



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 556

Bogotá, D. C., viernes, 27 de julio de 2018

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 50 DE 2018 SENADO

*por medio del cual se establecen medidas para garantizar la maternidad y paternidad responsable, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

#### Objeto de la ley, ámbito de aplicación, principios, derechos y definiciones

**Artículo 1°.** *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto salvaguardar los derechos de la mujer embarazada y del recién nacido, garantizando así una maternidad digna, saludable, deseada, segura y sin riesgos. Mediante la prestación oportuna, eficiente y de buena calidad de los servicios de atención prenatal, parto, posparto y perinatal, que permitan reducir la morbilidad materna y perinatal.

**Artículo 2°.** *Día Nacional.* Declárese el 25 de marzo como el “Día Nacional de la mujer embarazada, del niño y la niña por nacer”, el cual será celebrado por el Gobierno nacional con actividades especiales a nivel nacional, municipal, distrital y local, dándosele amplia difusión en los medios de comunicación del país.

**Artículo 3°.** *Obligaciones de los Ministerios de Salud y Protección Social, Educación y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.* El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el Ministerio de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, y el Ministerio de Salud y

Protección Social, entre quienes también se cuentan las entidades e instituciones de salud, integración social y educación de los distritos especiales y Distrito Capital, les corresponde las siguientes obligaciones:

1. Incluir en el calendario académico una actividad curricular adicional, y de periodicidad semestral, tanto para todos los niveles a partir de tercero de primaria, y todas las modalidades de formación en básica primaria, básica secundaria, media vocacional, intermedia profesional, educación no formal, y educación de adultos, donde se capacite sobre la prevención del embarazo no deseado y se incluyan los riesgos y las consecuencias físicas y psicológicas de la práctica del aborto, tanto para la mujer como para el gestante. Que además se sensibilice e incluya en la capacitación el derecho fundamental constitucional a la vida del niño o niña que está por nacer, así como el derecho de la mujer embarazada a ser protegida por el Estado, dando a conocer además la exposición de motivos y el articulado de este proyecto de ley.
2. Realizar campañas permanentes en las instituciones educativas públicas y privadas, para que la comunidad estudiantil de los niveles de primaria, secundaria, técnica y universitaria tengan conocimiento acerca de los derechos constitucionales de las niñas y niños no nacidos, sobre la especial protección que merecen debido a su vulnerabilidad. De tal manera que se oriente hacia el embarazo responsable, tanto por el padre como por la madre, y que haya respeto hacia la sexualidad, asumida también en la preparación para

afrontar con responsabilidad la concepción, y que exista conciencia que una vez concebido el niño adquiere también el derecho a la vida, sin que ello contraviene las causales de aborto establecidas por la Corte, siempre que se respeten la libre decisión de la mujer y el consentimiento informado.

3. Implementar adicionalmente dentro de las campañas, la importancia de la solidaridad para con las mujeres embarazadas, teniendo en cuenta la evidente fragilidad e indefensión del ser humano gestado en el vientre materno.

**Artículo 4°. Ámbito de aplicación.** Las disposiciones de la presente ley se aplican en lo pertinente, al Ministerio de Salud y Protección Social, al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y al Ministerio de Educación, las Empresas Promotoras de Salud (EPS), a las Instituciones Prestadoras de Servicios (IPS), a las Empresas Sociales del Estado (ESE), del nivel central o descentralizado, a los hospitales públicos o privados y a las entidades responsables de la prestación del servicio de seguridad social en salud de los regímenes especiales, tanto a los afiliados del régimen contributivo como subsidiado.

**Artículo 5°. Titulares de derechos.** Para todos los efectos de la presente ley, son titulares de derechos: la mujer embarazada, el gestante, el recién nacido y la familia gestante nacional o extranjera, que resida en Colombia, sin ninguna discriminación como núcleo fundamental de la Sociedad.

**Artículo 6°. De los principios.** Para la interpretación y aplicación de la presente ley se tendrán en cuenta los siguientes principios:

1. La reproducción humana, como derecho humano fundamental y de condición para la sostenibilidad de la vida, debe ser protegido integralmente por el Estado.
2. La humanización del embarazo y el parto se basan en el respeto y reconocimiento de la dignidad humana.
3. La libertad procreativa es un derecho que tiene el hombre y la mujer, en desarrollo de su libre opción a la maternidad y a la paternidad, de decidir libre y responsablemente los hijos que desea tener y el intervalo de sus nacimientos.
4. Respeto y reconocimiento de la gestante y su familia, acorde con la valoración psicoafectiva y cultural, que incluye la forma de producir el alumbramiento, de conformidad con las diferencias culturales, identidades y especificidades.
5. La gestación como proceso que puede tener origen natural o mediante técnicas médicamente asistidas cuando la madre o el padre la requieran.
6. Información integral y pertinente para que la gestante y su familia puedan recibir información completa sobre el proceso del embarazo, previo al mismo, durante y posterior al parto, que incluya, los posibles riesgos, complicaciones y consecuencias.
7. Serán corresponsables en la atención, protección, prevención y promoción de los derechos de la mujer embarazada y la familia gestante, el Estado, la sociedad y la familia, las instituciones del Sistema General de Seguridad Social en Salud (EPS, IPS, ESE), o las entidades que cumplan estas funciones, los sectores económicos, comunidades científicas, académicas, e industrias de medicamentos.
8. Cualquier forma de violencia durante la atención del embarazo, el parto o el puerperio a la mujer gestante, al recién nacido, o a su familia, se considerará violatoria de los Derechos Humanos.
9. Las políticas, planes, acciones y programas tendientes a proteger, promover, restaurar y garantizar los derechos de la gestante y del recién nacido serán tratados de manera integral.

**Artículo 7°. Derechos de la mujer embarazada.**

Toda mujer durante su embarazo, trabajo de parto, parto y puerperio tendrá los siguientes derechos:

- a) A la información, el consentimiento informado, y la constancia en la historia clínica de las decisiones que tome la madre sobre lo conveniente. Decisiones basadas en la información pertinente y completa a la madre, sobre los procedimientos médicos a aplicar, las alternativas médicas de atención del parto, las diferentes posiciones a adoptar en el trabajo de parto, los riesgos maternos y perinatales derivados del embarazo, sobre lo que es más conveniente, y sobre posibles complicaciones de cualquier procedimiento, además del pronóstico del proceso de parto, todo lo relacionado con la atención del recién nacido;
- b) Después del parto, tendrá derecho a recibir información clara sobre los diferentes métodos de planificación familiar que estén acordes a su condición clínica, de tal manera que la mujer conozca sus ciclos de fertilidad, y las indicaciones y contraindicaciones de cada uno de los métodos de planificación, para que se garantice que, al salir de la entidad hospitalaria, haya aceptado iniciar un método de anticoncepción de manera voluntaria y responsable.

En el caso que la madre sea adolescente, se le brindará además información sobre el embarazo no deseado, y se le dará la ayuda psicosocial, a fin de fortalecer sus vínculos familiares;

- c) A ser tratada con respeto, de manera individual y protegiendo su derecho a la intimidad y confidencialidad, y teniendo acceso a copia de su historia clínica cuando la solicite;
- d) Al parto natural, respetando los tiempos biológicos y psicológicos del proceso de alumbramiento, evitando las prácticas invasivas o el suministro de medicación para acelerar el proceso de parto y a elegir métodos farmacológicos alternativos para el manejo del dolor;
- e) A recibir atención integral, adecuada, oportuna y eficiente, de conformidad con sus costumbres, valores y creencias;
- f) A recibir asistencia psicosocial, ayuda y acompañamiento cuando se encuentre afectada por una crisis emocional, socioeconómica o de cualquier naturaleza;
- g) A estar acompañada, sea por su cónyuge, compañero permanente, o por quien ella elija, durante la asistencia prenatal, trabajo de parto, parto y posparto. Siempre y cuando la gestante lo solicite, no exista contraindicación de carácter médico, y el acompañante cumpla los reglamentos de la Institución;
- h) A que no se utilicen prácticas y procedimientos que carezcan de estudios científicos y sanitarios avalados por el Ministerio de la Protección Social, la OMS, o la comunidad científica;
- i) A que, a partir de la semana 32 de gestación, los controles prenatales sean realizados en el sitio donde se atenderá el parto, generando el reconocimiento de la Institución y la adaptación de la madre. Donde no haya condiciones para la atención del parto institucional, debe garantizarse la asistencia domiciliaria por profesional de la salud, o experto comunitario;
- j) A recibir la atención integral con calidad y por personal idóneo en los grados de complejidad que su estado requiera;
- k) Cuando la madre por su estado de salud requiera traslado a otra Institución de diferente nivel de complejidad fuera del municipio de residencia, la aseguradora garantizará el desplazamiento, a fin de que la madre reciba la atención complementaria requerida, para que su atención sea institucional y segura. En el caso de la población pobre no asegurada los entes territoriales garantizarán estos desplazamientos;
- l) En caso de detectarse alguna malformación del feto, la madre bajo la asistencia médica podrá solicitar se proceda a realizar las va-

loraciones y procedimientos especializados con un tratamiento preferencial en la prestación de los servicios de atención de salud materno-fetal, en las empresas prestadoras de servicios de salud públicas o privadas, y con ello proteger y dar prelación a su salud;

- m) A que las Empresas Promotoras de Salud (EPS), las Instituciones Prestadoras de Servicios (IPS), hospitales públicos, privados y demás instituciones de salud, autoricen la práctica de exámenes y medios de diagnósticos que se requieran, para garantizar la atención integral y la salud materno-fetal, sin tener en cuenta el gasto médico predeterminado por instituciones prestadoras de servicios;
- n) A que los servicios de atención prenatal que no correspondan al riesgo normal sean realizados desde el comienzo, durante y el final del embarazo por médicos especialistas en obstetricia. Las empresas prestadoras de salud, hospitales y demás instituciones de salud deberán autorizar totalmente la realización de exámenes y ayudas diagnósticas necesarias para garantizar una atención segura del parto y disminuir la morbimortalidad materno-fetal, donde la salud y bienestar de la madre y el hijo prevalezcan sobre el gasto médico predeterminado por las instituciones;
- o) A que si durante el embarazo o trabajo de parto se confirma cualquier fetocardia, y si evidencia un signo de sufrimiento fetal, se adelanten las acciones y procedimientos necesarios para proteger la vida de la unidad materna fetal;
- p) A recibir, según el caso, y de acuerdo a las posibilidades de existencia del recurso, analgesia o anestesia obstétrica adecuadamente, aplicada por un Médico Especialista Anestesiólogo para buscar una maternidad segura, feliz, no traumática ni para la madre ni para el recién nacido;
- q) A tener subsidio alimentario cuando esté desempleada, o en estado de vulnerabilidad manifiesta.

**Parágrafo.** Para garantizar una atención integral y con calidad a la madre en estado de embarazo y al recién nacido, los entes territoriales y las aseguradoras, según la capacidad operativa y el talento humano existente, permitirán la valoración y atención por lo menos una vez en control prenatal con Ginecólogo.

**Artículo 8°.** *Derechos del recién nacido.* Todo recién nacido tiene derecho a:

- a) Ser tratado con respeto, dignidad, oportunidad y efectividad;
- b) A recibir los cuidados y tratamientos necesarios, acordes con su estado de salud y en con-

sideración a la supremacía de sus derechos fundamentales, sin tener en cuenta el gasto médico predeterminado por las instituciones prestadoras de servicios;

- c) A que se corte su cordón umbilical hasta que cese de latir, siempre y cuando no exista contraindicación médica para pinzar y cortar antes de que el cordón deje de pulsar;
- d) A la estimulación de la lactancia materna desde la primera hora de vida, una vez verificado su estado de salud, y el de la madre. Garantizando la temperatura e iluminación ambiental adecuadas a sus necesidades y respetando el derecho a la intimidad;
- e) A ser inscrito en el Registro Civil de Nacimiento y afiliado al Sistema de Seguridad Social en Salud.

**Parágrafo 1°.** La Registraduría Nacional del Estado Civil y sus entes territoriales, pondrán en marcha instrumentos de inscripción del Registro Civil para ser tramitado en el momento del nacimiento de todo niño o niña que nazca en instituciones hospitalarias tanto públicas como privadas del país. A fin de garantizar su derecho a un nombre, a una identificación plena y a la total adquisición de sus derechos.

**Parágrafo 2°.** A los niños que nazcan en lugares distintos a las instituciones hospitalarias y en lugares de difícil acceso a los servicios de la Registraduría Nacional del Estado Civil, se les garantizará el derecho a un nombre y a una plena identificación, mediante la promoción y realización de brigadas del registro civil.

**Artículo 9°.** *Derechos de los padres.* Tanto el padre como la madre del recién nacido tendrán derecho a recibir y participar de los talleres prenatales, o psicoprofilácticos, a fin de que conozcan y sean informados y concientizados, de sus derechos, responsabilidades, obligaciones, y de todo lo requerido para la preparación de los meses subsiguiente de embarazo, el parto y el periodo perinatal, en cumplimiento de su rol.

Además, en el caso donde el pronóstico del recién nacido requiera una atención especial de su salud, tendrán derecho a:

- a) Recibir información comprensible y suficiente acerca del estado de salud de su hijo, o hija, incluyendo posible diagnóstico y tratamiento;
- b) Dar su consentimiento expreso en caso de que su hijo, o hija requiera exámenes, procedimientos o intervenciones que impliquen diagnóstico y/o tratamiento terapéutico;
- c) Recibir asesoramiento integral, acorde al nivel educativo de los padres, sobre los cuidados que se deben prodigar al recién nacido.

**Parágrafo.** De conformidad con las disposiciones contenidas en el parágrafo 1° del artículo 44 de la Ley 1122 de 2007, las Entidades Promotoras de Salud (EPS), consignarán las novedades referidas a niños con problemas de malformación, o con discapacidades físicas, psíquicas o sensoriales, a fin de generar acciones que permitan una atención integral al recién nacido y su inclusión en la sociedad.

## CAPÍTULO II

### **Obligaciones del Estado, del Sistema de Seguridad Social en Salud, del personal asistencial y de la sociedad civil organizada**

**Artículo 10.** *Obligaciones del Estado.* El Estado en cumplimiento de su obligación de garantizar el derecho a la salud materno-fetal y del recién nacido, de conformidad con sus funciones y competencias a nivel nacional, territorial y local deberá:

1. Garantizar el acceso prioritario a los servicios en salud, atención integral, oportuna, eficaz y con calidad a las mujeres en estado de embarazo, en parto o puerperio. Con mayor prelación, en caso de alto riesgo, de adolescentes, de mujeres en edad avanzada, con embarazo múltiple, portadoras de VIH\Sida, en situación de pobreza extrema y/o afectadas por cualquier forma de violencia.
2. Promover la participación de las organizaciones de mujeres en el diseño, seguimiento, evaluación y monitoreo de las políticas públicas de prevención de la morbilidad materna y de promoción de la maternidad segura y sin riesgos, a través de la creación de los Comités de Prevención y Promoción.
3. Incentivar la investigación científica y la producción tecnológica, a favor del mejoramiento en la calidad de la atención a la mujer embarazada, teniendo en cuenta su diversidad étnica, cultural y territorial, de tal manera que el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), incorpore en sus protocolos y guías técnicas de atención, prácticas culturales que faciliten mayor bienestar y seguridad a las mujeres durante la gestación y el parto.
4. Facilitar a las mujeres embarazadas, mecanismos de tramitación de quejas o denuncias por violaciones a los derechos y beneficios otorgados por la presente ley, y posteriores, contra las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), que no les brinden un tratamiento humano, de calidad, de forma segura, oportuna y eficaz. Para lo cual podrán acudir a las Comisarías de Familia, Centros de Atención a la Comunidad, Oficinas de Control Interno de las entidades de Seguri-

dad Social, Direcciones de las Secretarías de Salud Departamental, Distrital, o Municipal, a la Superintendencia Nacional de Salud, al Ministerio de Salud y Protección Social, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, o las Personerías Municipales, o quienes hagan sus veces.

