje Cultural Cafetero Colombiano, decretado patrimonio de la humanidad por la Unesco en 2011, resaltan los hermosos guaduales que se encuentran en áreas contempladas en el PCCC. Colombia tiene cerca de 56.000 hectáreas de guaduales, donde los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, Valle del Cauca y Tolima representan el 62,5% del área con guaduales.

**Tabla 1.** Área en guaduales naturales y plantados en la región cafetera, Valle del Cauca y Tolima.

Departamento	Guaduales naturales (Ha)	Guaduales plantados (Ha)	Total Ha
Caldas	5.875	320	6.195
Quindío	7.708	905	8.613
Risaralda	3.315	615	4.130
Valle del Cauca	9.688	2.179	11.867
Tolima	2.896	1.326	4.222
<b>Total</b>	<b>29.682</b>	<b>5.345</b>	<b>35.027</b>

Fuente: Estado del Arte de la Cadena de la Guadua en Colombia 2003 -2012

En el Conpes 3803 de 2014<sup>2</sup>, al mencionar los principios del plan de manejo del Paisaje Cultural Cafetero como son el bienestar económico y social de sus habitantes, la apropiación del patrimonio cultural y la sostenibilidad ambiental, la guadua constituye el recurso nativo y ancestral que ha contribuido en la sostenibilidad ambiental, en la belleza escénica del paisaje y en la arquitectura cuyos valores están en franco deterioro.

La guadua ha estado ligada a la cultura del país por su potencial conservacionista, ecológico, económico, cultural, paisajista, artesanal, arquitectónico y agroindustrial.

“La guadua es, a nuestro parecer, el elemento más importante de la cultura cafetera; es el paisaje, el acueducto, el material de construcción; es el puente sobre la quebrada, la cerca, el trincho, el gallinero, la escalera; es el mueble, el recipiente para líquidos, el artefacto que a través de múltiples usos acompaña el entorno y la vida cotidiana del Viejo Caldas. ...”<sup>3</sup>

Nuestra guadua o guadua angustifolia Kunt o Bambusa guadua, pertenece a la familia de las gramíneas, es un pasto gigante que se caracteriza principalmente por ser un protector del medio ambiente y una de las posibles oportunidades para la mitigación de los efectos del cambio climático. Es una riqueza natural que debe estar inmersa en las políticas ambientales, agropecuarias, educativas, sociales y culturales de nuestro país.

En el 2003 y 2005 se registraron tres hechos relevantes; en el 2003 se dio la caracterización y organización de la cadena productiva; en el 2004 se suscribe el primer Acuerdo Nacional de Competitividad de la guadua donde se priorizan los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, Valle del Cauca, Tolima, Huila, Antioquia, Cauca y Cundinamarca como potenciales productores de guadua y en el 2005 se da el reconocimiento de la guadua en la política de cadenas productivas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Se estima que entre 1993 y 2002, esta gramínea generó recursos por \$8.611 millones, cifra que según las corporaciones autónomas regionales, refleja el aprovechamiento de 3.075.592 plantas, de las cuales se obtuvieron 12.302.368 de piezas comerciales.

Es a partir de 2004 cuando se da inicio en Colombia a las agendas de investigación de la guadua, donde universidades a través de convenios y convocatorias ejecutaron proyectos que aportaron nuevos conocimientos y tecnologías para el sector. En el 2012 se observan avances en investigación de productos de la guadua, como el desarrollo de productos cosméticos y farmacéuticos a partir de los sub productos y el diseño y construcción de vivienda con elementos estructurales en guadua laminada.

Según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), Colombia ocupa en América Latina el segundo lugar en el ranking de la guadua sobre diversidad, expresada en nueve géneros y setenta especies reportadas, de las cuales veinticuatro son endémicas y unas doce esperan a ser descritas.

Colombia a nivel mundial participa únicamente con un 0,10% de producción de la guadua, a pesar del potencial que tiene.

En materia productiva se puede hablar de tres grupos en la cadena de la guadua:

- En construcción: Muebles, artesanías, estructuras, y carpintería.
- En servicios Ambientales y Bioingeniería: Recuperación de áreas degradadas, protección y recuperación de cuencas y microcuencas, captura de CO<sub>2</sub>-
- En farmacéuticos: medicinales, cosméticos y alimenticios.

La presente ley reconoce que la guadua constituye un recurso agropecuario nativo y ancestral que contribuye a la sostenibilidad ambiental, a la belleza del Paisaje Cultural Cafetero y a la arquitectura rural.

La riqueza de la arquitectura cafetera, referente en el uso de la guadua en Colombia, se encuentra en riesgo como consecuencia de la pérdida de las técnicas tradicionales de construcción, amenazando el patrimonio cultural rural y urbano del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano. Así, aunque se han logrado mantener algunas construcciones de carácter patrimonial, no se han desarrollado planes ni acciones concretas que

<sup>2</sup> Conpes 3803 de 2014.

<sup>3</sup> Libro Bambusa Guadua. Marcelo Villegas

fomenten el uso de técnicas tradicionales de construcción y de conservación tanto para vivienda nueva como construcciones rurales existentes, que garantice la conservación y el mantenimiento de las existentes.

La riqueza ambiental y arquitectónicas, se encuentra en riesgo porque los saberes autóctonos propios de la cultura cafetera no han formado parte de la estructura de los planes y programas de desarrollo y no se ha dado el relevo generacional, que valore los saberes y conocimientos propios de su patrimonio cultural, ambiental y productivo ligado a la economía cafetera y al uso de la guadua en la protección ambiental y a la arquitectura con guadua y bahareque.

#### MARCO NORMATIVO NACIONAL

**Ley 811 DE 2003.** “Por medio de la cual se modifica la Ley 101 de 1993, se crean las organizaciones de cadenas en el sector agropecuario, pesquero, forestal, acuícola, las Sociedades Agrarias de Transformación, SAT, y se dictan otras disposiciones.” La guadua fue elevada al estatus de cadena productiva.

El proyecto “Posicionamiento de la Gobernanza Forestal en Colombia, DCI – ENV /2010/221–025”. Que apoya la cadena productiva de la guadua.

**Convenio 020 de 2001.** Norma Unificada en Guadua. Reglamentación para el manejo, aprovechamiento y establecimiento de Guadua, Caña Brava y Bambúes.

**Ley 2811 de 1974.** El código nacional de recursos naturales renovables y protección al medio ambiente contiene como objetivo en su artículo segundo “Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguran el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de estos, y la máxima participación social para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio Nacional”. Pero la guadua no tiene rastro alguno en esta ley, por lo tanto, no regula el uso y la explotación de la guadua.

**Decreto 1791 de 1996.** El decreto por medio del cual se establece el régimen de aprovechamiento forestal expone que cada Corporación autónoma reglamentará lo relacionado con los aprovechamientos de especies y productos del bosque no maderables, como: guadua, cañabrava, bambú, palmas, chiquichiqui, corizas, látex, resinas, semillas, entre otros.

**Ley 1461 de junio del 2011.** Esta ley aprueba el Acuerdo sobre el Establecimiento de la red internacional del bambú y el Ratán. Colombia hace parte de esta red desde el año 2011.

#### ESTÁNDARES INTERNACIONALES DEL USO DEL BAMBÚ Y EL RATÁN

INBAR coordina el Grupo de Trabajo sobre usos estructurales de bambú para el Comité Técnico ISO 165 sobre las estructuras de madera.

Desde finales de 1990 INBAR ha trabajado con la norma ISO TC 165 para publicar tres estándares internacionales:

“**ISO 22156:** Se aplica a la utilización de estructuras de bambú o tableros a base de bambú unidas entre sí con adhesivos o sujetadores mecánicos. El estándar se refiere a los requisitos de resistencia mecánica, capacidad de servicio, y la estructura de durabilidad.

**ISO 22157-1:** Especifica los métodos de prueba para la evaluación de las propiedades físicas y de resistencia; en particular en temas como: contenido de humedad, masa por volumen, contracción, compresión, flexión, corte y tensión.

**ISO 22157-2:** Proporciona directrices informativas para el personal de los laboratorios sobre la forma de realizar las pruebas según la norma ISO 22157-1.”<sup>4</sup>

Este trabajo ha tenido un impacto significativo a nivel mundial, específicamente en países miembros de INBAR, ya que posteriormente a la entrada en vigencia de estos estándares, se ha impulsado el desarrollo de capítulos sobre el bambú en sus códigos de construcción nacionales haciendo referencia a estas normas, incluyendo: India, Ecuador y Perú.

#### CHINA

El sector de bambú en China es quizás el más avanzado en el mundo y recibe mucho apoyo del gobierno en forma de incentivos y políticas que permiten su explotación y buenos niveles de inversión del sector privado.

“En China, cientos de personas han sido capacitados en técnicas mejoradas de producción, en alianza con las cooperativas que incluyen 10.000 agricultores de bambú que ahora comparten recursos y conocimiento y apoyan el desarrollo de cada uno. Las tecnologías y la experiencia de China como principal productor de bambú han sido transferidas a más de 7.000 agricultores de las zonas de cultivo de bambú en los países orientales más desarrollados. En general, unos 50.000 productores en los países orientales se han beneficiado hasta el momento.

En China, las viviendas de bambú hechas a mano no son populares, pero la vivienda hecha de paneles de bambú, similares a la madera está atrayendo cada vez más interés. El INBAR ha trabajado en la innovación de la vivienda y en el desarrollo de regulaciones y políticas de apoyo, para impulsar la vivienda moderna hecha en paneles de bambú, para lo cual ha contado con el apoyo irrestricto del gobierno chino.”<sup>5</sup>

#### INDIA

La India es el segundo país más rico en recursos genéticos de bambú después de China. Estos dos países tienen en conjunto a nivel mundial más de la mitad de los recursos totales de bambú. Sharma (1987) reportó 136 especies de bambúes que se producen en la India. Cincuenta y ocho especies de bambú pertenecientes a 10 géneros se distribuyen en los estados del noreste.