5. Propender por la reducción de las desigualdades sociales y económicas que afecten a las mujeres embarazadas mediante la implementación de políticas públicas que garanticen la consecución de estabilidad laboral, ingresos dignos, y trabajos decentes. En caso de desempleo, situación de pobreza extrema, o en situación de desplazamiento forzado interno, otorgará subsidio alimentario durante el embarazo, y/o durante el primer año o período de lactancia.
6. El Estado adoptará las medidas conducentes a la prevención y disminución de los índices de morbilidad materna y perinatal, como una garantía para el ejercicio de una maternidad saludable, segura y sin riesgos, en cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible.
7. Informar y sensibilizar a los niños, niñas y adolescentes en el reconocimiento de su integralidad y respeto por el ejercicio de su sexualidad generando alternativas responsables que mejoren sus proyectos de vida y fortaleciendo la toma de decisiones para engendrar y desarrollar una progenitura responsable.

**Parágrafo.** El Estado deberá expedir los decretos reglamentarios necesarios para:

Establecer por medio de las Sociedades Científicas correspondientes, manuales donde se instruya al personal sanitario del nivel I de atención en salud y califique el Alto Riesgo Obstétrico o Perinatal para su detección temprana, y su remisión al nivel superior apropiado para su manejo adecuado y oportuno.

Prevenir el embarazo y el aborto en la adolescencia, la promoción de la maternidad y paternidad responsable, el conocimiento de los métodos de planificación familiar, que conlleve a una vida reproductiva sana para todos.

**Artículo 11. Obligaciones de las Entidades e Instituciones del Sistema General de Seguridad Social en Salud, y de su personal médico y asistencial que las componen.** Con el fin de dignificar y humanizar los servicios de atención del embarazo, parto, posparto y puerperio, las entidades aseguradoras y prestadoras de los servicios de salud deberán:

1. Capacitar a los profesionales de la salud y al personal asistencial, en la atención integral a la mujer gestante y al recién nacido, a fin

de que ese cuidado se haga con respeto a los derechos de la mujer y del gestante, o recién nacido, de forma tal que acompañe el proceso normal, natural, espontáneo, fisiológico y humano de la maternidad, sin intervenir de manera innecesaria, a fin de prevenir cualquier forma de violencia física, verbal o psicológica.

2. Propender por la autocrítica y la autorregulación continua, a fin de mejorar prestación de servicios de atención de salud materna, teniendo en cuenta las recomendaciones formuladas por las usuarias y sus familiares.
3. Evaluar la tecnología aplicada en ginecoobstetricia y perinatología, con el mayor rigor al momento de incorporarla en la atención de la mujer embarazada, o del recién nacido, la que deberá basarse en estudios que certifiquen la eficiencia, eficacia y seguridad de su incorporación.
4. Implementar acciones tendientes a mejorar la calidad en la atención integral del embarazo, del parto y el puerperio, a fin de disminuir los índices de morbilidad materna y perinatal. Y rendir informe anual al Ministerio de Salud y Protección Social de dichas acciones.
5. Crear espacios dignos, cálidos y humanizados en las Instituciones Prestadoras de Servicios (IPS), tanto públicas como privadas, que garanticen la confidencialidad, privacidad y bienestar en la prestación de los servicios de salud materna, a fin de proteger a la madre y al recién nacido, de conformidad con los estándares de habilitación determinados por el Ministerio de Salud y Protección Social.
6. Brindar un ambiente propicio y suministrar la información clara y acorde a la educación y cultura de los futuros padres, a fin de que puedan tomar decisiones informadas acerca de los procedimientos utilizados en la prestación de los servicios de atención de la salud materna, que puedan afectar a la gestante o al recién nacido.
7. Garantizar disponibilidad y atención mensual para el control y seguimiento al embarazo por parte de profesionales idóneos. Y en caso de embarazos de alto riesgo, por profesionales especializados hasta el tiempo que sea requerido.

**Artículo 12. Atención prioritaria.** Cuando una mujer se encuentre en embarazo, parto o puerperio solicite atención médica inmediata por considerar que se encuentra en riesgo su salud o vida o la viabilidad del embarazo, o la vida del recién nacido, debe recibir los servicios que sean necesarios en forma inmediata y prioritaria para aclarar o confirmar su situación, sin barrera de acceso de tipo administrativo o económico.

**Parágrafo 1°.** Si se confirma por parte del médico la situación de urgencia vital, por estar en riesgo la salud y la vida de la gestante, la viabilidad del embarazo, o la salud y la vida del recién nacido deberá continuarse la atención adecuada conforme a las normas respectivas, sin periodos de espera ni exigencias de tipo económico, o administrativo, aun si el prestador de servicios no tiene contrato con la persona o entidad responsable del pago o con la EPS.

**Parágrafo 2°.** Si se determina por parte del médico que no existe urgencia vital ni riesgo inminente para la vida o la salud de la mujer en embarazo, parto, puerperio o del recién nacido, la usuaria debe ser adecuadamente orientada y remitida al servicio que su estado o el del hijo recién nacido requiera, con la celeridad que el riesgo exija según las normas técnicas vigentes.

**Artículo 13. Obligaciones de la sociedad civil organizada.** En cumplimiento del principio de corresponsabilidad y solidaridad, la sociedad civil representada a través de organizaciones, asociaciones, empresas, gremios, personas naturales o jurídicas deberán:

1. Conocer las disposiciones establecidas en la presente ley, con el fin de direccionar a la mujer gestante en caso de que lo requiera.
2. Generar acciones que promuevan y protejan los derechos de la mujer embarazada o lactante y del recién nacido.
3. Denunciar acciones, hechos u omisiones que atenten contra los derechos de la mujer en estado de embarazo, del que está en gestación o del recién nacido.
4. Informar y sensibilizar a los niños, niñas y adolescentes en el reconocimiento de su integridad y respeto por el ejercicio de su sexualidad generando alternativas responsables que mejoren sus proyectos de vida y fortaleciendo la toma de decisiones para engendrar y desarrollar una progenitura responsable.
5. Implementar servicios accesibles y de buena calidad a las familias, especialmente jóvenes, que coadyuven a la información en pro del ejercicio de una maternidad y paternidad responsable, saludable, deseada y sin riesgos.
6. Participar en la creación de políticas públicas que promuevan la maternidad y la paternidad responsable.
7. Participar en el seguimiento a los comités de prevención y vigilancia de la morbimortalidad materna a nivel territorial.

### CAPÍTULO III

#### Disposiciones especiales

**Artículo 14. Asistencia especial.** El Estado diseñará programas especiales de atención en salud sexual y reproductiva y de apoyo psicosocial

a las mujeres embarazadas portadoras del VIH/Sida, a las mujeres con partos múltiples, menores de edad, adultas mayores, mujeres indígenas, discapacitadas, desplazadas, reclusas, o mujeres cabeza de familia en situación de pobreza extrema, y aquellas madres que hayan dado a luz niños con bajo, prematuros o con necesidades especiales.

**Artículo 15. Promoción del parto natural.** El Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, la Comisión Nacional de Televisión, y el Ministerio de Salud y Protección Social, promoverán campañas de sensibilización tendientes a estimular el parto eutócico vía vaginal, y la estimulación de la lactancia materna, para disminuir el temor al parto vaginal y la lactancia, salvo que el conocimiento científico actual indique otro procedimiento.

**Artículo 16. Labores o trabajos riesgosos para la salud materna.** Los empleadores deberán adoptar medidas para garantizar a las trabajadoras en estado de embarazo o lactancia, el desempeño de trabajos acordes con su condición, con el fin de evitar perjuicios en la salud de la unidad materno-fetal, del que está en gestación o del recién nacido.

**Parágrafo.** Estas medidas estarán contempladas de manera específica en el reglamento interno de trabajo, que la unidad de inspección, vigilancia y control del Ministerio de Salud y la Protección Social considerará como requisito *sine qua non* para su aprobación.

**Artículo 17. Permisos especiales.** Los empleadores deberán otorgar permisos especiales a las mujeres embarazadas, para que asistan a los controles, exámenes y tratamientos médicos prenatales necesarios para su buena salud y la de su hijo.

**Parágrafo.** El incumplimiento de la anterior disposición será objeto de sanción por parte del Ministerio de Trabajo.

**Artículo 18. Ajuste Institucional.** Para garantizar la atención integral de la mujer gestante y del recién nacido de que trata la presente ley, el Ministerio de Salud y la Protección Social, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de esta ley, adelantará las gestiones pertinentes ante el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, o la entidad que haga sus veces para efectos de los ajustes al Plan Obligatorio de Salud (POS), y a la infraestructura del Sistema General de Seguridad en Salud (SGSSS), en todo lo relacionado con la atención de la salud materna.

**Artículo 19. Atención materna y neonatal esencial continua, del hogar al hospital.** El Gobierno nacional implementará una política pública nacional que permita a las mujeres embarazadas y sus familias recibir la atención

integral promovida por agentes comunitarios para la atención pre y posnatal, con el fin de promover en los hogares condiciones de bienestar y mitigar los riesgos de mortalidad posnatal.

Los programas de atención materna y neonatal esencial continua del hogar al hospital, se implementarán para alcanzar esencialmente los siguientes objetivos:

- a) Fortalecer conocimientos y destrezas para la difusión de las intervenciones maternas y neonatales en cada nivel;
- b) Permitir que los aseguradores y prestadores de servicios de salud puedan reconocer de forma temprana los signos de peligro en la madre, el que está en gestación y el recién nacido, y se efectúe las remisiones de atención oportunas hacia el nivel de atención adecuado;
- c) Fortalecer la demanda de servicios de salud de la comunidad y de las familias para asegurar el acceso oportuno y eficaz a los servicios de salud;
- d) Tomar acción positiva para promover capacitaciones en los hogares y promover normas sociales y comportamientos individuales que contribuyan a obtener mejores resultados para las mujeres, el que está en gestación y el recién nacido. Además, de procurar desalentar las prácticas perjudiciales en el entorno social que afecten la supervivencia del recién nacido, el que está en gestación y la madre.

**Artículo 20. Trabajadores de salud comunitarios.** Los agentes comunitarios que hayan sido capacitados por los prestadores de servicio de salud bajo la reglamentación que para esto expida el Ministerio de Salud y la Protección Social, se denominarán trabajadores de la salud comunitarios y darán apoyo y seguimiento a través de intervenciones de salud pública colectiva de forma extramural.

**Parágrafo 1º.** Serán reconocidos como trabajadores de salud comunitarios, las parteras tradicionales y otros con experiencia que reciban la capacitación para trabajar con las familias, en conserjería pre y posparto, preparación para el parto y sus complicaciones, parto limpio y seguro, atención del posparto y del recién nacido.

**Parágrafo 2º.** Los prestadores de servicios de salud deberán capacitar a los trabajadores de salud comunitarios para que brinden una eficaz atención preventiva y de emergencia a las madres y recién nacidos, como también deberán ser capacitados para identificar y tratar adecuadamente a los recién nacidos enfermos y brindar primeros auxilios en caso de emergencias obstétricas, y efectuar referencia oportuna al próximo nivel de atención

cuando surjan complicaciones que demandan un mayor nivel de atención entre otros.

**Parágrafo 3º.** El Ministerio de la Protección Social reglamentará los contenidos y procedimientos que serán impartidos a los trabajadores de la salud comunitarios.

**Artículo 21. Sanciones.** El no cumplimiento de las obligaciones enumeradas en los artículos anteriores, y en los términos allí previstos, dará lugar a las sanciones disciplinarias y penales correspondientes para los servidores públicos, por el incumplimiento de un deber legal.

#### CAPÍTULO IV

#### Vigencias y derogatorias

**Artículo 22. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación, y deroga todas las demás normas y disposiciones que le sean contrarias.

De las honorables,

  
Ema Claudia Castellanos  
Senadora de la República

  
Ángela Patricia Sánchez Leal  
Representante a la Cámara

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

##### ANTECEDENTES

Esta iniciativa fue presentada por primera vez, el 2 de agosto de 2008 por la honorable Senadora Claudia Rodríguez de Castellanos, según consta en la *Gaceta del Congreso* número 367 de 2017, posteriormente presentada ponencia, de acuerdo con la *Gaceta del Congreso* número 452 de 2017, fue votado y aprobado en Comisión Séptima de Senado, pasando a la plenaria con ponencia positiva como consta en la *Gaceta del Congreso* número 337 de 2008, lamentablemente terminó su proceso en archivo por vencimiento de términos. Fue aprobado por mayoría de votos.

Entendiendo la importancia y la necesidad que se proteja y promueva la maternidad y la paternidad responsable, y que además se ofrezcan condiciones dignas de atención y cuidado a las madres gestantes, al que está por nacer y al recién nacido, es que hoy retomamos y presentamos nuevamente esta iniciativa ante el Honorable Senado de la República de Colombia.

##### Panorama internacional

La Organización de las Naciones Unidas, promovió durante mediados de los años 70 y 80 la “Década de la Mujer”, lo que permitió poner en evidencia la situación que atraviesan las mujeres en las diferentes etapas de su vida, es así como uno de los principales hallazgos indicó la prevalencia de altos índices de mortalidad materna e incluso la existencia de subregistros a nivel mundial.

Para 1987, las Naciones Unidas formularon el llamado a la Acción en la primera Conferencia Mundial convocada para reducir los riesgos del embarazo y disminuir la mortalidad materna, dicha iniciativa fue liderada por un Grupo Interagencias, compuesto por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Actividades de Población (FNUAP), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Federación Internacional de Planificación Familiar (IPPF), el Consejo de Población y el Banco Mundial. Esta iniciativa permitió iniciar una movilización de la opinión pública para reducir la muerte y la enfermedad de las futuras madres, e incrementar las estrategias para generar conciencia sobre la atención del embarazo y el parto en condiciones dignas. Esto conllevó, a la promoción e incorporación de manera urgente de la atención gratuita a la madre gestante en condición de vulnerabilidad sea por pobreza, desempleo, discapacidad o enfermedad.

Actualmente la Organización Mundial de la Salud reporta que<sup>1</sup>:

- “La mortalidad materna es inaceptablemente alta”.
  - Cada día mueren en todo el mundo cerca de 830 mujeres, es decir, mueren 34 mujeres cada hora por causas prevenibles, relacionadas con complicaciones del embarazo o el parto.
  - La mortalidad materna mundial se ha reducido en alrededor del 44% entre 1990 y 2015. Desde 1990 varios países subsaharianos han reducido a la mitad su mortalidad materna. Otras regiones como Asia y el Norte de África han tenido progresos aún mayores. Entre 1990 y 2015, la Razón de Mortalidad Materna (RMM) mundial (es decir, el número de muertes maternas por cada 100.000 nacidos vivos), se redujo en un 2,3% al año, siendo de 239 por cada 100.000 nacidos vivos, lamentablemente es un avance no comparable con los países desarrollados donde la RMM es tan solo de 12 por cada 100.000 nacidos vivos.
  - En algunos países, las reducciones anuales de la mortalidad materna entre 2000 y 2010 superaron el 5,5%.
  - Aunque se han dado reducciones en la mortalidad, en 2015 se estimaron unas 303.000 muertes de mujeres durante el embarazo, el parto o posterior a este, que podrían haberse evitado. De estas un 99% corresponde a países en desarrollo, con ingresos bajos, en zonas rurales y comunidades pobres.
- La tasa de muerte natal es aún más alarmante, 2,7 millones de recién nacidos murieron en 2015<sup>2</sup>, y otros 2,6 millones nacieron muertos.
  - En 2015, solamente el 40% de las embarazadas de países de ingresos bajos realizaron las consultas prenatales recomendadas.

Adicionalmente la Organización señaló que en comparación con otras mujeres, las jóvenes adolescentes corren mayor riesgo de complicaciones y muerte a consecuencia del embarazo, por lo que mejorar los niveles de atención especializada antes, durante y después del parto puede salvarles la vida a las embarazadas y a los recién nacidos, por esta razón, dentro de las Metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se encuentra la reducción de la Razón de Mortalidad Materna (RMM), mundial a menos de 70 por cada nacidos vivos entre 2016 y 2030, y así lograr que ningún país tenga una mortalidad materna que supere el doble de la media mundial. El riesgo de muerte relacionada con la maternidad a lo largo de la vida (es decir, la probabilidad de que una mujer de 15 años acabe muriendo por una causa materna), es de 1 por cada 4.900 en los países desarrollados y de 1 por cada 180 en los países en desarrollo. En los países clasificados como estados frágiles el riesgo es de 1 por cada por 54, lo cual demuestra las consecuencias de la descomposición de los sistemas de salud.

Las principales causas del 75% de las muertes maternas, son:<sup>3</sup>

- Las Hemorragias graves (en su mayoría tras el parto), que pueden matar a una mujer sana incluso en 2 horas si no recibe la atención adecuada.
- Infecciones (generalmente tras el parto), las cuales pueden eliminarse con una buena higiene y reconociendo y tratando a tiempo los signos tempranos de infección.
- Hipertensión gestacional (preeclampsia y eclampsia), debe detectarse y tratarse adecuadamente antes de la aparición de convulsiones u otras complicaciones potencialmente mortales.
- Complicaciones en el parto.
- El aborto.
- Falta de atención durante el embarazo, debido a barreras de acceso como son: la pobreza, la distancia, la falta de información,

<sup>1</sup> Organización Mundial de la Salud (OMS).

<sup>2</sup> UNICEF, WHO, The World Bank, United Nations Population Division. The Inter-agency Group for Child Mortality Estimation (UN IGME). Levels and Trends in Child Mortality. Report 2015. New York, USA, UNICEF, 2015.

<sup>3</sup> Say L, Chou D, Gemmill A, Tunçalp Ö, Moller AB, Daniels JD, et al. Global Causes of Maternal Death: A WHO Systematic Analysis. Lancet Global Health. 2014; 2(6): e323-e333.



la inexistencia de servicios adecuados y las prácticas culturales.

- Y otras asociadas a enfermedades como el paludismo o la infección por VIH en el embarazo, o causadas por las mismas.

En ese sentido la Organización Mundial de la Salud, recalcó que la mayoría de las muertes maternas son evitables, siempre y cuando:

1. Las mujeres tengan acceso suficiente a la atención prenatal durante la gestación, a la atención especializada durante el parto, y a la atención y apoyo en las primeras semanas tras el parto. En los países con mejores ingresos todas las mujeres realizan como mínimo cuatro consultas prenatales, son atendidas durante el parto por profesionales sanitarios capacitados y reciben atención posnatal
2. El parto sea atendido por un profesional capacitado, dado que la atención y el tratamiento a tiempo pueden suponer para la mujer y el niño la diferencia entre la vida y la muerte.

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

Este proyecto de ley busca establecer medidas para promover y proteger la maternidad y paternidad responsable, al igual que prevenir, atender y garantizar los derechos de la mujer embarazada, del que está por nacer y su padre, en un marco de dignificación del embarazo, del parto y del nacimiento. Reduciendo la mortalidad materna, y concibiendo la maternidad como parte integral del desarrollo humano, por lo que garantizar las condiciones necesarias que se complementen debe ser vista como una inversión social y económica que contribuye al desarrollo individual, familiar, social y, en general, del Estado.

De igual manera, este proyecto declara el día 25 de marzo de cada año como el “Día Nacional de la Mujer Embarazada, del Niño y la Niña por Nacer”, y determina para su cumplimiento, obligaciones a los Ministerios de Salud y Protección Social, Educación, y Tecnologías de la Información y Comunicaciones, así como para las entidades de Salud, Educación, Integración Social o la que haga sus veces, en los Distritos Especiales y en el Distrito Capital, para que el día de la conmemoración realicen actividades especiales, con amplia difusión, así como la ejecución de otras actividades durante el transcurso de cada vigencia fiscal debidamente estipuladas en el articulado de esta ley, con el fin de sensibilizar a la población en general, capacitándola sobre el peligro que corre la mujer al practicarse un aborto y sus posibles consecuencias físicas y psicológicas; sensibilizándoles e informándoles sobre el derecho fundamental constitucional a la vida del niño que está por nacer, así como el derecho de

la mujer embarazada a ser protegida y ayudada por el Estado. Adicionalmente, responsabiliza a estos Ministerios y entidades de la creación de programas y campañas que sensibilicen a los adolescentes sobre la responsabilidad y el respeto por la sexualidad, y la importancia de la concepción responsable.

#### **JUSTIFICACIÓN**

De acuerdo con cifras del 2015 del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), para Colombia, cada año mueren en el país cerca de 500 mujeres por causas relacionadas con el embarazo y el parto, a pesar de que más del 98% de estas muertes pudieron evitarse. Las cifras han venido en aumento desde 2013, donde las muertes fueron cercanas a 460 mujeres en etapa de gestación, y actualmente superan las 500. En ese sentido, a pesar de que la mayoría de los países que se unieron a la consecución de los Objetivos del Desarrollo del Milenio, lograron reducir el 50% del 75% de meta en reducción de la mortalidad materna, Colombia no alcanzó la reducción mediana propuesta en la meta, por cuanto pasó de una tasa de 104,94 muertes por 100.000 nacidos vivos en el año 2.000 a 69,3 en el 2013, cuando la meta trazada era de 45 muertes por cada 100.000 nacidos vivos.

De acuerdo también con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), en Colombia, “*la muerte materna se asocia con limitaciones en la calidad y oportunidad de los servicios de salud. En el 78,9% de las muertes se identificaron tratamientos médicos inadecuados e inoportunos. Además, existen diferencias territoriales que confirman la relación entre la desigualdad social y la muerte de mujeres gestantes; por ejemplo, mientras que en Bogotá y Risaralda mueren cerca de 27 mujeres por cada 100.000 nacidos vivos, en Vichada mueren 412 y en La Guajira 255 mujeres por cada 100.000 mil nacidos.*” El Fondo también añade, que más de la mitad del total de embarazos en Colombia, no son planeados, lo cual indica fallas en el acceso y uso de métodos anticonceptivos en el país, puesto que el 48% de las mujeres no sabe que las EPS (subsidiadas y contributivas), están obligadas a brindar métodos anticonceptivos de manera gratuita.

Además, dado que las cifras de embarazo en adolescente se mantienen, así mismo se incrementan los riesgos de muerte en gestantes cuando son adolescentes, en comparación con mujeres adultas. “*Una de cada cinco mujeres menores de 19 años (19,5%) ha estado embarazada, en el 2012 hubo más de 6.500 nacimientos de hijos de madres entre 10 y 14 años, considerados por la ley colombiana como resultado de violencia sexual*”.

Es pertinente reflexionar acerca de las posibilidades que faciliten la reducción de la mortalidad materna como prioridad en el ejercicio de los derechos humanos, lo cual sólo podrá alcanzarse con políticas y leyes adecuadas, con el compromiso financiero que asegure servicios de calidad, entendiendo que la salud en Colombia constituye uno de los derechos que aglutina al interior de su concepto, la integralidad de una serie de facultades propias de la persona humana y que su reconocimiento depende de las posibilidades que emanan de la necesidad de protegerla, debiendo el Estado en corresponsabilidad con las Sociedad fortalecer el derecho a la información, el derecho a un ambiente sano, el derecho a recibir trato digno y justo, el derecho a recibir el mejor tratamiento médico, el derecho a participar o rehusar en investigaciones médicas, los derechos de las personas infectadas con VIH/Sida entre otros.

Teniendo en cuenta el panorama anteriormente descrito, varias naciones del mundo y especialmente en Argentina, Perú y Chile se han dado a la tarea de legislar a fin de humanizar el parto y otorgar a las futuras madres y a sus hijos condiciones propias para su desarrollo, reduciendo las brechas existentes entre aquellos sectores más vulnerables madres adolescentes, discapacitadas, indígenas y desplazadas entre otras.

Por esta razón, lo propuesto en el proyecto de ley presentado es pertinente y urgente dadas las condiciones actuales en que se define la concepción, maternidad, parto y puerperio en Colombia, con el objetivo de que se reduzca la mortalidad materna y neonatal, y se den elementos a la población, especialmente de adolescentes para cuidar y proteger su sexualidad con miras a tener una concepción responsable.

## **FUNDAMENTO JURÍDICO**

### **• NORMATIVIDAD INTERNACIONAL**

La Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 25 establece que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, lo que incluye la alimentación, el vestido, la vivienda y en especial los servicios sociales de salud, agua y educación necesarios para mejorar sus condiciones de vida.

El Convenio C183 - sobre la protección de la maternidad, de la Organización Internacional del Trabajo, adoptado en la Convención 88ª en Ginebra el 30 de mayo del 2000, y que entró en vigor desde el 7 de febrero de 2002 hasta el 2023. Fue una revisión del Convenio definido en 1952, y la recomendación sobre la protección de la maternidad, a fin de seguir promoviendo, cada vez más, la igualdad de todas las mujeres integrantes

de la fuerza de trabajo y la salud y la seguridad de la madre y el niño, y a fin de reconocer la diversidad del desarrollo económico y social de los Estados Miembros, así como la diversidad de las empresas y la evolución de la protección de la maternidad en la legislación y la práctica nacionales.

Recordando que las Naciones Unidas en su Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (1979), y su Convención sobre los Derechos del Niño (1989), ya habían definido elementos previos de protección, además de la declaratoria de Plataforma de Acción de Beijing (1995), y la Declaración de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras (1975), que buscaban además garantizar la igualdad de oportunidades y de trato para las mujeres.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Cultural reconoce el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental y propone varias medidas que deben ser adoptadas por los Estados Partes con el propósito de garantizar el pleno disfrute de ese derecho, siendo entre otros: la reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil y el sano desarrollo de los niños, establece indicadores para definir grupos de riesgo prioritario (niños), enuncia principios de salud pública, enfatiza la salud ocupacional y la prevención de enfermedades.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 7º establece que nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, especialmente nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos científicos, afirmación vinculante que sugiere componentes éticos que deben orientar la práctica médica.

La Declaración Americana de los Derechos y deberes del Hombre en su artículo 12 establece que toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y de la comunidad.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) en su artículo 26 determina que los Estados Partes se deben comprometer a adoptar providencias (internas y de cooperación internacional) especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires que

fija dentro de sus metas la defensa del potencial humano mediante la extensión y aplicación de los modernos conocimientos de la ciencia médica y condiciones urbanas que hagan posible una vida sana, productiva y digna.

Los Pactos, Convenios y Convenciones Internacionales establecen metas mínimas regionales en aspectos tales como, esperanza de vida al nacer, la cual no puede ser inferior a 70 años; mortalidad infantil, la cual no puede ser mayor a 30 defunciones por cada mil nacidos vivos; la mortalidad de niños de 1 a 4 años no podrá ser superior a 2.4 defunciones por cada mil niños de esas edades.

- MARCO CONSTITUCIONAL – Constitución Política de Colombia (1991).
- Artículo 11: “El derecho a la vida es inviolable”.
- Artículo 12: “Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”.
- Artículo 43: “La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada”.
- 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 y amor; la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

*La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir u proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.*

*Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.*

- CÓDIGO CIVIL
- Artículo 91. “La ley protege la vida del que está por nacer. El juez, en consecuencia, tomará, a petición de cualquiera persona, o de oficio, las providencias que le parezcan convenientes para proteger la existen-

*cia del no nacido, siempre que crea que de algún modo peligrará”.*

- CÓDIGO DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

Artículo 1°. “Finalidad. Este Código tiene por finalidad garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Prevalecerá el reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna”.

- JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Corte Constitucional Sentencia, C-1993 de 1994. “El Estado tiene la obligación de establecer, para la defensa de la vida que se inicia con la concepción, un sistema de protección legal efectivo, y dado el carácter fundamental del derecho a la vida, su instrumentación necesariamente debe incluir la adopción de normas penales, que están libradas al criterio discrecional del legislador, dentro de los límites del ordenamiento constitucional. El reconocimiento constitucional de la primacía e inviolabilidad de la vida excluye, en principio, cualquier posibilidad permisiva de actos que estén voluntaria y directamente ordenados a provocar la muerte de seres todavía no nacidos, y autoriza al legislador para penalizar los actos destinados a provocar su muerte. La vida del nasciturus encarna un valor fundamental, por la esperanza de su existencia como persona que representa, y por su estado de indefensión manifiesto que requiere de la especial protección del Estado. En la Carta Política la protección a la vida del no nacido, encuentra sustento en el Preámbulo, y en los artículos 2° y 5°, pues es deber de las autoridades públicas, asegurar el derecho a la vida de “todas las personas”, y obviamente el amparo comprende la protección de la vida durante su proceso de formación y desarrollo, por ser condición para la viabilidad del nacimiento, que da origen a la existencia legal de las personas”. Esto en consonancia con la Constitución Política y el espíritu del Constituyente Primario.