De acuerdo con la FAO “El área de bosque, sobre el cual se producen los bambúes en la India, en una estimación conservadora, es de 9,57 millones de hectáreas, lo que representa alrededor del 12,8% de la superficie total de bosques (Bahadur y Verma 1980). De los 22 géneros de la India, 19 son indígenas y tres exóticos. La producción anual de bambú en la India es de unos 4,6 millones de toneladas; alrededor de 1,9 millones de toneladas es utilizado por las industrias gracias a su pulpa y fibras. El rendimiento anual de bambú por hectárea varía entre 0,2 y 0,4 toneladas con un promedio de 0,33 toneladas por hectárea, dependiendo de la

4 <http://www.inbar.int/standards>

5 RANGANATHAN, C. R. (junio de 2016). FAO. Obtenido de <http://www.fao.org/3/a-x5356s/x5356s04.htm>

intensidad de producción. El impacto económico del sistema de bambú basadas en la agro-silvicultura puede influir considerablemente en el desarrollo económico general”.<sup>6</sup>

“En India los bambusales naturales y plantados ocupan cerca de 10 millones de Has, constituyendo un total del 13% del área forestal que a su vez representa el 23% del área de todo el país. Los gobiernos de China, INDIA y Myanmar, juntos poseen más de 19 millones de Has, por lo que tienen centrada su atención en los factores económicos de la producción de la guadua. En India, el bambú se ha introducido con éxito en zonas húmedas tropicales de Kerala y Karnataka. Los ensayos en campo de Guadua en las zonas tropicales húmedas en estos dos estados han puesto de manifiesto que esta crece mejor en zonas fluviales, arrozales bajos y humedales similares. El bambú puede tolerar anegamiento en gran medida en comparación con otras especies nativas de bambú. China y la India exportan cada año a Estados Unidos productos de bambú por unos 150 millones de dólares, aunque se prevé que su demanda crezca de manera acelerada debido al alto costo de la madera, que es el principal material en la construcción”<sup>7</sup>

#### MÉXICO

En México se calcula que existen 1.200 hectáreas cultivadas de guadua. Estos cultivos generan, aproximadamente, 4 mil empleos directos y otros 26 mil indirectos. Se ha apostado por esta planta ante las crisis agrarias, pues es un cultivo fácil de mantener. Además, es un producto muy versátil con el que se elaboran desde palillos hasta cerveza.

“En México cada planta produce de 10 a 20 tallos al año, cada uno de 25 metros de altura. Esto se mantiene durante 60 años sin necesidad de volver a sembrarlo. Se trata de un proceso rápido en comparación a otros árboles como la caoba, que tarda entre 25 y 40 años comenzar a producir. La guadua sólo tarda 5 años.

En menos de una década, México puede fácilmente explotar unas 8 mil hectáreas y entrar a programas de vivienda y a todo donde se use la guadua”.<sup>8</sup>

En Colombia, resalto el trabajo académico de profesores como Nohelia Mejía Gallón y Rubén Darío Moreno a través de su publicación “Estado del arte de la guadua en Colombia 2003-2012”; y de arquitectos destacados como Simón Vélez quienes contribuyen a que la guadua perdure como identidad del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano, al igual que aprovechan su potencial en grandes proyectos ambientales.

Por todo lo anterior, se hace importante impulsar el uso productivo de la guadua y su sostenibilidad ambiental, que es el objetivo del presente proyecto de ley.

#### IV. MODIFICACIONES

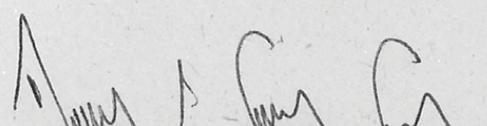
No se presentan cambios al contenido del texto propuesto en el Proyecto de ley No. 43 de 2016 Senado,

*por medio de la cual se incentiva la sostenibilidad ambiental y el uso productivo de la guadua, en la recuperación de la identidad y valores del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano.*

#### V. PROPOSICIÓN

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, presento ponencia **favorable** al Proyecto de ley número 43 de 2016 Senado, *por medio de la cual se incentiva la sostenibilidad ambiental y el uso productivo de la guadua, en la recuperación de la identidad y valores del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano*, y me permito solicitar a los honorables Senadores de la Comisión Quinta del Senado dar primer debate a este proyecto de ley.

Cordialmente,



**Daniel Alberto Cabrales Castillo**  
Senador de la República

#### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 43 DE 2016 SENADO

*por medio de la cual se incentiva la sostenibilidad ambiental y el uso productivo de la guadua, en la recuperación de la identidad y valores del paisaje cultural cafetero colombiano.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

PRIMERA PARTE:

OBJETO DE LA LEY

**Artículo 1º.** *Objeto.* La presente ley tiene como objeto adoptar un marco de política que incentive el uso industrial de la guadua en armonía con la sostenibilidad ambiental.

**Artículo 2º.** *Objetivos específicos.* La presente ley tendrá los siguientes objetivos específicos:

- Incentivar el manejo sostenible de la guadua para la mitigación de los efectos del cambio climático y la protección de cuencas y microcuencas.

- Estimular la producción de guadua con fines agroindustriales conservando la importancia de la guadua como elemento del Paisaje Cultural Cafetero y su identidad.

- Generar empleos y diversificar los ingresos de origen agropecuario con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población cafetera.

SEGUNDA PARTE:

POLÍTICA AGROPECUARIA

**Artículo 3º.** *Clasificación.* La guadua será un producto agropecuario que cumpla funciones en la mitigación de los efectos del cambio climático y en el desarrollo económico, social y cultural de las regiones productoras.

**Artículo 4º.** *Incentivos.* Corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural definir y promover

6 FAO. (13 de junio de 2010). State of forest genetic resources conservation and management in India. Bombay, India: FAO.

7 Viswanath, S., Geeta, J., Somasekhar, P., & Jag, M. (2012). Guadua angustifolia Kunth: POTENTIAL BAMBOO SPECIES FOR HUMID TROPICS OF PENINSULAR INDIA. Bangalore: IWST

8 Torres, R. (16 de septiembre de 2014). *Tierrafertil.com*. Obtenido de [tierrafertil.com](http://www.tierrafertil.com.mx/produccion-de-bambu-mina-de-oro-verde/): <http://www.tierrafertil.com.mx/produccion-de-bambu-mina-de-oro-verde/>

la política de fomento, manejo y uso de guaduales naturales y de plantaciones de reforestación comercial de acuerdo con la Ley 1377 de 2010, así como el otorgamiento del incentivo forestal CIF para plantaciones de guadua para la industria de productos alternativos de madera, que contribuyan a diversificar la producción agropecuaria y a reducir el impacto de la deforestación de especies forestales que se aprovechan a tala rasa.

**Artículo 5º. Registro.** Con el fin de articular el manejo y uso sostenible de guaduales naturales, con los planes de ordenamiento territorial municipal, los propietarios de predios con guaduales naturales tendrán que registrarse en las oficinas de Planeación Municipal. Las secretarías de Agricultura, establecerán los mecanismos de regulación que apliquen los municipios para los propietarios de predios de protección de cuencas y micro cuencas.

**Parágrafo 1º.** Corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, conjuntamente con las Corporaciones Autónomas Regionales CAR y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi prestar el apoyo a las secretarías de Agricultura y a los municipios en la definición de los mecanismos de regulación, en la definición de incentivos a la protección y en las sanciones que apliquen los municipios.

**Parágrafo 2º.** Las plantaciones que se registren en los municipios podrán acceder a incentivos tributarios con efectos sancionatorios si se incumple.

**Artículo 6º. Reporte y uso de permisos.** Los municipios administrarán los permisos de aprovechamiento de guaduales naturales y reportarán a las Secretarías de Agricultura la información de registro y de aprovechamiento de guaduales naturales y el registro de guaduales plantados. Las Secretarías de Agricultura, o quien haga sus veces, se obligan a informar a las Corporaciones Autónomas Regionales CAR sobre el registro de guaduales naturales y al ICA sobre el registro de guaduales plantados.

**Parágrafo.** El Ministerio de Agricultura conjuntamente con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de TIC, definirá el sistema de información que se implementará en las Secretarías de Agricultura de los departamentos y municipios para el cumplimiento de la función de registro definido en la presente ley.

**Artículo 7º. Criterios de importación de maquinaria pesada:** Con el fin de promover el uso industrial de la guadua en plantaciones forestales comerciales o de guaduales naturales, el

Gobierno reglamentará los criterios de importación de maquinaria que fomenten el desarrollo de productos de alto valor agregado para estructuras y carpintería para construcción de vivienda, mobiliario, accesorios y artesanías; con énfasis en el desarrollo de procesos intermedios en finca que mejore el ingreso de los productores en el sector rural.

**Artículo 8º. Guadua como elemento de cadena productiva.** Corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la inscripción de la guadua en la política de cadenas productivas de acuerdo con la Ley 811 de 2003, para que se propicie el desarrollo integral de los eslabones de la cadena de valor y los actores del sector productivo e instituciones de apoyo tengan acceso al conjunto de instrumentos de política definidos

por el gobierno nacional para la competitividad de las cadenas productivas agropecuarias.

### TERCERA PARTE:

#### POLÍTICA AMBIENTAL

**Artículo 9º. Protección de cuencas, microcuencas, laderas y suelos.** Corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la dirección y coordinación de los instrumentos de política que incentiven el uso de la guadua en la protección de cuencas y microcuencas, en la recuperación de laderas y suelos degradados y mejorar o desarrollar mecanismos que mejoren el manejo, uso de los incentivos de servicios ambientales y el acceso a los productores.

**Artículo 10. Plan de capacitación municipal.** Corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, conjuntamente con las Corporaciones Autónomas Regionales, la elaboración del plan de capacitación y apoyo a los municipios para el cabal cumplimiento de las funciones establecidas para los entes territoriales en virtud de la presente ley.

**Parágrafo 1º.** Las Corporaciones Autónomas Regionales continuarán con las funciones en el otorgamiento de permisos de aprovechamiento de guaduales naturales por el término de un año, mientras se definen los mecanismos de inscripción y regulación que aplicarán los municipios.

### CUARTA PARTE

#### POLÍTICA EDUCATIVA, SOCIAL Y CULTURAL

**Artículo 11.** Contenido didáctico e informativo sobre las bondades de la guadua: Corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, conjuntamente con las Corporaciones Autónomas Regionales la elaboración de contenidos de material didáctico para uso de los entes territoriales sobre las funciones de la guadua en la mitigación de efectos de cambio climático y en las bondades de usos de la biodiversidad aplicadas al desarrollo local y articulará la cadena productiva de guadua a los Planes Acción de las respectivas CAR.

**Artículo 12. Identidad cultural para el uso y manejo de la guadua.** Con el fin de crear una base educativa y cultural, se impulsarán los valores ambientales y productivos del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano que se traduzca en un mejor uso de la guadua, de forma que se recuperen los saberes tradicionales y el conocimiento de manejo y uso de la guadua en la arquitectura rural y en la protección ambiental. Se integrarán contenidos sobre esta materia en todos los niveles educativos.