“DERECHO A DECIDIR EL NÚMERO DE HIJOS/ABORTO – Prohibición / DERECHO A LA AUTONOMÍA PROCREATIVA. En atención a que la gestación genera un ser existencialmente distinto de la madre, cuya conservación y desarrollo, no puede quedar sometido a la libre decisión de la embarazada, y cuya vida está garantizada por el Estado, la disposición constitucional en virtud de la cual “la pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de hijos”, debe ser entendida en el sentido de que la pareja puede ejercer este derecho sólo hasta antes del momento de la concepción; por consiguiente, dicha norma no le da derecho para provocar la interrupción del

*proceso de la gestación, pues la inviolabilidad del derecho a la vida, esto es, a la existencia humana, que reclama la tutela jurídica del Estado, asiste al ser humano durante todo el proceso biológico que se inicia con la concepción y concluye con el nacimiento. No implica desconocimiento de la autonomía o autodeterminación de la mujer o de la pareja para decidir sobre tan trascendente aspecto de sus vidas, a través de las prácticas anticonceptivas, o que se ignoren los derechos a la dignidad personal, libre desarrollo de la personalidad, integridad física y moral, honor e intimidad personal y familiar; pues dicha autonomía y el ejercicio de los referidos derechos, debe compatibilizarse con la protección de la vida humana.*

*LIBERTAD DE CONCIENCIA – Límites / LIBERTAD DE CULTOS – Limitaciones. En lo que atañe a las libertades de conciencia y de cultos, garantizadas por la Constitución Política, en los artículos 18 y 19, respectivamente, se anota que el ejercicio de los derechos dimanantes de estas libertades, tiene como límites no sólo la salvaguarda de la seguridad, la salubridad y la moralidad públicas, elementos constitutivos del orden público, protegidos por la ley en el ámbito de una sociedad democrática, sino el derecho de los demás a disfrutar de sus libertades públicas y derechos fundamentales, como es el caso del derecho a la vida del nasciturus. Por consiguiente, bajo el amparo de las libertades de conciencia y de cultos, no es procedente legitimar conductas que conduzcan a la privación de la vida humana durante el proceso de su gestación.”*

(Expediente D-386).

- Sentencia T-223 de 1998 “Los derechos patrimoniales de orden legal que penden sobre el nasciturus, se radican en cabeza suya desde la concepción, pero sólo pueden hacerse efectivos, sí y solo sí, acaecido el nacimiento. Por el contrario, los derechos fundamentales pueden ser exigibles desde el momento mismo que el individuo ha sido engendrado”.
- Sentencia C-355 de 2006, despenalizó el aborto en tres casos, donde la Corte ídem se apartó en un todo de guardar la integridad de la Supremacía de la Constitución, y no ajustada a esta, expidió la sentencia a través de un fallo integrador y modulador, asumiendo funciones de legislador. Sin embargo, las anteriores sentencias y lo dispuesto en la ley, tiene resorte completo en todos los demás casos y es aplicable a ellos legítimamente.
- Ley 100 de 1993, “por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan

*otras disposiciones”*, establece en el régimen de salud, que el pago de la licencia materna se haga a través de la EPS. Y es su artículo 166, estableció que el plan obligatorio de salud, cubrirá para las mujeres en estado de embarazo, los servicios de salud en el control prenatal, la atención del parto, el control del postparto y la atención de las afecciones relacionadas directamente con la lactancia.

- Ley 755 de 2002, “Ley María” estableció un cambio en el Código Sustantivo del Trabajo para que la trabajadora que haga uso del descanso remunerado en la época del parto, tomará las doce semanas de licencia a las que tiene derecho de acuerdo a la ley, y el esposo o compañero permanente tuviera derecho a ocho días de licencia remunerada de paternidad, en el caso que solo el padre esté cotizando al Sistema General de Seguridad Social en Salud. En el evento en que ambos padres estén cotizando al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se concederán al padre ocho días hábiles de licencia remunerada de paternidad”.
- Ley 823 de 2003, “por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres”, la cual establece un subsidio alimentario para la mujer que estando en embarazo se encuentre en situación de desempleo o desamparo.
- La Ley 1468 de 2011, “Por la cual se modifican los artículos 236, 239, 57, 58 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones”, esta define y establece el descanso remunerado en la época de parto, y constituye una reivindicación de los derechos de la mujer trabajadora embarazada, considerada por la Corte Constitucional como sujeto especial.
- Ley 1822 de 2017, “por medio de la cual se incentiva la adecuada atención y cuidado de la primera infancia, se modifican los artículos 236 y 239 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.” Esta ley incrementa la licencia materna de 14 a 18 semanas.
- Ley 1823 de 2017. “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”.
- Decreto 1397 de 1992, “por el cual se promueve la lactancia materna, se reglamenta la comercialización y publicidad de los alimentos de fórmula para lactantes y complementarios de la leche materna”.

- Plan Decenal de Lactancia Materna 2010-2020, el cual busca dar respuesta a las necesidades de las mujeres que desean continuar con la lactancia materna luego de retomar con sus actividades laborales. De este modo se busca cumplir una de las metas de dicho plan: incrementar a dos meses más la práctica de la lactancia materna exclusiva.

### CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley consta de 22 artículos, necesarios para que la población de madres gestantes y padres, puedan ser efectivamente apoyados en la consecución del embarazo, el parto y el puerperio, así como lograr la importante sensibilización entre los adolescentes y la sociedad en general, de la necesidad de asumir una concepción responsable. Todo esto con la finalidad de reducir las muertes maternas y de los que están por nacer.

Es por esta razón, que la presente iniciativa será un gran aporte que se articula así: reduciendo la mortalidad materna como prioridad en el ejercicio de los derechos humanos, estando acorde con las directrices internacionales frente a los objetivos de desarrollo sostenible, mediante políticas y leyes adecuadas, con compromisos financieros que aseguren servicios con calidad y oportunidad, al fin de preservar la vida humana y extenderla en las mejores condiciones como un derecho fundamental en donde el Estado en corresponsabilidad con la Sociedad deben fortalecer los derechos a la información, la decisión, a recibir un trato digno y justo, el derecho a recibir el mejor tratamiento médico, el derecho a participar o rehusar en investigaciones médicas, los derechos de las personas infectadas con VIH/Sida entre otros.

Lo anterior también en cumplimiento de la *Estrategia Mundial para la Salud de la Mujer, el Niño y el Adolescente 2016-2030*, decretada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015, donde se definieron los aspectos principales a tener en cuenta, como parte de la Estrategia mundial para acabar con la mortalidad materna prevenible, entre los que están:

- Resolver las desigualdades en la calidad de los servicios de atención de la salud reproductiva, materna y neonatal y en el acceso a ellos.
- Lograr una cobertura sanitaria universal para una atención integral a la salud reproductiva, materna y neonatal.
- Abordar todas las causas de mortalidad materna, de morbilidad reproductiva y materna, y de discapacidades conexas.

- Reforzar los sistemas de salud para recopilar datos de alta calidad a fin de que respondan a las necesidades y prioridades de las mujeres y niñas, y
- Garantizar la rendición de cuentas con el fin de mejorar la calidad de la atención y la equidad.

### PROPOSICIÓN

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República, en concordancia con los términos anteriores, y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, nos permitimos poner a consideración de los Honorables Miembros del Congreso de la República el presente proyecto de ley, teniendo en cuenta que el mismo preserva los principios constitucionales de especial protección a la población vulnerable, existencia de la necesidad de la garantía del derecho fundamental de la vida y el deber del Estado de protegerla en condiciones dignas, para su discusión y votación.

Cordialmente,

  
Ema Claudia Castellanos  
Senadora de la República

  
Ángela Patricia Sánchez Leal  
Representante a la Cámara

### SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General  
(arts. 139 y s.s. Ley 5ª de 1992)

El día 25 del mes de julio del año 2018, se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 50 de 2018 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por la honorable Senadora *Ema Claudia Castellanos*; honorable Representante *Ángela Sánchez Leal*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

### SENADO DE LA REPÚBLICA

#### SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 25 de julio de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 50 de 2018 Senado, *por medio del cual se establecen medidas para garantizar la maternidad y paternidad responsable, y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la honorable Senadora *Ema Claudia*

*Castellanos* y la honorable Representante *Ángela Patricia Sánchez Leal*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 25 de julio de 2018

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

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Ernesto Macías Tovar.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 56 DE 2018**  
**SENADO**

*por la cual se expiden normas para la formalización de la propiedad de tierras rurales en Colombia, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto estimular mecanismos y condiciones que faciliten el desarrollo rural mediante la formalización de la falsa tradición y titulación de tierras rurales agrarias en Colombia; habilitar a los campesinos como titulares de derechos de dominio, incorporar a su patrimonio los inmuebles que ocupan y trabajan y para crear seguridad jurídica en el mercado de tierras, generar el acceso a bienes, servicios, política pública y a la administración de justicia.

Artículo 2°. **Ámbito de aplicación**. Las disposiciones contenidas en la presente ley tendrán aplicación respecto a los derechos de todos los poseedores, tenedores, ocupantes, propietarios o titulares de tierras en condición de informalidad en todo el territorio nacional que deseen formalizar la propiedad de sus predios; que por estar explotados económicamente se presumen privados, sin perjuicio de las limitaciones de protección ambiental.

Artículo 3. *Alternativas para la formalización*. La formalización de la propiedad de bienes inmuebles rurales en Colombia se desarrollará, según lo decida el interesado por vía judicial, o por vía administrativa, cuando se trate de programas y procedimientos especiales focalizados por el Gobierno nacional.

Artículo 4°. *Competencia*. Por ser un asunto de definición y reconocimiento de derechos, la competencia para el conocimiento y decisión sobre los procesos de formalización de la propiedad rural en Colombia por la vía judicial recae en los jueces de la República en los términos definidos por el Código Civil y el Código General del proceso;

Cuando se trate de programas especiales, o focalizados por el Gobierno nacional la formalización de la propiedad rural procederá por la vía administrativa y serán competentes para conocer y resolver las entidades, o funcionarios que se determinen en tales programas; caso en el cual actúan en desarrollo de funciones judiciales.

Artículo 5°. *Procedimiento*. Los procesos de formalización de la propiedad rural en Colombia por vía judicial se desarrollarán conforme al procedimiento definido por el Código General del Proceso y los trámites judiciales expeditos ya existentes.

La formalización de la propiedad rural por vía administrativa se desarrollará conforme a los procedimientos que para el efecto se establezcan en los programas especiales que la determinen y en los ya existentes por vía judicial.

Artículo 6°. *Apoyo a la gestión de formalización de la propiedad rural de los campesinos*. En aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiaridad y solidaridad definidos por los artículos 288, 298 y 356 de la Constitución Política, los municipios, los departamentos y la nación aunarán esfuerzos, acciones y recursos para el desarrollo de los programas de formalización de la propiedad rural en todo el territorio colombiano, los cuales podrán desarrollar de forma autónoma o mediante convenio entre estos y otros actores que decidan vincularse.

Para los fines de la presente ley los Personeros Municipales ejercerán funciones de asesoría y representación judicial de los campesinos de escasos recursos en las etapas de presentación, trámite procesal e implementación del fallo correspondiente a las solicitudes de formalización de la propiedad de sus predios rurales agrarios.

Los Defensores del Pueblo y los consultorios jurídicos de las universidades deberán prestar apoyo y asesoría sin costo a los campesinos para la formulación de las solicitudes y trámite de los procesos de formalización de la propiedad de la tierra por vía judicial, tanto por posesión como en falsa tradición.

Los estudiantes de derecho que hayan culminado materias podrán prestar servicios de asesoría judicial para los fines de esta ley a los campesinos de escasos recursos. Este servicio será homologado a las prácticas requeridas para la obtención de su título de abogado.

Artículo 7°. Los municipios y los departamentos dentro de la órbita de sus competencias y autonomía diseñarán y ejecutarán programas, o proyectos de formalización de la falsa tradición y titulación de tierras rurales agrarias en beneficio de los campesinos de escasos recursos de su jurisdicción. Para estos efectos dentro de los cinco años siguientes a la vigencia de la presente ley podrán presupuestar recursos de inversión pública encaminados a financiar la asesoría y asistencia de profesionales del derecho y de aspectos técnicos que demanden tales programas.

Parágrafo. Para los efectos de la presente ley se entiende como campesino de escasos recursos a quienes poseen activos cuyo monto no supere los 400 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 8°. La Agencia Nacional de Tierras, o la entidad que haga sus veces en cumplimiento de la función 22 establecida por el artículo 4° del Decreto 2363 de 2015, concurrirá a la financiación de los costos que implique la implementación de la formalización de la propiedad de tierras rurales de los campesinos de escasos recursos, para lo cual deberá:

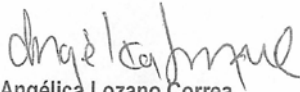
1. Establecer Unidades de Gestión Territorial en todos los departamentos del país; que interactúen y apoyen a los organismos pertinentes encargados de los programas de formalización de tierras rurales agrarias.
2. Financiar un grupo de profesionales de apoyo a los programas de formalización de la propiedad de predios rurales de los campesinos.
3. Presupuestar recursos económicos para sufragar los costos de orden técnico, de trámite judicial y logístico que demanden los procesos de formalización de la propiedad rural de los campesinos de escasos recursos microfundistas, minifundistas y pequeños propietarios.

Artículo 8°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige desde su promulgación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

El anterior proyecto de ley es presentado a consideración del honorable Senado de la República por,

  
Jorge Londoño Ulloa  
Senador de la República  
Alianza Verde

Antanas Mockus  
Senador de la República  
Alianza Verde

  
Angélica Lozano Correa  
Senadora de la República  
Alianza Verde

Cesar Ortiz Zorro  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

Juanita Goebertus Estrada  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

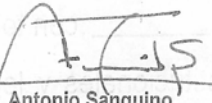
Catalina Ortiz Lalinde  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

Inti Raúl Asprilla  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

  
Wilmer Leal Pérez  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

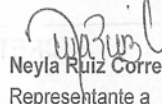
  
José Polo  
Senador de la República  
Alianza Verde

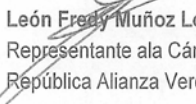
Iván Marulanda  
Senador de la República  
Alianza Verde

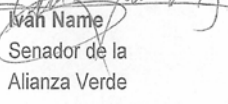
  
Antonio Sanguino  
Senador de la República  
Alianza Verde

Juan Castro  
Senador de la República  
Alianza Verde

  
Mauricio Andrés Toro Orjuela  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

  
Neyla Ruiz Correa  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

  
León Freddy Muñoz Lopera  
Representante a la Cámara  
República Alianza Verde

  
Iván Name  
Senador de la  
Alianza Verde

Katherine Miranda  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

  
Sandra Ortiz  
Senador de la República  
Alianza Verde

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Honorables Senadores y Representantes,

Presento a su consideración y ponderado estudio el proyecto de ley *por la cual se dictan normas para la formalización de la propiedad de tierras rurales en Colombia y se dictan otras disposiciones*. La que se sustenta en la siguiente exposición de motivos:

1. Colombia es un estado social de derecho en el cual se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos por las personas con arreglo a la Constitución Política y las leyes de la República.
2. La Constitución Política en su artículo 64 crea al estado el deber de promover “el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”.
3. Si bien es cierto el problema agrario en Colombia gira alrededor de la estructura de propiedad, tenencia y distribución de la tierra, pero existe otro no menos importante que es la informalidad de la propiedad, especialmente en cabeza de los campesinos, quienes al carecer de títulos reales de propiedad automáticamente están excluidos de los programas sociales y de fomento a la economía campesina que aunque insuficientes ha implementado el Estado. Pues es innegable que para un campesino la tierra formalizada es la que le abre la puerta a los créditos, a los subsidios, al capital semilla, a la vivienda y, por supuesto, al mercado de tierras, etc.
4. Según la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), (2014) la distribución de la propiedad rural en Colombia, según su tamaño es la siguiente:

	Número de predios	%
Microfundio	2.313.327	65
Minifundio	603.293	17
Pequeña propiedad	236.826	7
Mediana Propiedad	361.626	10
Gran propiedad	35.267	1
<b>TOTAL</b>	<b>3.550.339</b>	<b>100</b>

5. Se estima que en Colombia existen entre 2.000.000 y 2.500.000 predios sin formalizar la propiedad. Estos inmuebles representan el 70% del total de matrículas inmobiliarias y se concentran fundamentalmente en los campesinos micro, mini y pequeños propietarios de tierra (89% del total), o poseedores de pre-

dios privados por su explotación económica (art. 142 Ley 200/36).