**Artículo 13. Fortalecimiento de las competencias laborales en la zona de producción de la guadua.** En las regiones productoras de guadua el Ministerio de Educación en cooperación con el SENA y las secretarías de educación, crearán y pondrán en marcha programas de competencias laborales desde los colegios y escuelas que promuevan el relevo generacional y la calificación del talento humano.

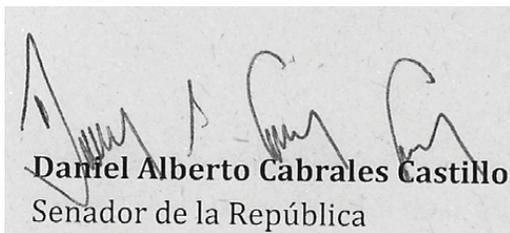
**Artículo 14. Fortalecimiento de las políticas de conservación, construcción y uso sostenible de la guadua.** Corresponde al Ministerio de Cultura en coordinación con el Ministerio de Vivienda la definición de las políticas que fomenten la arquitectura y sistemas tradicionales de construcción con guadua y bambúes, con especial atención al desarrollo de capacidades locales

que permitan la apropiación de conocimientos, que se recuperen los artes y oficios, con la sabiduría tradicional propia del territorio del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano.

**Artículo 15.** *Implementación de políticas de investigación y desarrollo que fomenten el uso de la guadua.* Corresponde a Colciencias la definición de las políticas que fomenten la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación en el uso de la guadua tanto para la arquitectura como para otros usos industriales. Para lo cual promoverá semilleros de investigación en colegios y universidades que genere emprendimiento innovador y apropiación de los valores y atributos de la guadua como generador de empleo y desarrollo rural, y de los valores y servicios ambientales asociados al manejo sostenible que permita que estas y las nuevas generaciones puedan seguir disfrutando de la belleza escénica del paisaje.

**Artículo 16.** *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,



**Daniel Alberto Cabrales Castillo**  
Senador de la República

\* \* \*

#### **INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 45 de 2016 SENADO**

*por medio de la cual la nación se asocia a la celebración de los 50 años de la fundación del departamento de Sucre y rinde homenaje a los sucreños.*

Bogotá, D. C.

Doctor

MAURICIO LIZCANO ARANGO

Presidente

Senado de la República

**Asunto: Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 45 de 2016 Senado, por medio de la cual la nación se une a la celebración de los 50 años de la fundación del departamento de Sucre y rinde homenaje a los sucreños.**

Respetado Presidente:

En cumplimiento de lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992 y, de la tarea que me fue asignada por el presidente de la comisión segunda del honorable Senado de la República, me permito presentar a los miembros de Senado de la República el informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley número 45 de 2016 Senado, “por medio de la cual la nación se une a la celebración de los 50 años de la fundación del departamento de Sucre y rinde homenaje a los sucreños”.

#### **TRÁMITE**

Este proyecto de ley objeto de estudio fue presentado por la honorable Senadora de la República, **María del Rosario Guerra de la Espriella** el 26 de julio de 2016, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 547 de 2016.

Por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda del Senado de la República fui designado Ponente de este proyecto de ley el día 3 de agosto de 2016.

#### **OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

De conformidad con el articulado y la exposición de motivos del Proyecto de ley número 45 de 2016 tiene como objeto principal que la nación se une a la celebración de los 50 años de la fundación del departamento de Sucre y rinde homenaje a los sucreños.

#### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

##### **RESEÑA HISTÓRICA**

El departamento de Sucre, tuvo dos intentos separatistas de Bolívar en 1908 y en 1966. El primero, cuando Sucre fue nombrado departamento por el presidente Rafael Reyes Prieto, sin embargo, tuvo poco tiempo de vida, por su débil capacidad financiera, lo que no le permitía tener un peso político-administrativo para mantenerse. Tuvo dos gobernadores, José Torrales y Ramón Hoyos.

Para impulsar la creación del departamento de Sucre se contó, de un lado, con el gran esfuerzo de líderes organizados en el Comité Popular Pro-Sucre conformado por: Ángel Benítez, Pedro Gazabón, José Benito Cerra, Celso Santos, Josefina Gómez Blanco, Rafael Támara, Manuel Salazar Bertel, Pedro Martínez Garay y Humberto Romero. De otro, se organizó el Comité Central Pro-Sucre responsable de las gestiones ante el Congreso de la República y el gobierno nacional para apoyar la gesta separatista y crear el nuevo ente territorial. Dicho comité estaba conformado por: José Guerra Tulena, quien lo presidía, Eustorgio Alcocer Navas, José Darío Moreno, Guillermo Tuirán, Álvaro Mantilla, Enrique Fadul Bitar, Julio Z. Espinosa, José Gómez Álzate y Manuel Nule Sabas.

Es relevante mencionar que fueron las mujeres sucreñas, destacadas por su compromiso y tenacidad las que dieron la contribución más positiva a la creación del departamento de Sucre, “sosteniendo el peso de la campaña con la recolección de fondos, las grandes promociones de propaganda para sostener la mística y en general la de inyectar confianza y optimismo a los hombres, cuando en varias ocasiones los ánimos flaqueaban”.<sup>1</sup>

El Comité femenino Pro-Sucre, la columna de esfuerzo y patriotismo para conseguir el ideal del departamento de Sucre, estaba en cabeza de: Olga Quintero Caraballo, Idalia Rosa, Filomena Rosa de Alcocer, Ana María de la Espriella de Guerra, María de Guerra y Ana Carmela Blanco.

El 18 de agosto de 1966, cuando el reloj de la catedral de San Francisco de Asís de Sincelejo marcaba las 9:15 de la noche, el Congreso de la República aprobaba la ley 47 de 1966, por la cual se creaba y organizaba el departamento de Sucre. La ley fue sancionada por el Presidente de la República Carlos Lleras Restrepo.

<sup>1</sup> Revista de la Policía Nacional, N° 123. Mayo-junio de 1967. Revista con motivo de la reciente inauguración del Departamento de Sucre.

“El origen del nombre Sucre se tomó en honor al Mariscal Sucre, haciendo alusión a las palabras pronunciadas por Bolívar al enterarse de su muerte “han matado mi corazón”. Esta expresión fue tomada por los pioneros de este departamento como algo simbólico, ya que está situado entre el departamento de Córdoba y Bolívar del cual nació”.<sup>2</sup> El primer gobernador de Sucre, fue Julio Alejandro Hernández Salóm y se posesionó el 1° de marzo del año 1967, fecha en la cual inicia su vida administrativa el departamento. El departamento de Sucre, ha tenido en toda su historia 30 gobernadores nombrados y 7 elegidos por voto popular.

Sucre fue fundado con 17 municipios: Sincelejo, Palmito, Tolúviejo, Tolú, San Onofre, Colosó, Sampués, San Benito Abad, San Marcos, Caimito, Sucre, Majagual, San Pedro, Ovejas, Morroa, Corozal y Sincé. Hoy tiene 26 municipios, 9 más que son: Betulia, El Roble, La Unión, Guaranda, Buenavista, Galeras, Chalan, Los Palmitos y Coveñas.

### **BANDERA Y ESCUDO**

La bandera blanca y verde fue adoptada por el Acuerdo número 15 del 28 de julio de 1944, presentada por el señor José Yances.

El mismo día que se adoptó la bandera, también se adoptó el escudo, “compuesto por dos campos en fondo blanco, en el superior un techo y una chimenea saliendo humo de ellas, simbolizando las industrias de Sucre; en el segundo campo un plantío de tabaco, algodón y caña de azúcar, y la cabeza de un cebú, exponiendo con esto la industria básica agropecuario de nuestro departamento y la silueta de la sierra flor”.<sup>3</sup>

### **GEOGRAFÍA**

La extensión del departamento de Sucre es de 10.670 km<sup>2</sup>, representando un área del 0,9% de la extensión total de la República de Colombia y el 8,5% de la región Caribe. La altitud de la cabecera municipal está situada a 213 m.s.n.m. Hoy el departamento cuenta con 5 subregiones: la Subregión Sabana, caracterizada por el bosque seco tropical. La Subregión del San Jorge que posee bosque húmedo tropical y sabanas naturales. La subregión de La Mojana también se caracteriza por el bosque húmedo tropical, pero la mayor parte de su territorio son humedales, que hacen parte de la zona de amortiguación conocida como depresión Momposina, la cual regula los ríos Magdalena, Cauca y San Jorge. La Subregión Montes de María posee bosque tropical y su paisaje característico es de montaña. Y la subregión del Golfo de Morrosquillo que se localiza en la costa Caribe con ecosistemas de manglar y lagunas costeras.

“Los suelos de sucre se usan para vocación agrícola, ganadera y forestal. La agrícola comprende el 51% del área total del departamento, representada en 560.546 hectáreas; de las cuales, 60% se encuentra localizada dentro de las formaciones ecológicas bosque seco y bosque seco tropical que, para cualquier explotación agrícola tecnificada, hacen necesario el riego y requiere la aplicación de fertilizantes completos. El 40% restante de los suelos con vocación agrícola se localiza al sur del departamento, en las planicies de los ríos San Jorge y Cauca, perteneciendo a las formaciones ecológicas de bosque húmedo tropical con mayores precipitaciones, veranos o épocas secas más cortas, nivel freático alto y por tanto menos requerimientos de riego. La Ganadería

comprende 325.292 hectáreas de pastos. Estos suelos requieren sanas prácticas de manejo agronómico, uso adecuado de los potreros y establecimiento de las medidas preventivas contra los procesos erosivos que ocasionan las aguas lluvias, la tala, el viento y el pisoteo animal”.<sup>4</sup>

El departamento de Sucre, limita al norte y el este con el departamento de Bolívar, al sur con los departamentos de Antioquia, Bolívar y Córdoba y al oeste con el mar Caribe y el departamento de Córdoba.

### **ECOLOGÍA**

El clima del departamento de Sucre oscila entre los 27 y los 30 grados centígrados, con humedad del 85%. Las lluvias en las zonas costeras pueden ser inferiores a 1.000 mm (2014) y en región del bajo San Jorge y el bajo Cauca, sobrepasan los 3.000 mm. Por las condiciones topográficas del departamento, su alta riqueza hídrica permite dos tipos de inundaciones, una en la zona de La Mojana y el San Jorge que desata fuertes inundaciones, y otra de menor nivel en las zonas de los Montes de María y Sabanas.