6. En 2012 el Gobierno nacional diseñó y busca implementar una política de formalización de la propiedad de la tierra rural cuyo objetivo es “Estimular el desarrollo rural y mejorar la calidad de vida de los campesinos, convirtiendo en patrimonio la tierra que ocupan y trabajan, desarrollando un mercado de tierras rurales con seguridad jurídica, que funcione en forma abierta, ágil y transparente”.
7. El programa de formalización adoptado por el Gobierno aunque tiene vigencia hasta 2021 se fijó como meta la atención de 110.000 familias campesinas hasta 2018 en dos etapas. La primera por 30.000 familias a 2014 y 81.000 entre 2015 y 2018, de las cuales, según información de la ANT, en dos años se han formalizado 42.000 predios, es decir, un 18% de la meta y de mantenerse ese promedio de 20.000 predios por año se requerirían 125 años para la formalización de los 2.5 millones de predios. (<http://www.agenciadetierras.gov.co/2018/06/03/42000-familias-campesinas-celebran-su-dia-siendo-propietarias-de-su-tierra-con-todas-las-de-la-ley/>)
8. La Agencia Nacional de Tierras adolece de cobertura y competencias en todos los departamentos y en los que cuenta con unidades territoriales estas están centralizadas generalmente en las capitales causando mayores limitaciones para atención a los campesinos localizados en poblaciones distantes, pero además caracterizados por la carencia de recursos económicos para atender los costos sobrevinientes por el trámite.
9. Ante la falta de presencia directa nacional, la ANT en desarrollo de políticas del Ministerio de Agricultura prioriza o focaliza determinadas zonas para cumplir sus actividades, con especial énfasis en las zonas de mayor afectación por el conflicto armado interno, en torno a los Planes de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (PDET), que hoy son 270 de los 1.103 municipios del país, lo cual es entendible, pero se aparta de interpretar la realidad nacional en términos de informalidad de la propiedad rural, pues esta es evidente en todos los municipios del país, por lo tanto en esta materia deben generarse estrategias más incluyentes o simplemente generalizadas, sin desconocer la realidad social, cultural y xxx histórica para el acceso a la tierra en Colombia; así como la



respuesta de los órganos de poder a la demanda de los derechos de los campesinos por la tierra que trabajan.

10. El Decreto 2363 de 2015, por medio del cual se crea la Agencia Nacional de Tierras (ANT), en artículo 4° le asignó las funciones para intervenir en el ordenamiento social de la propiedad, apoyar la identificación física y jurídica para la construcción del catastro multipropósito, ejecutar los programas de acceso a tierras, otorgar el subsidio integral de reforma agraria, administrar los bienes del Fondo Nacional Agrario, adelantar procesos de adquisición y adjudicación directa de tierras, administrar las tierras baldías de la nación, delimitar y constituir zonas de reserva campesina y zonas de desarrollo, gestionar la asignación definitiva de bienes inmuebles rurales extinguidos, promover procesos de capacitación a comunidades rurales, entre otras y en materia de formalización de la propiedad rural específicamente estableció la siguiente función:

“22. Gestionar y financiar de forma progresiva la formalización de tierras de naturaleza privada a los trabajadores agrarios y pobladores rurales de escasos recursos en los términos señalados en el artículo 103 de la Ley 1753 de 2015”. (Subrayado fuera de texto).

De esta función se desprende que la labor de la ANT se encaminó a gestionar y financiar la formalización de tierras pero nunca se le asignó la competencia para titular ni formalizar la falsa tradición, ni titular por posesión los predios privados, según su explotación económica y tampoco actuar como ejecutor de dicha formalización o la titulación.

11. El Decreto 902 de 2017, *por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras*. En el Título V relacionado con la formalización de la propiedad privada regula aspectos de competencia de la ANT para declarar la propiedad privada. En efecto el artículo 36 le atribuye competencia para declarar mediante acto administrativo la titulación de la posesión y el saneamiento de la falsa tradición sobre bienes inmuebles rurales siempre que no se presente oposición en desarrollo del procedimiento único creado por el mismo decreto ley y agrega que en caso de existir dicha oposición la ANT formulará la solicitud de titulación ante el juez competente.

El mismo artículo 36 del Decreto 902 deja expreso que los actos administrativos expedidos por la ANT serán controvertidos a través de la acción de nulidad agraria y luego concluye: “Lo estipulado en el presente artículo no sustituye ni elimina las disposiciones del Código General del Proceso o el Código Civil sobre declaración de pertenencia, las cuales podrán ser ejercidas por los poseedores por fuera de las zonas focalizadas”.

Se concluye de lo expresado que el procedimiento administrativo de formalización solo aplica en las zonas focalizadas y que el resto del territorio nacional queda sometido a lo reglado por el Código General del Proceso; por consiguiente esa limitación no ofrece solución a la totalidad del requerimiento de formalización existente, ni garantiza que los casos tramitados por esta vía tengan resolución sino que ratifica la posibilidad de acudir ante la jurisdicción ordinaria, eventualidad que puede significar pérdida de tiempo en comparación con quien adelante de manera directa el proceso judicial.

A su turno el artículo 41 del Decreto 902 de 2017, señala: “En las zonas no focalizadas el Procedimiento Único podrá iniciarse de oficio, o a solicitud de parte aceptada por la Agencia...” (Subrayado fuera de texto), es decir, que no se garantiza atención a las solicitudes de formalización en zonas no focalizadas sino que será discrecional de la ANT aceptarlas o no, entendido esto como consecuencia de su limitada capacidad operativa y presupuestal para atender toda la demanda.

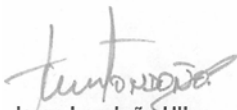
12. Las anteriores circunstancias ponen en evidencia la necesidad de tener otras alternativas que garanticen la solución del problema a los más de 2.5 millones de poseedores de predios rurales privados que ejercen sobre ellos explotación económica y que registran informalidad de la propiedad.
13. El fondo de la motivación de este proyecto lo constituye la necesidad de resolver el evidente conflicto que surge de lo dispuesto por la Sentencia T-488 de la honorable Corte Constitucional sobre acceso a las acciones legales establecidas para solucionar la informalidad y titulación por falsa tradición y por posesión y los alcances del Decreto 902 de 2017, que pretende resolver por la vía administrativa asuntos de la autonomía e independencia del poder judicial.
14. La solución objetivo de este proyecto de ley se centra fundamentalmente en la pequeña propiedad rural en cabeza de campesinos de escasos recursos para quienes, según entendidos en el tema, la tierra y acceso por

conexidad es un derecho fundamental de los campesinos para quienes representa su mínimo vital, pues es allí donde se hallan establecidos entre otros derechos su fuente de trabajo, su vivienda, sus prácticas culturales y productivas que hacen de su actividad un asunto de seguridad y soberanía alimentaria.

15. Los campesinos titulares de derechos en zonas de microfundio, minifundio y pequeña propiedad carecen de los conocimientos y habilidades para iniciar y atender por cuenta propia los procesos de formalización y tampoco disponen de los recursos económicos para contratar y pagar asesorías profesionales en busca de la formalización de sus predios, por lo tanto el Estado debe apoyarlos con los recursos técnicos, jurídicos y económicos necesarios.
16. La Constitución Política en sus artículos 288, 298 y 356, define la forma como deben actuar los distintos niveles del Estado para la atención adecuada a problemáticas como las que nos ocupa en este proyecto en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiaridad y solidaridad. Por ello, los municipios, los departamentos y la nación deben aunar esfuerzos, acciones y recursos para el desarrollo de los programas de formalización de la propiedad rural en todo el territorio colombiano, combinando la autonomía territorial, o bien mediante convenio entre estos y otros actores públicos y privados.

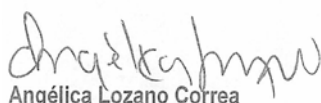
Por lo anteriormente expuesto, se solicita al honorable Congreso de la República su especial apoyo y aprobación a este proyecto de ley.

Cordialmente,



Jorge Londoño Ulloa  
Senador de la República  
Alianza Verde

Antanas Mockus  
Senador de la República  
Alianza Verde

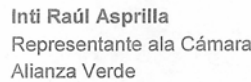


Angélica Lozano Correa  
Senadora de la República  
Alianza Verde

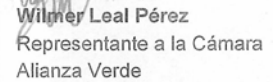
Cesar Ortiz Zorro  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

Juanita Goebertus Estrada  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

Catalina Ortiz Lalinde  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde



Inti Raúl Asprilla  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

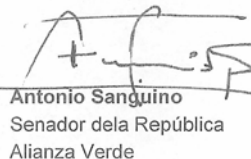


Wilmer Leal Pérez  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde



José Polo  
Senador de la República  
Alianza Verde

Iván Marulanda  
Senador de la República  
Alianza Verde



Antonio Sanguino  
Senador de la República  
Alianza Verde

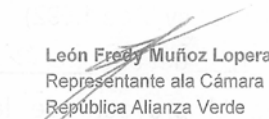
Juan Castro  
Senador de la República  
Alianza Verde



Mauricio Andrés Toro Orjuela  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde




Neyla Ruiz Correa  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde



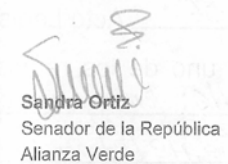
León Freddy Muñoz Lopera  
Representante a la Cámara  
República Alianza Verde



Iván Name  
Senador de la  
Alianza Verde



Katherine Miranda P.  
Katherine Miranda  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde



Sandra Ortiz  
Senador de la República  
Alianza Verde

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General  
(Arts. 139 y s.s. Ley 5ª de 1992)

El día 26 del mes de julio del año 2018 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 56 de 2018 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por los honorables Senadores *Jorge Londoño Ulloa, Angélica Lozano C., Sandra Ortiz, José Polo, Antonio Sanguino, Juan Castro, Iván Name*, y los honorables Representantes *Wilmer Leal Pérez, Mauricio Andrés Toro, Neyla Ruiz Correa, León Freddy, Muñoz, Katherine Miranda*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 26 de julio de 2018

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 56 de 2018 Senado, *por la cual se expiden normas para la formalización de la propiedad de tierras rurales en Colombia, y se dictan otras*

disposiciones, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores *Jorge Londoño Ulloa, Angélica Lozano Correa, José Polo Narváez, Antonio Sanguino, Juan Castro, Iván Name Vásquez, Sandra Ortiz*, y los Honorables Representantes *Wilmer Leal Pérez, Mauricio Andrés Toro Orjuela, Neyla Ruiz Correa, León Fredy Muñoz Lopera*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA**

Bogotá, D. C., 26 de julio de 2018

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

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Ernesto Macías Tovar.*

Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 57 DE 2018  
SENADO**

*por el cual se establece el mínimo vital de agua potable y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D.C., julio 20 de 2018

Señor Presidente

Senado de la República

**Asunto:** Radicación Proyecto de ley número 57 de 2018, *por el cual se establece el mínimo vital de agua potable y se dictan otras disposiciones.*

Respetado señor Presidente:

En mi condición de congresista, me dispongo a radicar ante el Senado de la República el presente Proyecto de ley cuyo objeto es establecer que el agua es un derecho humano y un servicio público esencial inherente a la finalidad social del Estado, el cual debe asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, para garantizar el bienestar general y el mejoramiento

de la calidad de vida de la población, y por ende, se encuentra en conexidad con el derecho fundamental a la vida digna de los colombianos. El Estado garantizará de forma gratuita a cada hogar ubicado en estratos socioeconómicos uno (1) o dos (2), de uso residencial y mixto, veinte (20) metros cúbicos de agua potable que les permita llevar una vida en condiciones dignas conforme a lo establecido en la Constitución Política. Se exhorta a la promoción de la cultura del ahorro y a la protección de los recursos hídricos. Finalmente, se reconoce la lluvia como bien público para ser aprovechada para el consumo y la producción.

En vista de lo anterior, presentamos el presente proyecto a consideración del Senado de la República, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la ley. Por tal motivo, adjunto original y dos (2) copias del documento, así como una copia en medio magnético (CD).

De los honorables Congresistas,

De los Honorables Congresistas,

*Antonio Sanguino Páez*  
Senador de la República  
Alianza Verde

*Angélica Lozano Correa*  
Senadora de la República  
Alianza Verde

*Catalina Ortiz Lalinde*  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

*César Torro*  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

*Antanas Mockus*  
Senador de la República  
Alianza Verde

*Jorge Londoño*  
Senador de la República  
Alianza Verde

*Inti Raúl Asprilla*  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

*Wilmer Leal Pérez*  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

*José Polo*  
Senador de la República  
Alianza Verde

*Iván Marulanda*  
Senador de la República  
Alianza Verde

*Juanita Goebertus Estrada*  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

*Juan Castro*  
Senador de la República  
Alianza Verde

*Mauricio Andrés Toro Orjuela*  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

*Neyla Ruiz Correa*  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

*León Fredy Muñoz Lopera*  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

*Iván Name*  
Senador de la República  
Alianza Verde

*Sandra Ortiz*  
Senadora de la República  
Alianza Verde

PROYECTO DE LEY NÚMERO 57 DE 2018  
SENADO

*por el cual se establece el mínimo vital de agua potable y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia  
DECRETA:

Artículo 1°. El agua es un derecho humano y un servicio público esencial inherente a la finalidad social del Estado, el cual debe asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, para garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, y por ende, se encuentra en conexidad con el derecho fundamental a la vida digna de los colombianos.

El Estado garantizará de forma gratuita a cada hogar ubicado en estratos socioeconómicos uno (1) o dos (2), de uso residencial y mixto, veinte (20) metros cúbicos de agua potable que les permita llevar una vida en condiciones dignas conforme a lo establecido en la Constitución Política.

Artículo 2°. Modifíquese el numeral 6 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, el cual quedará así:

*“99.6. La parte de la tarifa que refleje los costos de administración, operación y mantenimiento a que dé lugar el suministro será cubierta siempre por el usuario; la que tenga el propósito de recuperar el valor de las inversiones hechas para prestar el servicio podrá ser cubierta por los subsidios, y siempre que no lo sean, la empresa de servicios públicos podrá tomar todas las medidas necesarias para que los usuarios las cubran. En ningún caso el subsidio será superior al 50% del costo medio del suministro para el estrato 3, al 40% del costo medio del suministro para el estrato 2, ni superior al 50% de este para el estrato 1; salvo para el caso del mínimo vital de agua potable hasta 20 metros cúbicos, el cual debe ser subsidiado en un 100% para los estratos 1 y 2”.*

Artículo 3°. *Competencia de los municipios, distritos y áreas metropolitanas.* Es competencia de los municipios, distritos y áreas metropolitanas garantizar el suministro del mínimo vital de agua potable.

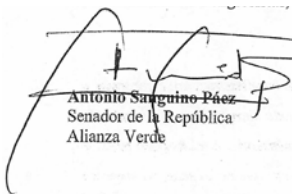
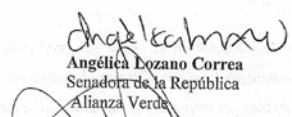
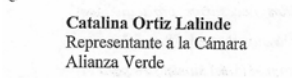

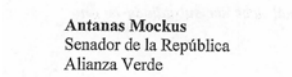
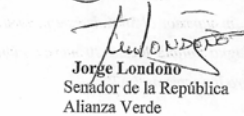
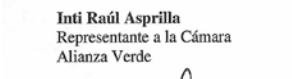
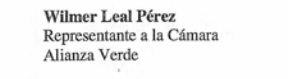

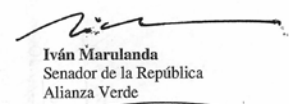
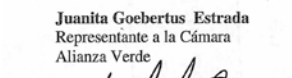
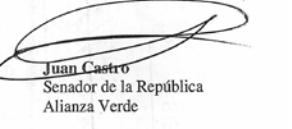
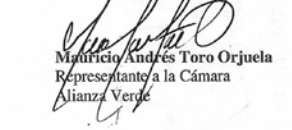
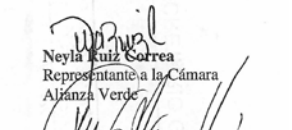
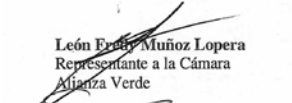
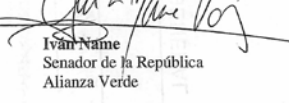
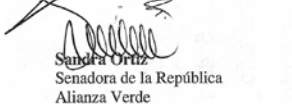
En los eventos en que los municipios no puedan atender el pago del mínimo vital de agua potable con sus propios recursos y con los provenientes del Sistema General de Participación, las autoridades municipales departamentales y nacionales gestionarán recursos de los correspondientes presupuestos con el fin de por hacer efectivo el derecho al mínimo vital de agua.

Artículo 4°. *Cultura del agua.* Se deben promocionar programas que conlleven a una cultura del ahorro y la protección de los recursos hídricos.

Parágrafo. Reconózcase la lluvia como bien público para ser aprovechada para el consumo y la producción.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga de manera expresa toda disposición anterior que le sea contraria.

De los honorables Congressistas,

 Antonio Sanguino Páez Senador de la República Alianza Verde	 Angélica Lozano Correa Senadora de la República Alianza Verde
 Catalina Ortiz Lalinde Representante a la Cámara Alianza Verde	 Cesar Lopez Representante a la Cámara Alianza Verde
 Antanas Mockus Senador de la República Alianza Verde	 Jorge Londoño Senador de la República Alianza Verde
 Inti Raúl Asprilla Representante a la Cámara Alianza Verde	 Wilmer Leal Pérez Representante a la Cámara Alianza Verde
 José Fajó Senador de la República Alianza Verde	 Iván Marulanda Senador de la República Alianza Verde
 Juanita Goebertus Estrada Representante a la Cámara Alianza Verde	 Juan Castro Senador de la República Alianza Verde
 Mauricio Andrés Toro Orjuela Representante a la Cámara Alianza Verde	 Neyla Ruiz Correa Representante a la Cámara Alianza Verde
 León Efraim Muñoz Lopera Representante a la Cámara Alianza Verde	 Iván Neme Senador de la República Alianza Verde
 Sandra Ortiz Senadora de la República Alianza Verde	

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. Objetivo del proyecto**

El objetivo de la presente iniciativa es que el Estado colombiano garantice de forma gratuita seis metros cúbicos de agua potable que permita a las personas de los estratos socioeconómicos uno y dos, de uso residencial y mixto, llevar una vida en condiciones dignas conforme a lo establecido en la Constitución Política y la ley.

En el mismo sentido, se establece que el agua es un derecho humano y un servicio público esencial inherente a la finalidad social del Estado, el cual debe asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, para garantizar el

bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, y por ende, se encuentra en conexidad con el derecho fundamental a la vida digna de los colombianos.

Finalmente, se reconoce la lluvia como bien público para ser aprovechada para el consumo y la producción.

## 2. Justificación

### a) Agua como elemento vital para la vida

El agua tiene y ha tenido una valoración especial en la cotidianidad de los seres humanos, hace parte fundamental de su cotidianidad y es un elemento fundamental para la supervivencia. La humanidad ha dado tal relevancia y dependencia al uso del agua que históricamente los asentamientos se han construido alrededor de ríos, lagos y mares, en un principio para aprovechar el vital recurso y posteriormente dándole la espalda y convirtiéndolo de alguna forma como el lugar donde ponen sus desechos, por ello, es que también es el centro de disputa para protegerla y aprovecharla.

Es una paradoja que dada la relevancia que tiene el agua para la vida, día a día su cuidado es mínimo, asumiendo que el recurso es finito y renovable. Al respecto, Valencia G. (2007)<sup>1</sup> expone que “la humanidad no imagina que tan solo el 2.5% de toda el agua es dulce (el otro 97,5% es salada); y que de este 2,5%, el 70% se encuentra congelada en los casquetes de la Antártida y de Groenlandia y la casi la totalidad de la restante existe en forma de humedad en los suelos o en napas freáticas demasiado profundas para ser explotadas. En total, apenas 1% del agua dulce, o sea 0,007% de toda el agua de la Tierra, es de fácil acceso”.

Algunos datos indican que el consumo de agua aumentó seis veces más que incluso el crecimiento poblacional como ocurrió entre 1900 y 1995. El desabastecimiento mundial se estima en 460 millones de personas, particularmente en las regiones más vulnerables. De no tomarse acciones contra la explotación excesiva del recurso, la no protección de las fuentes de agua y enfrentar de manera unificada el cambio climático, existe el riesgo de que los dos tercios de la humanidad sufran una falta de agua moderada o grave antes de 2025 como han mencionado expertos en el tema.

Otro problema relevante del uso del agua es la disparidad que existe en su distribución y uso. De nuevo Valencia G. (2007)<sup>2</sup> nos plantea algunas cifras relevantes en la discusión:

“un africano que vive en una zona rural utiliza 10 litros de agua por día, es decir no alcanza al mínimo vital como se verá más adelante, un francés 150 litros y un norteamericano 425 litros. Además, se prima los otros usos del agua sobre el humano: hoy la agricultura capta 69% del agua consumida en el mundo, la industria 23% y las familias 8%. En los países en desarrollo la parte correspondiente a la agricultura puede alcanzar el 80%. A los problemas de disponibilidad se suma una degradación inquietante de la calidad. En algunas regiones el agua está tan contaminada que ya no puede ser utilizada, ni siquiera con fines industriales. Las causas son múltiples: efluentes no tratados, desechos químicos, escapes de hidrocarburos, abandono de basuras en los suelos de productos empleados para la agricultura, etc. (Unesco, 1999)”.

En esta línea de discusión surge la necesidad de plantearse entonces la cantidad necesaria para el consumo humano diario, y como hemos visto hasta aquí van desde 10 litros hasta 425. De nuevo Valencia (2007) plantea dos alternativas para identificar la cantidad mínimo de agua para consumo al día: el primero se relaciona con el consumo biológico, asociado a las necesidades inmediatas de sobrevivencia; el segundo, al consumo vital, asociado a las necesidades cotidianas, que hacen posible vivir en sociedad.

“Desde el punto de vista biológico, el acceso al agua potable y al saneamiento adecuado son los recursos más importantes de la salud pública para prevenir las enfermedades infecciosas y proteger la salud de las personas, además de ser esenciales para el desarrollo económico y social. Lo contradictorio es que a pesar de tenerse conciencia sobre la importancia del agua, las cifras de la ONU son desalentadoras: hay 1.100 millones de personas que todavía se enfrentan diariamente al riesgo de enfermedad y muerte por carencia de un acceso razonable al agua potable. Más de cinco millones de personas mueren cada año por enfermedades relacionadas con el agua, lo que equivale a diez veces más que el número de muertos a causa de guerras en el mundo”. Valencia (2007).

Respecto al segundo aspecto el autor plantea que no es lo mismo hacer un cálculo para una población en un territorio donde históricamente se carece de agua, a otro donde de manera abundante siempre la han tenido; en este caso la cultura determina el nivel de consumo y sus necesidades. Al respecto, Valencia nos presenta algunas referencias a tener en cuenta en esta discusión:

- La Cruz Roja Internacional ubicó inicialmente el consumo mínimo en cinco litros por día, (l/p/d), pero lo hace para situaciones de emergencia es decir, es un consumo que sirve

<sup>1</sup> Tomado de: Valencia, G. La propuesta de un mínimo vital de agua en Colombia. 2007.

<sup>2</sup> Tomado de: Valencia, G. La propuesta de un mínimo vital de agua en Colombia. 2007.

para suplir únicamente las necesidades fisiológicas y permitir la supervivencia y que se presenta en población desplazada o refugiada que requiere el agua para usos básicos como son beber, cocinar y lavarse.

- La Organización Mundial de la Salud sugiere que cuando se elaboran programas de provisión de agua en una comunidad, debe ponerse énfasis a la provisión de agua potable para el aseo personal y la higiene del hogar; estas actividades, exigen, por ejemplo, entre 20 y 40 (l/p/d).
- La ONU eleva esta cifra a 50 litros diarios al considerar las necesidades vitales como bañarse, cocinar y otros menesteres.
- Alier Martínez activista muy conocido por la lucha por el agua en el mundo da un piso de dignidad (free lifeline) para las zonas urbanas de tazado en 50 (l/p/d).
- Alexandra Sandton, en agosto del 2002, en la cumbre oficial de las Naciones Unidas en Johannesburgo, defendía la idea de 60 (l/p/d).

Por otro lado, encontramos el estudio elaborado por Hernández (2013)<sup>3</sup> quien al respecto nos presenta los siguientes casos:

- Howard y Bartram (2003) relacionan el servicio (la cantidad de agua disponible) con la higiene, y definen un nivel de afectación a la salud en función de las condiciones de acceso al agua. La cifra de 50 litros por habitante al día (l/h/d) cubre los requerimientos básicos de higiene y consumo, necesidades vitales como bañarse, cocinar y otras, así que esta cifra es una buena guía.
- Martínez (2004) propuso en el Foro Social Mundial de 2004, un piso de dignidad para las zonas urbanas de 50 (l/p/d); Alexandra Sandton, en el 2002, en la cumbre oficial de las Naciones Unidas en Johannesburgo, defendía la idea de 60 (l/p/d).
- Valencia (2008) propone una forma fácil de realizar el cálculo, estableciendo cuál es el consumo de agua por actividad: para beber 5 litros, para saneamiento 25 litros, para higiene 15 litros, para cocinar 10 litros, y para otros usos 5 litros.

Su suma conduce a la cifra de 60 (l/p/d).

- Según el mismo Valencia (2008), en Bélgica se estableció una cuota de servicio fija, que da derecho a consumir un mínimo vital de 40 (l/p/d) gratuitos por persona, y en el país Vasco, en España, se estableció un mínimo exento del canon ecológico de 130 (l/p/d).

- En Sudáfrica, en el año 2000, el Gobierno nacional anunció que habría una política de “acceso gratuito al agua” a partir del 2001, suministrada por las autoridades municipales y financiada parcialmente por el Gobierno nacional. La promesa se hizo efectiva y la cantidad asignada fue de 6.000 litros por hogar por mes, calculados con base en una estimación de 25 litros por persona por día en un hogar de ocho personas (Davidson, 2009).
- En el año 2009 Medellín se convirtió en la primera ciudad en tener un programa de mínimo vital de agua potable. Este mínimo corresponde a 2,5 m<sup>3</sup> de agua potable, que cada uno de los hogares más vulnerables de la ciudad recibe mensualmente por persona. Entonces un hogar conformado por cuatro personas, que es aproximadamente el promedio nacional, tiene derecho a 10 m<sup>3</sup> (10 mil litros) de agua potable.
- La experiencia del mínimo vital de agua potable en Bogotá. Apelando al enfoque de derechos para la definición de la política pública, la Administración de Bogotá D. C. instituyó, a comienzos de 2012, una cuota de mínimo vital gratuito de 12 metros cúbicos bimensuales para un universo de beneficiarios de mucha mayor envergadura: los estratos 1 y 2, de la ciudad, que comprenden 1.576.893 suscriptores (más de tres millones de personas), equivalentes al 39% de los usuarios. La Administración distrital, a partir de un cálculo de once metros cúbicos en el consumo por hogar (Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, 2011), estimó ahorros de gasto de 26% para el estrato 1, y 28% para el estrato 2, con equivalentes monetarios respectivos de \$8.443 y \$16.926 por hogar. (Alcaldía de Bogotá, 2012).

En esa medida, la cantidad prevista para el mínimo vital de agua es muy variado y se debe particularmente a diferencias culturales, climáticas, sociales y económicas, sin embargo, la propuesta del mínimo vital no deja de ser entonces una reivindicación justa y necesaria.

Como ya se ha mencionado anteriormente, Colombia posee una oferta hídrica cuatro veces el promedio Suramericano y siete veces el promedio mundial, sin embargo, como ha expuesto la Defensoría del Pueblo, casi el 28% de la población colombiana no tiene acceso a ese vital líquido, indicar relevante para el trámite y aprobación de la presente propuesta.

#### b) **Demanda y oferta de agua en Colombia**

Como se expone en el Estudio Nacional del Agua (ENA) (2010)<sup>4</sup>, el consumo humano de

<sup>3</sup> Tomado de Viabilidad económica del mínimo vital de agua potable en la ciudad de Bogotá D. C. Hugo Alfonso Hernández Escolar, Jhon Alexander Méndez Sayago. 2013

<sup>4</sup> González, M; Saldarriaga, G & Jaramillo, O. Estudio Nacional del Agua. 2010. Ideam.

agua potable se refiere al agua que es utilizada en actividades tales como bebida directa y preparación de alimentos para consumo inmediato; para satisfacción de necesidades domésticas, individuales o colectivas, tales como higiene personal y limpieza de elementos, materiales o utensilios; y para preparación de alimentos en general, y en especial, los destinados a su comercialización o distribución, que no requieran elaboración (Decreto 3930 de 2010).