### **ECONOMÍA**

“Las principales actividades económicas del departamento de Sucre giran alrededor de la ganadería, la agricultura, el comercio y otros servicios. Por la excelente calidad de su ganado vacuno de alta selección, Sincelejo ha sido llamada la “Capital Cebuista de Colombia”; cuenta con una magnífica cría, levante y ceba de animales de inmejorables condiciones para el consumo en los mercados regionales y la lechería, en menor escala.”<sup>5</sup>

Sucre es uno de los principales departamentos productores de artesanías del país, destacándose los subsectores de la caña flecha, hamacas, cestería en palma de iraca, productos elaborados con totumos y artículos en madera los cuales les permiten a la comunidad integrarse socialmente para lograr bienestar y mejoramiento de sus condiciones de vida. La caña flecha, fibra con la cual se elabora el famoso sombrero vueltiao es herencia de los Zenú, hoy símbolo nacional de Colombia.

El departamento de Sucre cuenta con unas de las mejores playas y conjunto de islas en la Subregión del Golfo del Morrosquillo; adicionalmente cuenta con varios atractivos turísticos como los humedales de Colosó, las ciénagas de San Benito, Caimito y San Marcos, y el árbol de Guacarí en San Marcos.

### **FESTIVIDADES**

En Sucre se destacan las fiestas en Corralejas en casi todos los municipios del departamento, especialmente las del municipio de Sincé en septiembre, Sampués y San Marcos en diciembre y las del 20 de enero en Sincelejo. Así mismo en agosto tiene lugar el Encuentro Nacional de Bandas en la ciudad de Sincelejo, los cuadros vivos en Galeras en enero y el Festival de Gaitas en Ovejas en octubre. Cada municipio tiene sus fiestas donde celebran su respectivo santo.

### **INDICADORES DEL DEPARTAMENTO**

El departamento de sucre tiene 859.909 habitantes según cifras del DANE. El PIB del departamento asciende a los \$3.9 billones. El índice de pobreza monetaria

2 [http://www.sucre.gov.co/informacion\\_general.shtml](http://www.sucre.gov.co/informacion_general.shtml). Consultado el 7 de julio del 2016

3 Folleto Lotería de la Sabana. Marzo 1984.

4 [www.sucre.gov.co:http://www.sucre.gov.co/informacion\\_general.shtml](http://www.sucre.gov.co/http://www.sucre.gov.co/informacion_general.shtml). Consultado el 7 de julio del 2016.

5 [www.sucre.gov.co:http://www.sucre.gov.co/informacion\\_general.shtml](http://www.sucre.gov.co/http://www.sucre.gov.co/informacion_general.shtml). Consultado el 7 de julio del 2016.

ria es de 43,5% y la tasa de desempleo se encuentra en 8,4% según las cifras del DNP. La cobertura de acueducto del departamento de Sucre es de 73,5%. El déficit cualitativo de la vivienda es de 20,2% y el cuantitativo es de 44,6%. La tasa de cobertura neta de educación secundaria es de 75,6% y la de educación primaria es de 96%. El régimen contributivo en Sucre tiene 155.371 personas, mientras que el subsidiado atiende a 828.326 personas.<sup>6</sup>

Al cumplir el departamento cincuenta años de creado, y buscando fortalecer la autoestima de su gente, conservar la identidad cultural y visualizar un futuro con más oportunidades, inclusión, desarrollo económico y buen manejo de lo público, el proyecto de ley propone vincular a la Nación con obras de impacto económico y social en el departamento de Sucre, con motivo de la celebración de sus 50 años de vida administrativa.

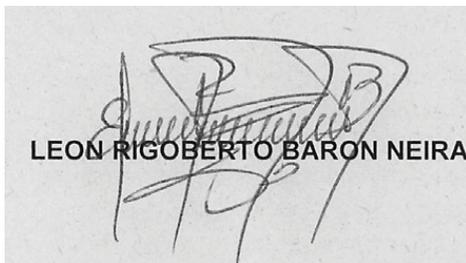
### IMPACTO FISCAL

Este proyecto de ley se encuentra sujeto a la facultad que otorga el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992. Y cumple con lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-290 de 2009, ya que no establece un orden de carácter imperativa al Gobierno Nacional y no se ejerce presión sobre el gasto público, ya que se le respeta al Gobierno el ámbito de su competencia para considerar la incorporación de las partidas presupuestales, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y con el marco fiscal de mediano plazo.

### Proposición

Por las razones anteriormente expuestas, presento ponencia favorable y propongo a la Plenaria del Senado de la República dar segundo debate al **Proyecto de ley número 45 de 2016 Senado**, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 50 años de la fundación del departamento de Sucre y rinde homenaje a los sucreños.

De los honorables Senadores,



LEON RIGOBERTO BARON NEIRA

### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 45 DE 2016

*por medio de la cual la nación se asocia a la celebración de los 50 años de la fundación del departamento de Sucre y rinde homenaje a los sucreños.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** Objeto. La nación se asocia a la celebración de los cincuenta (50) años de fundación del departamento de Sucre, los cuales se celebrarán el 1º de marzo de 2017, y rinde homenaje a los sucreños.

**Artículo 2º.** La Nación y el Congreso de la República rendirán honores al departamento de Sucre y su ciudad capital Sincelejo, en la fecha en que las autoridades locales así lo propongan y se presentarán con comisiones integradas por miembros del Gobierno nacional y el Congreso de la República.

**Artículo 3º.** Autorícese al Gobierno nacional para que de conformidad con los artículos 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, asigne en el Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para desarrollar las siguientes obras en beneficio de la comunidad sucreña:

- Recuperación del Centro Histórico de Sincelejo, Tolú y Sucre, Sucre.
- Impulsar los compromisos pactados en el proyecto Mojana y las obras de mitigación del riesgo.
- Recuperación Costera del Golfo del Morrosquillo, con el fin de promover el turismo en esta zona.
- Financiación de un Centro de Convenciones en Sincelejo
- Recuperación del denominado Arroyo Grande de Corozal.

Acueducto Regional de Sincelejo.

**Artículo 4º.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Cordialmente;

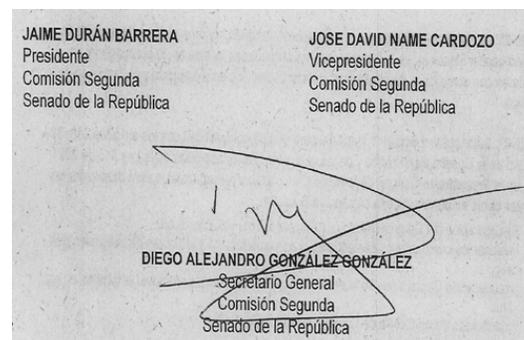


LEON RIGOBERTO BARON NEIRA  
Senador de la República

Bogotá, D. C., octubre 19 de 2016

Autorizamos el presente Informe de Ponencia para Segundo Debate presentado por el honorable Senador León Rigoberto Barón Neira, al Proyecto de ley número 45 de 2016 Senado, *por medio de la cual la nación se asocia a la celebración de los 50 años de la Fundación del departamento de Sucre y rinde homenaje a los sucreños*, para su publicación en la *Gaceta del Congreso*.

JAIME DURÁN BARRERA Presidente Comisión Segunda Senado de la República	JOSE DAVID NAME CARDOZO Vicepresidente Comisión Segunda Senado de la República
---	---



DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
Secretario General  
Comisión Segunda  
Senado de la República

<sup>6</sup> DNP, DANE.

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN  
PRIMER DEBATE COMISIÓN SEGUNDA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE**

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 45 DE 2016**

*por medio de la cual la nación se asocia a la celebración de los 50 años de la fundación del departamento de Sucre y rinde homenaje a los sucreños.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** *Objeto.* La nación se asocia a la celebración de los cincuenta (50) años de fundación del departamento de Sucre, los cuales se celebrarán el 1º de marzo de 2017, y rinde homenaje a los sucreños.

**Artículo 2º.** La Nación y el Congreso de la República rendirán honores al departamento de Sucre y su ciudad capital Sincelejo, en la fecha en que las autoridades locales así lo propongan y se presentarán con comisiones integradas por miembros del Gobierno nacional y el Congreso de la República.

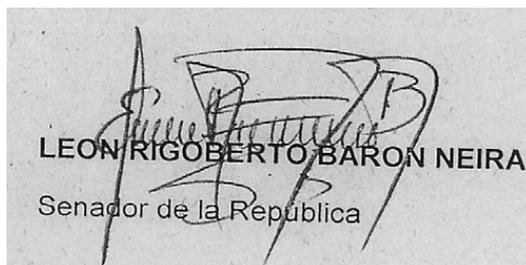
**Artículo 3º.** Autorícese al Gobierno nacional para que de conformidad con los artículos 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, asigne en el Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para desarrollar las siguientes obras en beneficio de la comunidad sucreña:

- a) Recuperación del Centro Histórico de Sincelejo, Tolú y Sucre, Sucre.
- b) Impulsar los compromisos pactados en el proyecto Mojana y las obras de mitigación del riesgo.
- c) Recuperación Costera del Golfo del Morrosquillo, con el fin de promover el turismo en esta zona.
- d) Financiación de un Centro de Convenciones en Sincelejo
- e) Recuperación del denominado Arroyo Grande de Corozal.

Acueducto Regional de Sincelejo.

**Artículo 4º.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Cordialmente;

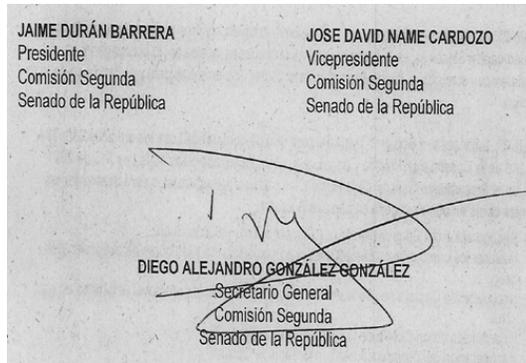


**LEON RIGOBERTO BARÓN NEIRA**  
Senador de la República

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE

SENADO DE LA REPÚBLICA

El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en Sesión Ordinaria de la Comisión Segunda del Senado de la República, el día once (11) de octubre del año dos mil dieciséis (2016), según consta en el Acta número 08 de esa fecha.



JAIME DURÁN BARRERA  
Presidente  
Comisión Segunda  
Senado de la República

JOSE DAVID NAME CARDOZO  
Vicepresidente  
Comisión Segunda  
Senado de la República

**DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ**  
Secretario General  
Comisión Segunda  
Senado de la República

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO  
186 DE 2016 SENADO, 034 DE 2015 CÁMARA**

*por medio de la cual se adopta la estrategia Salas Amigas de la Familia Lactante del entorno laboral en entidades públicas territoriales y empresas privadas y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., octubre 10 de 2016

Doctor

MAURICIO LIZCANO

Presidente Senado de la República

**Referencia: Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley número 186 de 2016 Senado, 034 de 2015 Cámara, por medio de la cual se adopta la estrategia Salas Amigas de la Familia Lactante del entorno laboral en entidades públicas territoriales y empresas privadas y se dictan otras disposiciones.**

Respetado Presidente.

En cumplimiento a la honrosa designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional del Senado, por medio de la presente rendimos informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 186 de 2016 Senado, 034 de 2015 Cámara, *por medio de la cual se adopta la estrategia Salas Amigas de la Familia Lactante del entorno laboral en entidades públicas territoriales y empresas privadas y se dictan otras disposiciones.* Con el fin de que se ponga a consideración para discusión en la plenaria de Senado.

Cordialmente,



**Sofía Gayiria Correa**  
Senador de la República

**Antecedentes del proyecto de ley**

El proyecto de ley en estudio con su exposición de motivos fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 28 de julio de 2015, por la honorable Representante Clara Leticia Rojas González.

El 4 de agosto de 2015 el proyecto fue remitido a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes y el 11 de agosto la Secretaría designó como ponente a los honorables Congresistas Óscar de Jesús Hurtado Pérez, Esperanza Pinzón de Jiménez, Ana Cristina Paz Cardona, Cristóbal Rodríguez Hernández y *Argenis Velázquez Ramírez*.

El proyecto enunciado fue debidamente publicado en la *Gaceta del Congreso* del 30 de julio de 2015.

El 26 de agosto se radicó la Ponencia para primer debate y en la sesión del 22 de septiembre la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes el proyecto fue aprobado.

Nuevamente, la Secretaría designó como ponentes para segundo debate del citado proyecto a los honorables Representantes Óscar de Jesús Hurtado Pérez, Esperanza María de los Ángeles Pinzón, Ana Cristina Paz Cardona, Cristóbal Rodríguez Hernández y Argenis Velázquez Ramírez.

El proyecto de ley fue aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes el pasado 11 de mayo de 2016, sin ninguna modificación al texto propuesto y por la totalidad de sus miembros, previa publicación en la *Gaceta del Congreso* número 857 de 2015.

Mediante oficio de fecha 13 de junio de 2016 se designó a Sofía Alejandra Gaviria Correa como ponente única de este proyecto.

El día 17 de agosto de 2016 se aprobó en tercer debate de Comisión Séptima de Senado con algunas modificaciones.

## 2. Justificación

### Situación laboral de las mujeres en Colombia

Colombia es un país altamente inequitativo en temas de género. A pesar de los avances y políticas públicas que se han ido implementando en la última década en el país, las mujeres continúan teniendo fuertes obstáculos para alcanzar condiciones efectivas de igualdad. Desde el nacimiento hasta la tercera edad deben afrontar condiciones adversas para su desarrollo y el ejercicio de sus derechos.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) Colombia es el país con la mayor brecha de género en educación<sup>1</sup> y a esto se le suma que en temas de empleo y trabajo las mujeres continúan siendo mal pagas y no se les retribuye conforme a las horas laboradas. De acuerdo con el Ministerio de Trabajo la inequidad salarial de las mujeres respecto a la de los hombres es cercana al 21%.

En cuanto al número de horas de trabajo, las mujeres laboran 18 horas remuneradas a la semana menos que los hombres y trabajan 20 horas no remuneradas a la semana más que ellos. En otras palabras las mujeres trabajan 18.8 horas más que los hombres por semana, teniendo en cuenta el tiempo dedicado a las actividades del hogar, cuidado de los hijos y familiares, el cual, vale mencionar, no tiene remuneración.

<sup>1</sup> Diario *La República*, “Colombia es el país con la mayor brecha de género en educación” *Globoeconomía*. marzo 5 de 2015 [http://www.larepublica.co/colombia-es-el-pa%C3%ADs-con-la-mayor-brecha-de-g%C3%A9nero-en-educaci%C3%B3n-seg%C3%ADn-la-ocde\\_227586](http://www.larepublica.co/colombia-es-el-pa%C3%ADs-con-la-mayor-brecha-de-g%C3%A9nero-en-educaci%C3%B3n-seg%C3%ADn-la-ocde_227586)

**Tabla 1. Indicadores de mercado laboral**

Cifras de empleo mujeres		
Indicador/cifra	Número	%
Población en edad de trabajar	38.208.000	79,60%
Población económicamente activa	24.835.200	51,75%
Población ocupada	22.272.000	46,40%
Tasa global de participación		
	Hombres	75,30%
	Mujeres	53,30%
Tasa de ocupación		
	Hombres	69,90%
	Mujeres	46,20%
Tasa de Desempleo		
	Hombres	7,30%
	Mujeres	13%
Principales ramas de actividad para mujeres ocupadas		
	Comercio, hoteles y restaurantes	34,50%
Tasa de desempleo de mujeres jóvenes		26,40%
Afiliados al régimen contributivo - pensiones		
	Hombres	5.968.274
	Mujeres	4.203.477
Cotizantes régimen contributivo - pensiones		
	Hombres	3.282.115
	Mujeres	2.205.126
* Fuentes Indicadores del mercado laboral Febrero de 2015 (DANE)/ Observatorio del Mercado Laboral, Ministerio de Trabajo/Banco Mundial/Investigación socioeconómicas Cámara de Comercio de Manizales / Diario económico Portafolio/Cálculos propios.		

Como se observa en la tabla, las mujeres continúan rezagadas en temas de empleo en el país y Latinoamérica. Por lo tanto, la pregunta es: ¿cuáles son las razones que explican esta brecha? Primero, de acuerdo con estudios de la Organización Mundial

del Trabajo (OIT) las políticas de lucha contra la pobreza no integran la dimensión de género de manera consciente y planificada, por lo tanto, los países no solo no serán capaces de disminuir las brechas de

equidad de género existentes, sino que incluso las aumentarán<sup>2</sup>.

Segundo, teniendo en cuenta las diferentes ocupaciones de la mujer dentro y fuera del hogar, estas prefieren trabajar en el sector informal para armonizar su vida familiar y los ingresos del hogar. Las mujeres muestran una inserción laboral más precaria en las actividades por cuenta propia, como trabajadoras familiares y en el servicio doméstico, ocupaciones más desprotegidas y con menores ingresos. En 2010 al 53.8% de los trabajadores que se encontraban en el sector informal 50.9% eran hombres y el 57.6% mujeres<sup>3</sup>.

En particular, para la coyuntura de Colombia, según un estudio de Fedesarrollo publicado en mayo 2014 sobre participación laboral de mujeres desplazadas y en pobreza extrema, en el país, las brechas tienen dos posibles explicaciones:

1. A pesar de tener bachillerato, el cuidado del hogar y de los hijos, y la necesidad de proteger a los adolescentes del reclutamiento de pandillas y de las Bacrim (Bandas Criminales), las lleva a preferir laborar por cuenta propia, desde la casa o cerca de ella.

2. Además del costo monetario del transporte, la distancia y el tiempo que toma llegar a los centros financieros o de negocios en las ciudades, desincentiva el trabajo formal de las mujeres, ya que aumenta el costo de oportunidad, debido al tiempo que deben pasar fuera del hogar y lejos del cuidado de los hijos<sup>4</sup>.

**Tabla 2. Indicadores de Mercado Laboral - Mujeres**

Indicadores de mercado laboral		
Indicadores de mercado laboral	Número	%
Población femenina	24.562.767	51,17%
Mujer cabeza de familia	13.973.758	29,1%
Empleo vulnerable mujeres		51,7%
Tasa de empleo informal		
	Hombres	54,20%
	Mujeres	48,10%
* Fuentes: Banco Mundial - DANE		

Esta situación recae en la competitividad del país. Desde el concepto de eficiencia, numerosos estudios muestran que la reducción y la eliminación de la discriminación y la segregación de cualquier naturaleza, pero en particular, la de género, contribuye a incrementar los niveles de productividad, competitividad y crecimiento de las economías. Las experiencias de incorporación de las mujeres a la actividad económica

muestran que existe una correlación positiva entre el incremento de la actividad productiva de las mujeres y el crecimiento económico<sup>5</sup>.

Así mismo, existen análisis que muestran esta relación entre la actividad empresarial de las mujeres y el crecimiento de un país. A este respecto, cualquier discriminación que restrinja el acceso a la educación, al mercado de trabajo, al crédito o a las posibilidades de ocupación, se convierte en un obstáculo para el crecimiento de la producción y la productividad<sup>6</sup>.

#### Madre lactante y trabajadora – Colombia

En el año 1919 la Organización Internacional del Trabajo propuso la primera norma universal sobre Protección de la Maternidad al adoptar el Convenio N° 3, el cual precisó los principios fundamentales como el derecho a una licencia de maternidad, a prestaciones en dinero, prestaciones médicas, y el derecho a la seguridad del empleo y a la no discriminación.

Esta norma ha sido revisada dos veces, la primera en el año 1952 y la segunda en el año 2000 y dio como resultado el Convenio número 183, el cual mantiene los principios fundamentales de Protección de la Maternidad y extiende la licencia de maternidad a 14 semanas por lo menos. La Recomendación número 191 de 2000 que acompaña este Convenio, llama a los gobiernos a extender la duración de la licencia de maternidad a 18 semanas por lo menos y establecer instalaciones en el lugar de trabajo que permitan la lactancia materna en condiciones de higiene adecuadas<sup>7</sup>.