En el mismo estudio se determinó para hacer el cálculo del uso del agua para consumo humano cotejar diferentes propuestas frente al umbral mínimo de consumo, dado un nivel de bienestar vs. la tendencia real de consumo actual de los hogares, acorde con la estratificación, el tamaño medio de los hogares, la caracterización climática y la continuidad del suministro, esta última en función de la complejidad de los sistemas de abastecimiento.

Los resultados planteados por el estudio conllevan a los siguientes planteamientos respecto a lo que se podría determinar como el valor de consumo asignado al mínimo vital de agua:

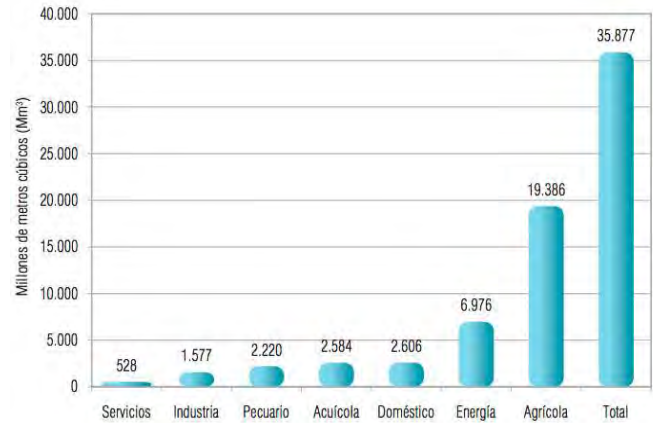
“En Colombia, de acuerdo con la regulación económica, el consumo básico es del orden de 20 m<sup>3</sup>/suscriptor-mes (CRA, 1994), equivalente a 110 l/hab-día (SSPD, 2007). Sin embargo, este nivel ha sido considerado en varias investigaciones como un consumo elevado. Así por ejemplo, la OPS ha determinado el consumo básico entre 80 litros/habitante-día y un máximo de 100 l/hab-día. Esto, traducido al consumo de una familia de cinco miembros, equivale a 12 m<sup>3</sup>/ usuarios-mes, variando de acuerdo con las condiciones de humedad y climatología. En el caso de Chile e Inglaterra, se adoptaron consumos básicos de 15 y 20 m<sup>3</sup>/suscriptor-mes respectivamente, como política general, sin importar la estacionalidad. Una última referencia hace alusión al consumo autónomo en Colombia, definido como aquel que suple las necesidades básicas, entre 65 y 110 l/hab-día (DNP, 2000)”.

Conforme a lo anterior, la cantidad asignada al mínimo vital de agua parte de importantes antecedentes a nivel mundial y de algunos casos nacionales en lo que, la determinación de la cantidad debe garantizar la vida digna de los habitantes del país, particularmente de los estratos socioeconómicos uno y dos, de uso residencial y mixto.

Frente a la demanda hídrica nacional, es relevante resaltar que el sector doméstico apenas tiene una demanda nacional total de 7,3%, superado por el sector energía y agrícola, este último con una demanda nacional total del 54%.

La demanda hídrica total nacional en 2010 se fijó en 35.877 millones de metros cúbicos.

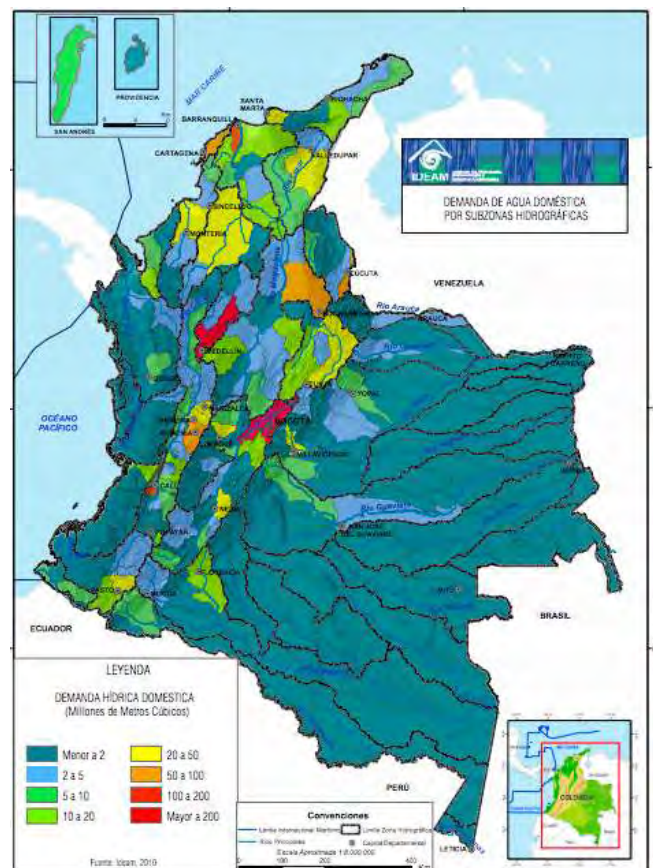
**Gráfica. Demanda hídrica sectorial nacional agregada (2008)**



Fuente. Tomado de ENA (2010).

En la siguiente gráfica se puede apreciar también la demanda de agua doméstica por subzonas hidrográficas:

**Gráfica. Demanda de agua doméstica por subzonas hidrográficas (2008)**



Fuente. Tomado de ENA (2010).

Por otro lado, la oferta del agua está asociada al régimen hidrológico, el cual, de acuerdo al Glosario Hidrológico Internacional se define como: “Variaciones del estado y de las características de una masa de agua que se repiten de forma regular en el tiempo y en el espacio y que muestran patrones estacionales o de otros tipos”.

Acorde a la información oficial presentada por el Sistema de Información Ambiental de Colombia

en su página web<sup>5</sup>, me permito presentarla por cuanto aporta al conocimiento de la oferta hídrica del país:

**“Agua superficial.** La oferta hídrica superficial se refiere al volumen de agua continental, almacenada en los cuerpos de agua superficiales en un periodo determinado de tiempo, se cuantifica a través de la escorrentía y rendimientos hídricos ( $l/s\text{-km}^2$ ) en las unidades espaciales de análisis definidas en la zonificación hidrográfica de Colombia, clasificada en tres niveles; áreas, zonas y subzonas hidrográficas. Colombia se clasifica como uno de los países con mayor oferta hídrica natural del mundo, se estima un rendimiento hídrico a nivel nacional de  $56 l/s\text{-km}^2$  que supera el rendimiento promedio mundial ( $10 l/s\text{-km}^2$ ) y el rendimiento de Latinoamérica ( $21 l/s\text{-km}^2$ ). (Ideam, 2014).

A nivel nacional el país se encuentra dividido en cinco áreas hidrográficas:

Caribe, Pacífico, Magdalena-Cauca, Orinoco y Amazonas, 41 zonas hidrográficas y 316 subzonas hidrográficas.

Del volumen total anual de precipitación en Colombia que se tomó para el ENA 2014 ( $3.267 \text{ km}^3$ ), el 62% se convierte en escorrentía superficial, equivalente a un caudal medio de  $63.789 \text{ m}^3/s$ , correspondiente a un volumen de  $2.025 \text{ km}^3$  al año. Se asume a la escorrentía superficial como la lámina de agua que circula sobre la superficie en una cuenca de drenaje para un intervalo de tiempo dado.

De los  $63.789 \text{ m}^3/s$  de escorrentía superficial de Colombia, la cuenca Magdalena-Cauca contribuye con el 14% ( $8.595 \text{ m}^3/s$ ), la Amazonia con 37% ( $23.626 \text{ m}^3/s$ ), la Orinoquia con 26% ( $16.789 \text{ m}^3/s$ ), el Caribe -incluida la cuenca del río Catatumbo -contribuye con el 9% ( $5.799 \text{ m}^3/s$ ) y el Pacífico aporta el 14% ( $8.980 \text{ m}^3/s$ ).

**Agua subterránea.** El almacenamiento y flujo del agua en el subsuelo están determinados por las condiciones geológicas del suelo y subsuelo además de las características físicas, químicas, hidrológicas y climáticas que intervienen en la dinámica de recarga, tránsito y descarga de los sistemas acuíferos presentes en las diferentes regiones.

**Agua marinocostera.** Hace referencia a la franja costera de Colombia, que se define como la franja de anchura variable de tierra firme y espacio marítimo en donde se presentan procesos de interacción entre el mar y la tierra con características naturales, demográficas, sociales, económicas y culturales propias y específicas

(Steer et al., 1997, citado por Invemar, 2015). De igual manera se tiene en cuenta la jurisdicción marina que desde la perspectiva biogeográfica, se diferencian la región del Atlántico Tropical y la región del Pacífico Este Tropical, dentro de las cuales se encuentran tres provincias: Provincia Océano Pacífico Tropical, Provincia Mar Caribe y la Provincia Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Invemar, 2012).

Colombia, el país más septentrional de Suramérica, está bañado en el norte por el mar Caribe y en el occidente por el océano Pacífico con sus extensos litorales.

La costa Caribe insular oceánica está conformada por el Archipiélago de San Andrés, Providencia, Santa Catalina y sus islotes y cayos asociados (Islas del Rosario y de San Bernardo).

El Pacífico colombiano se ubica en la región occidental de Colombia, tiene una línea de costa de 1.544 km de longitud, una porción emergida de la zona costera e insular de  $8.455 \text{ km}^2$  y una superficie de aguas jurisdiccionales de  $359.948 \text{ km}^2$  correspondiente al 18% del territorio nacional, incluye las islas de Gorgona, Gorgonilla y Malpelo.

**Agua glaciar.** Con respecto al agua glaciar es importante entender la importancia y la participación en el ciclo del agua que tienen los glaciares y la disminución en área que han tenido los glaciares en los últimos años en función del cambio climático. En un glaciar las entradas de agua se obtienen a través de la precipitación sólida o líquida en forma de nieve o lluvia respectivamente y también la neblina que choca frente a la masa de hielo del glaciar. Sobre la capa del glaciar ocurren procesos de sublimación (paso del estado sólido a gaseoso) y de fusión (sólido a líquido). El agua descongelada escurre sobre la superficie del glaciar y puede almacenarse luego en los dos compartimentos adicionales al glaciar: los bolsones de agua existentes dentro de la masa de hielo y las lagunas cercanas al glaciar, o continuar para formar parte del agua de escurrimiento superficial. (Ideam, 2011).

En el territorio colombiano persisten seis pequeñas masas glaciares, conocidas comúnmente como nevados (cuatro volcanes-nevados: Ruiz, Santa Isabel, Tolima y Huila, y dos sierras nevadas: Santa Marta y El Cocuy o Güicán), los cuales ocupan actualmente un área aproximada entre 43 y  $45 \text{ km}^2$ . Su posición geográfica entre los 3 y  $11^\circ$  de latitud norte aproximadamente los clasifica como glaciares ecuatoriales”.

<sup>5</sup> Información tomada de <http://www.siac.gov.co/ofertaa-gua>



Por su parte, el Ideam<sup>6</sup> ha informado que Colombia cuenta con un rendimiento hídrico promedio que equivale a 6 veces el promedio mundial y a 3 veces el de Latinoamérica; además de reservas de aguas subterráneas que triplican esta oferta y se distribuyen en el 74% del territorio nacional. Sin embargo, la distribución del agua es desigual para las diferentes áreas hidrográficas. En las áreas hidrográficas Magdalena-Cauca y Caribe, donde se encuentra el 80% de la población nacional y se produce el 80% del PIB Nacional, se estima que está solo el 21% de la oferta total de agua superficial.

Otros datos relevantes presentados por esta entidad son:

- Las condiciones más críticas del recurso hídrico, asociadas a presión por uso, contaminación del agua, vulnerabilidad al desabastecimiento, vulnerabilidad frente a variabilidad climática y condiciones de regulación; se concentran en 18 subzonas hidrográficas en las áreas Magdalena-Cauca y Caribe que abarcan 110 municipios con una población estimada de 17.500.000 habitantes.
- La afectación a la calidad del agua, expresada en cargas contaminantes de material biodegradable, no biodegradable, nutrientes, metales pesados y mercurio; se concentra en cerca de 150 municipios que incluyen ciudades como Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Villavicencio, Manizales y Bucaramanga.
- La materia orgánica biodegradable vertida a los sistemas hídricos en 2012 se estima en 756.945 t/año, mientras que la materia orgánica no biodegradable, es decir sustancias químicas, se estima en 918.670 t/año, siendo Bogotá, Cali, Medellín y Cartagena los principales aportantes.
- 205 toneladas de mercurio son vertidas al suelo y al agua de los ríos a nivel nacional.
- 318 cabeceras municipales pueden presentar problemas de desabastecimiento en épocas secas lo cual podría afectar una población de aproximadamente 11.530.580 habitantes entre las cuales se destacan Chiquinquirá, Paipa, Floresta, Soracá, Manzanares, Yopal, Neiva, Maicao, Santa Martha, Buga, Palmira entre otras.
- Se identifica una alta dependencia de agua verde en los sectores agrícola y pecuario, lo que hace que estos sectores económicos sean vulnerables al Cambio Climático.

### c) Casos internacionales del agua como derecho humano

Colombia viene sumándose a países en todo el mundo que le apuestan a declarar el agua como derecho humano fundamental, y a un grupo creciente también de países para garantizar el mínimo vital de agua para sus habitantes. Apoyados en el trabajo de Cuadros (2014)<sup>7</sup> presentamos algunos casos:

**“Bélgica.** En Sentencia 036 de 1998, el Alto Tribunal Constitucional del Estado consideró que el derecho al agua se derivaba del artículo 23 de la Constitución del Estado Federal de Bélgica por cuanto consagra la dignidad humana, que debe concretarse en un desarrollo normativo que garantice el derecho a la protección de la salud, a la vivienda digna, a la protección de un medio ambiente saludable, al desarrollo cultural y social, entre otros. Asimismo, teniendo en cuenta el Capítulo 18 del Programa 21 aprobado en junio de 1992 en Río de Janeiro por la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

**Francia.** El Concejo Constitucional considera que el derecho al acceso al agua se encuentra indirectamente derivado de dos derechos de rango constitucional por estar consagrados en los párrafos 10 y 11 del preámbulo de la Constitución, como lo son el derecho a la vivienda digna y a la protección de la salud pública, en tanto que se considera su valor fundamental en virtud del bloque de constitucionalidad francés y la jurisprudencia.

**Italia.** Por su parte, en Italia la Corte Constitucional consideró que “el agua es un bien primario en la vida del hombre, configurado como recurso para salvaguardar, caracterizado por ser un derecho fundamental tendiente a mantener íntegro el patrimonio ambiental”.

**Sudáfrica.** En este Estado se aprecia un importante desarrollo jurídico en la concretización del derecho al agua, con carácter fundamental, comenzando con la consagración en la Constitución Política de la República de Sudáfrica en el literal b), numeral 1, artículo 27, en cuanto que todos sus asociados tienen derecho a gozar de suficiente alimento y agua.