Colombia ha ratificado los Convenios de la OIT. La última norma corresponde a la Ley 1468 de 2011, que modifica entre otros, el artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo que extiende la licencia de maternidad de 12 a 14 semanas y concede tiempos adicionales en caso de parto prematuro y múltiple. En cuanto a la lactancia materna, el artículo 238 del Código Sustantivo del Trabajo, establece que “el empleador está en la obligación de conceder a la trabajadora dos descansos de treinta minutos cada uno, dentro de la jornada para amamantar a su hijo, durante los primeros seis meses de edad”. Se menciona en este artículo que el empleador debe “establecer una sala de lactancia en un local contiguo a aquel en donde la mujer trabaja o un lugar apropiado para guardar al niño”, pero en el año 1974, la Ley 27 al crear los Centros de Atención Integral al Preescolar, incluye las instituciones que prestan servicios de salacunas, guar-

2 Comparar Somavia, Juan. Organización Mundial del Trabajo. “La OIT advierte sobre el aumento de la brecha de equidad entre hombres y mujeres que trabajan en América Latina”, marzo de 2015 [http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS\\_LIM\\_302\\_SP/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_LIM_302_SP/lang-es/index.htm)

3 Comparar Organización de Estados Americanos. “Avance de la igualdad de género en el marco del trabajo decente” septiembre de 2011. [http://www.oas.org/es/CIM/docs/AvanceGeneroTrabajoDecente-SP\[Final-Web\].pdf](http://www.oas.org/es/CIM/docs/AvanceGeneroTrabajoDecente-SP[Final-Web].pdf)

4 Martínez Restrepo, Susana. “Hablemos de informalidad económica y educación”, en Revista *Semana* mayo de 2014 <http://www.semana.com/educacion/articulo/cifras-relacion-entre-genero-trabajo-informal/387050-3>

5 Comparar Organización de Estados Americanos. “Avance de la igualdad de género en el marco del trabajo decente” septiembre de 2011. [http://www.oas.org/es/CIM/docs/AvanceGeneroTrabajoDecente-SP\[Final-Web\].pdf](http://www.oas.org/es/CIM/docs/AvanceGeneroTrabajoDecente-SP[Final-Web].pdf)

6 Comparar Organización de Estados Americanos. “Avance de la igualdad de género en el marco del trabajo decente” Septiembre de 2011. [http://www.oas.org/es/CIM/docs/AvanceGeneroTrabajoDecente-SP\[Final-Web\].pdf](http://www.oas.org/es/CIM/docs/AvanceGeneroTrabajoDecente-SP[Final-Web].pdf)

7 Comparar Ministerio de salud y la protección social “Lineamientos técnicos para la implementación de las salas amigas de la familia lactante en el entorno laboral” Programa Mundial de alimentos 2012 <https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/Lineamientos%20t%C3%A9cnicos%20para%20la%20implementaci%C3%B3n%20de%20las%20salas%20amigas%20de%20la%20familia%20lactante%20en%20el%20entorno%20laboral.pdf>

derías y jardines infantiles, y no ratifica la necesidad de establecer la sala de lactancia<sup>8</sup>.

La Organización Mundial de la Salud (OMS), basándose en la reunión de consenso de expertos realizada en noviembre de 2007 en Washington, D. C., recomienda la lactancia exclusiva hasta los 6 meses que es un cambio de su posición del año 2005 de introducir alimentos complementarios de la leche materna entre los 4 y 6 meses de edad. Además, se motiva a continuar amamantando al niño hasta los 24 meses de edad. Estas recomendaciones han sido reiteradas por Colombia en su Plan Decenal de Lactancia Materna 2010-2020<sup>9</sup>.

**Tabla 3. Datos sobre lactancia materna en Colombia**

Datos sobre lactancia materna en Colombia	
Lactantes que recibieron leche materna durante la primera hora de vida	22,40%
Lactantes que recibieron leche materna durante las primeras 24 horas	49%
Niños en edad lactante que a los tres meses no recibían leche materna	38%
Infantes amamantados con leche materna exclusivamente	51%
Duración de la lactancia materna exclusiva	1.8 meses en Colombia
* Fuente: Encuesta Nacional de Salud 2010 / Ministerio de Salud	

**Tabla 4. Porcentaje de niños menores de seis meses alimentados exclusivamente con leche materna**

Porcentaje de niños menores de seis meses alimentados exclusivamente con leche materna (2000-2006)	
Promedio Mundial	38%
Colombia	20% - 49%
* UNICEF	

De acuerdo con el Ministerio de Salud “la duración de la lactancia materna exclusiva tan solo llega a 1.8 meses en Colombia, la menor duración se presenta en la Región Caribe con 0.6 meses seguida por la Región Central con 1.7 meses. Por encima de estas cifras, se encuentra la Región Orinoquía y Amazonía con 2.9 meses, seguida por la Región Oriental y por Bogotá con 2.7 y 2.6, respectivamente.

La duración total de la lactancia materna es de 14.9 meses. Por encima de esta cifra se encuentra la Región Orinoquía y Amazonía con 19 meses, seguida de la Región Oriental y Pacífica con 16 y 15 meses, respectivamente; la menor duración se encuentra en la Región Caribe y Central con 13 meses cada una.

El inicio de otros alimentos diferentes a la leche materna se realiza de manera precoz a los 2.7 meses los bebés reciben líquidos, a los 5.3 meses alimentos

blandos o semisólidos y los sólidos a los 8.0 meses. La ausencia de la lactancia materna y las prácticas inadecuadas de la alimentación complementaria están asociados a los problemas nutricionales en la primera infancia y en la edad adulta. Los estudios nacionales señalan que 13 de cada 100 niños y niñas menores de 5 años, presentan retardo del crecimiento, cifra que llega a 16% en los niños entre 12 y 23 meses<sup>10</sup>.

#### Ventajas de la lactancia para el niño y la madre

1. La lactancia materna óptima de los lactantes menores de dos años de edad tiene más repercusiones potenciales sobre la supervivencia de los niños que cualquier otra intervención preventiva, ya que puede evitar 1,4 millones de muertes de niños menores de cinco años en el mundo en desarrollo<sup>11</sup>.

2. Los niños amamantados tienen por lo menos seis veces más posibilidades de supervivencia en los primeros meses que los niños no amamantados. La lactancia materna reduce drásticamente las muertes por las infecciones respiratorias agudas y la diarrea, dos importantes causas de mortalidad infantil, así como las muertes por otras enfermedades infecciosas<sup>12</sup>.

3. La lactancia materna contribuye a una fuerza laboral más productiva, ya que las madres de niños que fueron amamantados tienden a ausentarse menos días del trabajo para cuidar de niños enfermos. Los ambientes amigables de trabajo con la lactancia materna mejoraran tanto la productividad de la madre como la salud y nutrición del niño<sup>13</sup>.

4. La lactancia ayuda a reducir el tamaño del útero al que tenía antes del embarazo, y a perder peso debido a las calorías adicionales que el cuerpo necesita para la lactancia. Reduce el riesgo de depresión posparto y de cáncer de mama y ovario, y asimismo a prevenir la osteoporosis posteriormente en la vida. Una madre saludable, sin estrés, que puede trabajar, es una empleada que se ausenta con menor frecuencia y es capaz de contribuir más productivamente a su lugar de trabajo<sup>14</sup>.

5. Los adultos que recibieron lactancia materna en la infancia suelen tener menor tensión arterial y menores concentraciones de colesterol, e igualmente menores tasas de sobrepeso, obesidad y diabetes de tipo 2<sup>15</sup>.

10 Ver Ministerio de Salud y la protección social “Lineamientos técnicos para la implementación de las salas amigas de la familia lactante en el entorno laboral” Programa Mundial de alimentos 2012

<https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/Lineamientos%20t%C3%A9cnicos%20para%20la%20implementaci%C3%B3n%20de%20las%20salas%20amigas%20de%20la%20familia%20lactante%20en%20el%20entorno%20laboral.pdf>

11 Ver UNICEF “Lactancia materna” [http://www.unicef.org/spanish/nutrition/index\\_24824.html](http://www.unicef.org/spanish/nutrition/index_24824.html)

12 Ver UNICEF “Lactancia materna” [http://www.unicef.org/spanish/nutrition/index\\_24824.html](http://www.unicef.org/spanish/nutrition/index_24824.html)

13 Comparar López, Florencia. “Lactancia materna en el trabajo: lecciones de Obamacare” <http://blogs.iadb.org/desarrollo-infantil/2013/07/01/salas-de-extraccion-y-lactancia-los-mejores-amigos-de-una-mama-trabajadora/>

14 Comparar López, Florencia. “Lactancia materna en el trabajo: lecciones de Obamacare”. BID <http://blogs.iadb.org/desarrollo-infantil/2013/07/01/salas-de-extraccion-y-lactancia-los-mejores-amigos-de-una-mama-trabajadora/>

15 Comparar Organización Mundial de la Salud. “Alimentación del lactante y del niño pequeño”

8 Ver Ministerio de salud y la protección social “Lineamientos técnicos para la implementación de las salas amigas de la familia lactante en el entorno laboral” Programa Mundial de alimentos 2012 <https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/Lineamientos%20t%C3%A9cnicos%20para%20la%20implementaci%C3%B3n%20de%20las%20salas%20amigas%20de%20la%20familia%20lactante%20en%20el%20entorno%20laboral.pdf>

9 Comparar Encuesta Nacional de Salud “Lactancia materna y estado nutricional” 2010. <http://www.profamilia.org.co/encuestas/Profamilia/Profamilia/images/stories/PDF-capitulos/Capitulo-11.pdf>

6. La lactancia materna, además de ser el método de alimentación infantil más segura y saludable, también es el menos costoso. La leche materna siempre está lista, no requiere preparación ni necesita combustible, no demanda tiempo adicional para la preparación y esterilización de biberones y ahorra agua<sup>16</sup>.

#### **Relación costo/ beneficio de las salas amigas lactante**

La leche materna es el alimento menos costoso que existe. En este sentido, permite a las familias de más bajos ingresos tener una opción nutricional para los menores de 3 años de las mejores calidades y así mismo, y como se ha mencionado anteriormente, debido a sus ventajas en temas de salud se evita costos médicos extras.

En el caso de una investigación realizada en Belice y citada por la Organización Panamericana de la Salud, se señala que “basándose en los datos obtenidos a nivel nacional sobre alimentación infantil y el número de nacimientos por año, los costos directos familiares que implica comprar sucedáneos de la leche materna fueron calculados en \$716.400 para lactantes no amamantados y \$489.000 para lactantes amamantados en forma parcial”<sup>17</sup>.

Igualmente, las estimaciones para los costos del reemplazo de la leche materna en varios países del mundo, oscilaron entre \$1,8 millones en Singapur (basadas en una disminución de la prevalencia de la lactancia materna en un período de 9 años) y \$16 millones en las Filipinas (basadas en una disminución de la prevalencia de la lactancia materna en un período de 10 años). Otros autores han calculado el costo de los sucedáneos de la leche materna si se eliminara la leche materna por completo; por ejemplo, en Indonesia el cálculo anual sería de \$500 millones<sup>18</sup>.

Investigaciones del Banco interamericano de Desarrollo (BID) estiman que si el 90% de las familias estadounidenses practicaran la lactancia materna exclusiva por 6 meses, se podría prevenir alrededor de 1.000 muertes infantiles al año. Además, Estados Unidos ahorraría \$13 mil millones al año puesto que los costos de atención médica son más bajos para los niños que han sido plenamente amamantados que para aquellos que nunca lo fueron<sup>19</sup>.

<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs342/es/>

16 Comparar Ministerio de salud y la protección social “Lineamientos técnicos para la implementación de las salas amigas de la familia lactante en el entorno laboral” Programa Mundial de alimentos 2012 <https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/Lineamientos%20t%C3%A9cnicos%20para%20la%20implementaci%C3%B3n%20de%20las%20salas%20amigas%20de%20la%20familia%20lactante%20en%20el%20entorno%20laboral.pdf>

17 Organización Panamericana de la Salud “Cuantificación de los beneficios de la lactancia materna: reseña de la evidencia”. [http://www.ministeriodesalud.go.cr/gestores\\_en\\_salud/lactancia/CNLM\\_cuantificacion\\_de\\_beneficios\\_de\\_la\\_LM.pdf](http://www.ministeriodesalud.go.cr/gestores_en_salud/lactancia/CNLM_cuantificacion_de_beneficios_de_la_LM.pdf)

18 Organización Panamericana de la Salud “Cuantificación de los beneficios de la lactancia materna: reseña de la evidencia” [http://www.ministeriodesalud.go.cr/gestores\\_en\\_salud/lactancia/CNLM\\_cuantificacion\\_de\\_beneficios\\_de\\_la\\_LM.pdf](http://www.ministeriodesalud.go.cr/gestores_en_salud/lactancia/CNLM_cuantificacion_de_beneficios_de_la_LM.pdf)

19 Comparar López, Florencia. “Lactancia materna en el trabajo: lecciones de Obamacare”. BID

Por otro lado, para las empresas privadas y entidades públicas, tener salas lactantes permite tener mujeres que pedirán menos permisos para faltar al trabajo o llevar a sus hijos e hijas al médico, lo cual constituye un beneficio para el empleador y la empleada.

#### **Experiencias nacionales e institucionales**

##### **Perú**

Decreto Supremo que desarrolla la Ley 29896 – ley que establece la implementación de lactarios en las instituciones del sector público y del sector privado promoviendo la lactancia materna.

##### **México**

La Cámara de Diputados aprobó instar lactarios en los centros de trabajo de los sectores público y privado y a las autoridades sanitarias a crear, al menos, un banco de leche humana en cada entidad federativa.

##### **Ecuador**

En 2011 el país implementó los bancos de leche humana y lactarios en entidades privadas y públicas, teniendo en cuenta las necesidades nutricionales de los menores de edad de 0 a 3 años.

##### **Estados Unidos**

Durante el 2014 y mediante las medidas de salud y protección tomadas por el Gobierno de Barack Obama se ordenó a todos los empleadores que dispusieran de lugares aptos para que las madres pudieran extraer y guardar su leche. Así mismo, se ordenó que se les diera tiempo a las mujeres para realizar las actividades de lactancia.

#### **Conceptos favorables al proyecto de ley**

Mediante el oficio OFI 15-00036513/ JMSC 110400 la Consejería para la Equidad de la Mujer afirmó que la implementación de lactarios en empresas públicas y privadas “Es una oportunidad para que los niños y niñas no interrumpen este proceso vital que contribuye a su buen crecimiento y tiene impactos deseables en la vida y garantía de derechos de las mujeres y sus hijos.

*Según los especialistas en esta materia, es fundamental crear espacios ideales para que las madres trabajadoras puedan extraerse la leche y ofrecerla a sus hijos, ya que la mayoría de las mujeres que son madres tienen un empleo y esto las mantiene muchas horas alejadas de sus hijos y esto es una de las causas que provoca que dejen de producir leche lo que traduce en afectación a su bienestar”.*

#### **Marco Normativo**

1. La Constitución Política de Colombia establece en su artículo 44:

“Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado, el amor...”.

2. La constitución en el artículo 43 afirma que “durante el embarazo y después del parto [la mujer] gozará de especial asistencia y protección del Estado, y reci-

<http://blogs.iadb.org/desarrollo-infantil/2013/07/01/salas-de-extraccion-y-lactancia-los-mejores-amigos-de-una-mama-trabajadora/>

birá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada”.

3. El Código Sustantivo del Trabajo en su artículo 238 modificado por el Decreto número 13 de 1967, establece que el empleador está en la obligación de conceder a la trabajadora dos descansos, de treinta (30) minutos cada uno, dentro de la jornada para amamantar a su hijo, sin descuento alguno en el salario por dicho concepto, durante los primeros seis (6) meses de edad.

4. Ley 12 de 1991, en su artículo 24, determina que se debe “Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental...”.

5. Ley 1468 de 2011, modifica los artículos 236, 239, 57, 58 del Código Sustantivo del Trabajo, que amplían la licencia de maternidad de 12 a 14 semanas contemplando el parto prematuro y múltiple, entre otras disposiciones.

6. Decreto número 1397 de 1992, suscribe el Código Internacional de Comercialización de los Sucedáneos de la leche materna, promueve la lactancia materna, reglamenta la comercialización y publicidad de los alimentos de fórmula para lactantes y complementarios de la leche materna.

7. Conpes 109 de 2007, “Política Pública Nacional de Primera Infancia “Colombia por la Primera Infancia”, en su Línea Estratégica, “Mejorar la supervivencia y la salud de los niños y niñas de 0 a 6 años y de las madres gestantes y en periodo de lactancia”, establece “Coordinar intersectorial e interinstitucionalmente, la implementación de estrategias dirigidas a promover la salud y estilos de vida saludables para la primera infancia y al mantenimiento y mejoramiento de las condiciones de salud y del entorno (escuela, instituciones, parques, vecindario) en que se desarrollan los niños y niñas de 0 a 6 años”.

8. Conpes 113 de 2007 “Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional”, en su Línea de Política: “Promoción y protección de la salud y la nutrición, y fomento de estilos de vida Saludable”, establece que “Se adelantarán acciones de promoción, protección y apoyo a la práctica de la lactancia materna exclusiva durante los 6 primeros meses de vida y con alimentación complementaria adecuada hasta los 2 años de edad, así como la protección y fomento de estilos de vida saludables...”.

9. Resolución número 002646 de 2008, Ministerio de la Protección Social, por la cual se establecen disposiciones y se definen responsabilidades para la identificación, evaluación, prevención, intervención y monitoreo permanente de la exposición a factores de riesgo psicosocial en el trabajo y para la determinación en el origen de las patologías causadas por el estrés ocupacional.

10. Plan Decenal de Lactancia Materna 2010-2020, expresa en el Objetivo General número 2 lograr “Transformaciones sociales a favor de la lactancia materna”, la necesidad de “Desarrollar mecanismos de transformación, apropiación, movilización y responsabilidad social de la comunidad colombiana desde sus diferentes roles a favor de la lactancia materna”.

11. Estrategia presidencial “De Cero a Siempre”, tiene dentro de sus objetivos: “– garantizar el cumplimiento de los derechos de las niñas y los niños en primera infancia”; “– sensibilizar y movilizar a toda la sociedad colombiana con el propósito de transformar las concepciones y formas de relación con los niños y las niñas más pequeños”.

### Jurisprudencia

En materia de protección y garantías a las madres gestantes y lactantes, la Corte Constitucional se ha expresado a través de diferentes sentencias sobre la obligatoriedad de las intuiciones para proteger a las mujeres en este estado dentro del ámbito laboral.

### Sentencia SU-070/13 Corte Constitucional

*“(...) Existe una obligación general y objetiva de protección a la mujer embarazada y lactante a cargo del Estado. Es decir, se trata de una protección no sólo de aquellas mujeres que se encuentran en el marco de una relación laboral sino, en general, de todas las mujeres. El segundo fundamento constitucional es la protección de la mujer embarazada o lactante de la discriminación en el ámbito del trabajo, habitualmente conocida como fuero de maternidad. El fin de la protección en este caso es impedir la discriminación constituida por el despido, la terminación o la no renovación del contrato por causa o con ocasión del embarazo o la lactancia (...)”.*

### Fuero de maternidad

#### Sentencia T-082/12

*“(...) El fuero de maternidad corresponde a una categoría jurídica en presencia de la cual se activan en nuestro orden jurídico obligaciones y prohibiciones excepcionales para el empleador, que concretan el mandato constitucional según el cual debe otorgarse a la mujer embarazada una protección laboral reforzada, la cual exige para su aplicación solo dos requisitos: (i) que exista una alternativa laboral que respalde una relación laboral de la cual es parte la mujer gestante, y (ii) que la mujer se encuentre en estado de embarazo o en periodo de lactancia (3 meses siguientes) durante la relación laboral, de forma que si es despedida en estas condiciones, procede de inmediato el reconocimiento de las medidas de protección derivadas del fuero de maternidad (...)”.*

### Viabilidad

El proyecto fue enviado previamente al Ministerio de Salud y Protección Social, el cual envió concepto favorable en el siguiente sentido:

*“La propuesta tiene un objetivo que está en consonancia con el esquema de protección, respeta y dignifica la condición de la mujer y extiende dicha protección a los menores”.*

Así mismo, el proyecto fue enviado al Ministerio del Trabajo, el cual envió concepto favorable en el siguiente sentido:

*“Teniendo en cuenta la normativa nacional, la Constitución y las disposiciones de las Convenciones Internacionales referentes a la protección laboral de la mujer en época de embarazo y lactancia, el Ministerio de Trabajo, desde el Grupo de Equidad Laboral, comparte la iniciativa que busca incorporar locaciones especiales para la recolección y almacenamiento de la*

*leche materna de aquellas trabajadoras lactantes de entidades públicas y empresas privadas del país.*

*Esta iniciativa es de gran importancia, ya que suma los esfuerzos para que las empresas adopten una política o cultura de conciliación de la vida familiar y laboral para los trabajadores y las trabajadoras del país, sobre todo si se busca evitar situaciones que en espacios de trabajo afectan el disfrute de sus derechos; dicha conciliación hace parte del afianzamiento de la equidad como factor de gran importancia en la vida laboral de los colombianos, y la misma constituyente un elemento central en el Programa Nacional de Equidad Laboral con enfoque diferencial de género del Ministerio del Trabajo”.*

**4. Objeto**

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto adecuar en las instalaciones de las entidades nacionales del orden nacional y descentralizado, así como las entidades territoriales, públicas y privadas lactarios que faciliten a las madres lactantes que laboran en estas, la extracción y conservación en forma segura de la leche materna durante el horario laboral, como estrategia para prolongar el tiempo de amamantamiento en el menor y al mismo tiempo, tener efectos positivos en el cierre de brechas de equidad en temas laborales en el país.

Los lactarios, de acuerdo con definiciones de la Unicef, son ambientes donde las madres pueden extraer su leche materna y conservarla adecuadamente para que con posterioridad su hijo(a) pueda ser alimentado(a).

El uso del servicio lactario es particularmente importante porque permite ejercer el derecho y responsabilidad de la lactancia materna dentro del ámbito laboral, en condiciones de calidad y calidez para las usuarias.

En razón de ello, el proyecto de ley se dirige a la creación de los espacios de salas lactantes en desarrollo de lo previsto en el artículo 238 del CST, por tanto, la intención no es crear una doble obligación al empleador sino facilitarle a la madre lactantes condiciones para el ejercicio de su derecho a lactar reconocido en la legislación laboral vigente.

**5. Proposición**

Por lo anterior y conforme a las consideraciones antes mencionadas, presentamos ponencia positiva para cuarto debate al Proyecto de ley número 186 de 2016 Senado y 034 de 2015 Cámara, *por medio de la cual se adopta la estrategia Salas Amigas de la Familia Lactante del entorno laboral en entidades Públicas territoriales y empresas privadas y se dictan otras disposiciones*, con base en el texto propuesto que se adjunta y que forma parte integral del presente informe de Ponencia.

**6. Pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 186 de 2016 Senado y 034 de 2015 Cámara**

TEXTO APROBADO EN COMISIÓN SÉPTIMA SENADO	PLIEGO DE MODIFICACIONES
Artículo 1°. <i>Objeto y alcance.</i> La presente ley tiene por objeto adoptar la estrategia Salas Amigas de la Familia Lactante del Entorno Laboral en entidades públicas y empresas privadas de conformidad con el artículo 238 del Código Sustantivo del Trabajo. Parágrafo. El uso de estas salas no eximen al empleador de reconocer y garantizar el disfrute de la hora de lactancia, la madre lactante podrá hacer uso de la misma o desplazarse a su lugar de residencia, o ejercerlo en su lugar de trabajo, en ejercicio del derecho que le asiste en virtud del artículo 238 del Código Sustantivo del Trabajo.	Ninguno
Artículo 2°. <i>Entidades públicas y privadas.</i> Las entidades públicas del orden nacional y territorial, del sector central y descentralizado, y las entidades privadas adecuarán en sus instalaciones un espacio acondicionado y digno para que las mujeres en periodo de lactancia que laboran allí, puedan extraer la leche materna asegurando su adecuada conservación durante la jornada laboral. Las Salas Amigas de la Familia Lactante del Entorno Laboral deberán garantizar las condiciones adecuadas para la extracción y conservación de la leche materna, bajo normas técnicas de seguridad, para luego transportarla al hogar y disponer de ella, para alimentar al bebé en ausencia temporal de la madre. Parágrafo 1°. Estas disposiciones aplicarán a las empresas privadas con capitales iguales o superiores a 1.500 salarios mínimos o aquellas con capitales inferiores a 1.500 salarios mínimos con más de 50 empleadas.	Ninguno.
Artículo 3°. El Ministerio de Salud y Protección Social será el encargado de vigilar y controlar la implementación y funcionamiento de las Salas Amigas de la Familia Lactante del Entorno Laboral en las entidades públicas y privadas, y en un plazo no mayor a seis (6) meses, a partir de la promulgación de la presente ley, establecerá los parámetros técnicos para la operación de las Salas Amigas de la Familia Lactante del Entorno Laboral, las especificaciones técnicas de higiene, salubridad y dotación mínima que deben tener. Igualmente reglamentará los beneficiarios, alivio o incentivo tributario que estime convenientes, las reglas de los patrocinadores privados de las Salas Amigas de la Familia Lactante del Entorno Laboral y la creación de estas en conjunto entre varias entidades públicas o privadas o entre públicas y privadas.	Artículo 3°. El Ministerio de Salud y Protección Social será el encargado de vigilar y controlar la implementación y funcionamiento de las Salas Amigas de la Familia Lactante del Entorno Laboral en las entidades públicas y privadas. <u>En un plazo no mayor a seis (6) meses</u> , a partir de la promulgación de la presente ley, establecerá los parámetros técnicos para la operación de las Salas Amigas de la Familia Lactante del Entorno Laboral, las especificaciones técnicas de higiene, salubridad y dotación mínima que deben tener, <u>así mismo reglamentará la creación conjunta de estas salas por parte de las entidades públicas y las privadas.</u>
Artículo 4°. El Gobierno nacional, departamental, distrital y municipal, en uso de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, promoverá campañas y brindará capacitación para incentivar la lactancia materna en las trabajadoras de las entidades públicas y privadas.	Ninguno.

TEXTO APROBADO EN COMISIÓN SÉPTIMA SENADO	PLIEGO DE MODIFICACIONES
Artículo 5°. Las entidades privadas con más de 1.000 empleados y las entidades públicas dispondrán de dos (2) años para realizar las adecuaciones físicas necesarias, en cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley, de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social. Las empresas privadas con menos de mil (1.000) empleados, contarán con 5 años para para realizar las adecuaciones físicas necesarias para cumplir con esta ley.	Ninguno.
<u>Artículo 6°. El Ministerio de Hacienda determinará los beneficiarios, alivios o incentivos tributarios para las empresas privadas que adopten las Salas Amigas de la Familia Lactante del Entorno Laboral.</u>	Ninguno
Artículo 7°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.	Ninguno.

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 186 DE 2016 SENADO Y 034 DE 2015 CÁMARA DE REPRESENTANTES**

*por medio del cual se adopta la estrategia salas amigas de la familia lactante del entorno laboral en entidades públicas y empresas privadas y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto y alcance.* La presente ley tiene por objeto adoptar la estrategia Salas Amigas de la Familia Lactante del Entorno Laboral en entidades públicas y empresas privadas de conformidad con el artículo 238 del Código Sustantivo del Trabajo.

Parágrafo. El uso de estas salas no eximen al empleador de reconocer y garantizar el disfrute de la hora de lactancia, la madre lactante podrá hacer uso de la misma o desplazarse a su lugar de residencia, o ejercerlo en su lugar de trabajo, en ejercicio del derecho que le asiste en virtud del artículo 238 del Código Sustantivo del Trabajo.

Artículo 2°. *Entidades públicas y privadas.* Las entidades públicas del orden nacional y territorial, del sector central y descentralizado, y las entidades privadas adecuarán en sus instalaciones un espacio acondicionado y digno para que las mujeres en periodo de lactancia que laboran allí, puedan extraer la leche materna asegurando su adecuada conservación durante la jornada laboral.

Las Salas Amigas de la Familia Lactante del Entorno Laboral deberán garantizar las condiciones adecuadas para la extracción y conservación de la leche materna, bajo normas técnicas de seguridad, para luego transportarla al hogar y disponer de ella, para alimentar al bebé en ausencia temporal de la madre.

Parágrafo 1°. Estas disposiciones aplicarán a las empresas privadas con capitales iguales o superiores a 1.500 salarios mínimos o aquellas con capitales inferiores a 1.500 salarios mínimos con más de 50 empleadas.

Artículo 3°. El Ministerio de Salud y Protección Social será el encargado de vigilar y controlar la implementación y funcionamiento de las Salas Amigas de la Familia Lactante del Entorno Laboral en las entidades públicas y privadas. En un plazo no mayor a seis (6) meses, a partir de la promulgación de la presente ley, establecerá los parámetros técnicos para la operación de las Salas Amigas de la Familia Lactante del Entorno Laboral, las especificaciones técnicas de higiene, salubridad y dotación mínima que deben tener, así mismo

reglamentará la creación conjunta de estas salas por parte de las entidades públicas y las privadas.

Artículo 4°. El Gobierno nacional, departamental, distrital y municipal, en uso de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, promoverá campañas y brindará capacitación para incentivar la lactancia materna en las trabajadoras de las entidades públicas y privadas.

Artículo 5°. Las entidades privadas con más de 1.000 empleados y las entidades públicas dispondrán de dos (2) años para realizar las adecuaciones físicas necesarias, en cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley, de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Las empresas privadas con menos de mil (1.000) empleados, contarán con 5 años para para realizar las adecuaciones físicas necesarias para cumplir con esta ley.

Artículo 6°. El Ministerio de Hacienda determinará los beneficiarios, alivios o incentivos tributarios para las empresas privadas que adopten las Salas Amigas de la Familia Lactante del Entorno Laboral.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE  
LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los dieciocho (18) días del mes de octubre del año dos mil dieciséis (2016).

En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, el siguiente informe de Ponencia para segundo debate.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5 del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

## CONTENIDO

Gaceta número 892 - Miércoles, 19 de octubre de 2016	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PONENCIAS	
	Págs.
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 10 de 2016 Senado, por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia para primer debate en Senado y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 44 de 2016 Senado, por la cual se modifica el artículo 6° de la Ley 388 de 1997 y se priorizan los espacios públicos en armonía con las necesidades de niños y adolescentes y de las demás personas con protección especial del Estado.....	8
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 43 de 2016 Senado,	
por medio de la cual se incentiva la sostenibilidad ambiental y el uso productivo de la guadua, en la recuperación de la identidad y valores del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano. ....	16
Informe de ponencia para segundo debate texto propuesto, texto definitivo aprobado en primer debate en Comisión Segunda al Proyecto de ley número 45 de 2016 Senado, por medio de la cual la nación se asocia a la celebración de los 50 años de la fundación del departamento de Sucre y rinde homenaje a los sucreños.....	21
Informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 186 de 2016 Senado, 034 de 2015 Cámara, por medio de la cual se adopta la estrategia Salas Amigas de la Familia Lactante del entorno laboral en entidades públicas territoriales y empresas privadas y se dictan otras disposiciones.....	24