En el orden legal, se destaca Water Services Act 108 of 1997 que dispone que “todo individuo tiene derecho a acceder a servicios de agua y saneamiento básicos...” asimismo que “toda institución que gestione los servicios de agua debe adoptar medidas razonables para la realización de estos derechos”. En cuanto a los procedimientos

<sup>6</sup> Tomado de [http://www.ideam.gov.co/web/sala-de-prensa/noticias/-/asset\\_publisher/96oXgZAhHrhJ/content/estudio-nacional-del-agua-informacion-para-la-tomadecisiones](http://www.ideam.gov.co/web/sala-de-prensa/noticias/-/asset_publisher/96oXgZAhHrhJ/content/estudio-nacional-del-agua-informacion-para-la-tomadecisiones)

<sup>7</sup> Tomado de: Cuadros, C. Acercamiento al derecho fundamental al mínimo vital del agua potable y su prestación como servicio público domiciliario en Colombia. 2014.

para la suspensión de los servicios de agua deben: (i) “ser justos y equitativos”; (ii) “comunicar debidamente que tales acciones se van a llevar a cabo, brindándole al afectado la posibilidad de interponer un recurso”; y (iii) “evitar que a un individuo se le niegue el acceso a los servicios de agua básicos por impago, siempre que pueda demostrar con la conformidad de la autoridad que los gestiona, que es incapaz de hacerse cargo del pago de dichos servicios básicos”.

De manera especial y concreta, la ley concibe un procedimiento al que debe someterse la entidad que suministra el servicio para realizar la suspensión del mismo, así como también la necesidad de un estudio de caso para establecer si la falta de pago configura la causal de suspensión.

En este país se vislumbran casos de protección al acceso a cantidades mínimas de agua, donde un tribunal ordenó la reformulación de la política del servicio acueducto prepagado en la ciudad de Johannesburgo, toda vez que se probaba la situación de vulnerabilidad de los demandantes de un sector de extrema pobreza cuando se consumía el cupo a que tenía derecho por un precio. Además, frente al alegato de que el agua que se recibía no era suficiente, lo cual contraría un derecho constitucional, el Tribunal decretó que todo usuario de la localidad inmiscuida debía recibir 42 litros de agua gratuita por cada miembro familiar.

**Costa Rica.** En el ordenamiento jurídico de este Estado, se ha considerado por jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema que el agua potable es un derecho fundamental por conexidad con los derechos fundamentales a la salud, a la vida, al medio ambiente sano, a la alimentación y a la vivienda digna.

En tal sentido, es de señalar que la suspensión del servicio de agua potable se considera en principio una violación a derechos fundamentales plasmados en la Constitución, por lo cual, la interrupción por incumplimiento de pago debe surtir observando el debido proceso y además, para no menoscabar al ser humano en sus condiciones mínimas, debe garantizarse la conexión provisional a fuentes de agua públicas.

**Argentina.** En Argentina es de destacar que la jurisdicción otorgó la categoría de derecho fundamental el acceso sin trabas al agua, en vista de que la Constitución determina dentro del bloque de constitucionalidad los tratados internacionales, en virtud del numeral 22 del artículo 75 la máxima norma, incluidos las normas internacionales que integran el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

Asimismo, se ha producido un desarrollo normativo, como el Decreto 878 de 2003, que propende por la protección del derecho fundamental constitucionalmente reconocido, el cual establece en el literal b) del artículo 61, el procedimiento para el corte del servicio de acueducto.

La Entidad Prestadora al proceder al corte del servicio, deberá observar el cumplimiento de las pautas que a continuación se establecen:

- a) Se deberá en todo momento considerar la protección de la salud pública, entendiéndose como tal que la Entidad Prestadora no podrá ejercer directamente esta facultad respecto de hospitales y sanatorios, sean estos públicos o privados.

Se deberá aplicar similar criterio a cualquier otra entidad en la que el corte implique, a juicio del OCABA, probabilidades de alteración a la salud pública.

- b) En el caso de Usuarios residenciales, el corte del servicio no podrá ser total, debiendo la Entidad Prestadora garantizar un abastecimiento mínimo vital (...).

En el campo judicial, numerosos casos han sido resuelto a favor de la permanencia al acceso al servicio del agua como es el caso de Quevedo, Miguel y Andrés y otros contra Aguas Cordobesas S.A., conocido por la Juez Sustituta de Primera Instancia y 51 Nominación en lo Civil y Comercial de la ciudad de Córdoba, dando la razón en derecho a los demandantes por cuanto se declaró como ilegal el corte total del servicio bajo la causal insuficiente de falta de pago, por lo que la entidad demandada tiene la obligación de proveer una cantidad mínima de agua a los afectados.

**Bolivia.** Desde el mismo derecho constitucional se cataloga el derecho al agua como un derecho fundamental por ser un derecho humano, por cuanto su prestación no puede ser objeto de concesión ni privatización.

El artículo 16 de la Constitución Política de Bolivia consagra lo siguiente: “Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación” y en el artículo 20 consagra que: “Toda persona tiene derecho al acceso universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones (...) III. El acceso al agua y alcantarillado constituyen derechos humanos, no son objeto de concesión ni privatización y están sujetos a régimen de licencias y registros, conforme a ley”.

**Ecuador.** La Constitución Política de la República del Ecuador consagra en el artículo 12. “El derecho humano al agua es fundamental

e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida”.

Observando lo anterior, este Estado muestra un claro ejemplo axiológico y positivo del derecho constitucional con la asignación textual de un derecho fundamental al agua, y por tanto, el valor imperativo del Estado para hacerlo material en cada uno de sus asociados.

Constituye, pues, el soporte jurídico inquebrantable que sin dudas permite un desarrollo normativo como mandato político superior, y una estimación y ponderación judicial efectiva en la confrontación de derechos en los litigios.

**Perú.** Resulta interesante para el estudio del desarrollo jurídico este derecho, traer a colación la Sentencia 6546 de 2006 del Tribunal Constitucional de la República del Perú, que en un aparte analiza lo siguiente frente a un derecho no positivo constitucionalmente: “En el caso específico del derecho al agua potable, considero que aunque dicho atributo no se encuentra consagrado a nivel positivo, existen no obstante una serie de razones que justifican su consideración o reconocimiento en calidad de derecho fundamental. Asumir dicha premisa supone, sin embargo, perfilar su individualización dentro del contexto que ofrecen algunas de las perspectivas anteriormente enunciadas. A tales efectos y en la medida en que no exista norma expresa que contenga dicho reconocimiento a nivel interno y que a nivel internacional aún se encuentren pendientes de desarrollo muchos de los ámbitos que comprendería dicho atributo, se hace permisible acudir, para el efecto, a la opción valorativa o principialista y a la cláusula de los derechos implícitos que le permite servir de referente. Así las cosas, la utilización de la fórmula de individualización antes descrita posibilitaría legitimar la existencia de un derecho al agua potable en calidad de atributo fundamental no enumerado. Su reconocimiento estaría ligado directamente a valores tan importantes como la dignidad del ser humano y el Estado Social y Democrático de Derecho”.

Como concluye Cuadros, C. (2014), “gracias a los avances de los Sistemas Internacionales de Protección de los Derechos Humanos se puede evidenciar en varios Estados un reconocimiento y ejercicio del derecho fundamental al agua potable. En algunos casos, se observa el derecho constitucionalizado con las características que ofrece la Observación General número 15, otorgándose las garantías necesarias para su protección inmediata. En otros, se vislumbra el

trabajo jurisprudencial para hacerse valer en el tiempo, de acuerdo a los precedentes judiciales, o implementándose por reglas legales que de manera imperativa exigen su protección”.

En la misma línea manifiesta que, como ya lo expresa la Corte en la jurisprudencia trabajada en este punto, se resalta que en el Sistema Universal se ha recalcado el carácter autónomo de este. Más tímido ha sido el aporte de los Sistemas Regionales, pues la afectación de este derecho debe ser puesta de manifiesto en función la afectación de otros derechos humanos.

Es así como el derecho al agua y el mínimo vital son propuestas altamente efectivas para mejorar la calidad de vida de las personas y ayudar a acabar la desigualdad social existente en los territorios.

### 3. Fundamentos Constitucionales de la Iniciativa

Que el artículo 1° de la Constitución Nacional establece que Colombia es un Estado Social de Derecho, fundada en el respeto de la Dignidad Humana de las personas; principio que obliga a las autoridades públicas, y en este caso el Estado colombiano, a desplegar las acciones para hacer efectivo los derechos fundamentales inherentes al ser humano.

Que en virtud de lo consagrado en los artículos 365 y 366 de la Constitución Política, es deber del Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio Nacional, para garantizar el bienestar general de la población y velar por el mejoramiento constante de su calidad de vida.

Que para garantizar la calidad de vida de la población es de primordial importancia el suministro de agua potable, por ser este vital para la supervivencia del ser humano, prioridad a la que debe orientarse el gasto público.

Que la Declaración de los Derechos Humanos de 1948 consagra como derecho de los seres humanos, el uso del agua, el saneamiento y el goce de un ambiente sano, y, para su desarrollo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su observación general número 15, elevó a contenido normativo el derecho humano al agua, y estableció, como obligación a cargo de los Estados, su ejecución sin ningún tipo de discriminación.

Que esta misma declaración define el derecho al agua como aquel que le asiste a todas y todos de disponer de agua suficiente, salubre, aceptable y accesible para el uso personal y doméstico.

Que la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, en sesión del 29 de julio de 2010, reconoció el acceso al agua potable como un derecho humano básico y urgió a los Estados a garantizar que los casi 900 millones de personas que carecen del líquido vital, puedan acceder al mismo.

Que la convención sobre los derechos del niño exige a los Estados partes que luchen contra las enfermedades y la malnutrición mediante el suministro de alimentos nutritivos y adecuados, y agua potable salubre.

Que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, realizada en Río de Janeiro en junio de 1992, acordaron proteger la integridad del sistema ambiental.

Que el Convenio sobre biodiversidad biológica celebrado el mismo año, ratificado por Colombia e incorporado en la legislación Nacional a través de la Ley 165 de 1994, pretende avanzar y promover la conservación de la diversidad biológica.

Que Colombia suscribió la Cumbre del Milenio (2000) y ratificó mediante el Conpes Social 91 de 2005, su compromiso con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con especial énfasis en el número siete, orientado a garantizar la sostenibilidad ambiental, para cuyo propósito estableció como meta la reducción a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable para el año 2015.

Que la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 26 de julio de 2010, mediante A/64/L.63/Rev.1 declaró el derecho al agua potable y el saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos.

Que en virtud del bloque de constitucionalidad definido en el artículo 93 de la Constitución Política, se asume que los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno, y, en ese sentido, se aplican las declaraciones relacionadas con el derecho humano al agua.

Que la Ley 142 de 1994 en su artículo 2°, desarrollo legislativo de los artículos 334, 336, y 365 a 370 de la Constitución Política, define la intervención del Estado en los servicios públicos, para los siguientes fines:

Numeral 2.2 “Ampliación permanente de la cobertura mediante sistemas que compensen la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios”.

Numeral 2.3 “Atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico”.

Numeral 2.4 “Prestación continua e ininterrumpida, sin excepción alguna, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito”.

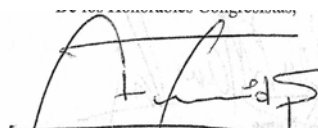
Que el Código Nacional de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente (Decreto 2811 de 1974) incluyó en los lineamientos relacionados con la importancia del manejo sostenible del recurso hídrico, los mecanismos de comando y control (concesión de aguas, reglamentación de corrientes y permiso de vertimientos) sustentados en la noción del agua como bien de uso público, y adoptó instrumentos de planificación como los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas; el cobro de la tasa de uso y la tasa retributiva por vertimientos puntuales, entre otros.

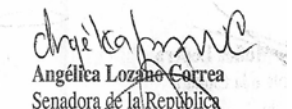
4. Antecedentes legislativos

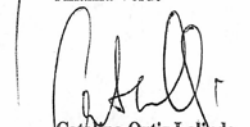
Los proyectos tramitados durante el cuatrienio 2014-2018 y que guardan relación con el proyecto objeto de estudio son los siguientes:


Número Proyecto	Título	Estado / Trámite
Número 14/16 Cámara	“Por medio del cual se crean disposiciones y regulaciones frente al uso del agua a nivel nacional y se dictan otras disposiciones. [Código del agua]”.	Archivado por Tránsito de Legislatura el 06/20/2017.
Número 12/15 Cámara	“Por medio del cual se crean disposiciones y regulaciones frente al uso del agua a nivel nacional y se dictan otras disposiciones. [Código del agua]”.	Archivado por Tránsito de Legislatura el 06/20/2016.
Número 23/14 Cámara	“Por medio de la cual se establecen normas tendientes a garantizar la prestación del servicio de agua potable, especialmente por medio de Acueductos Comunitarios y se dictan otras disposiciones. [Agua potable]”.	Retirado por el Autor el 09/18/2014.

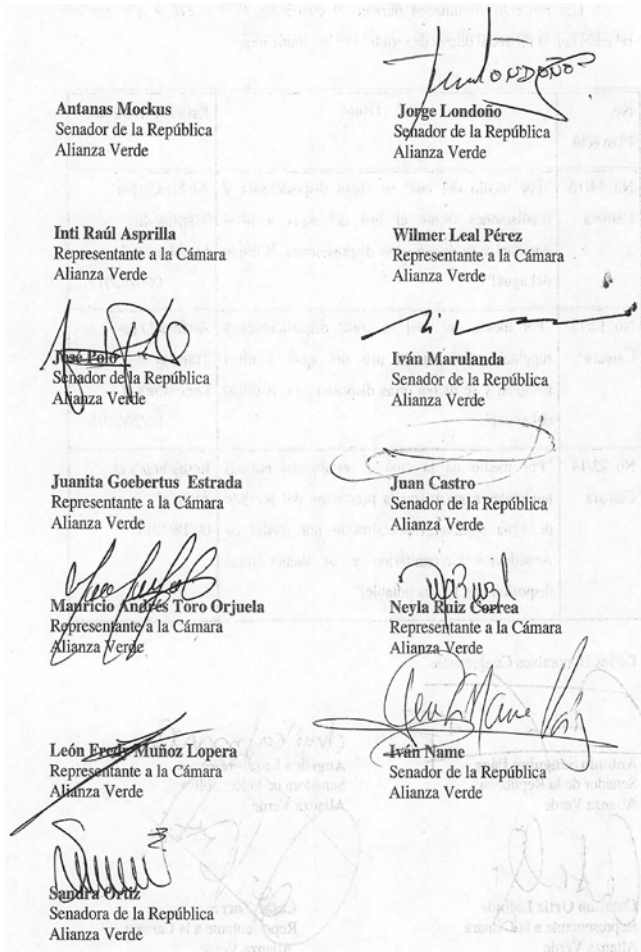
De los honorables Congressistas,

  
Antonio Sanguino Páez  
Senador de la República  
Alianza Verde

  
Angélica Lozano Correa  
Senadora de la República  
Alianza Verde

  
Catalina Ortiz Lalinde  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

  
Cesar Zorro  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde



**SENADO DE LA REPÚBLICA**

Secretaría General  
(Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 27 del mes de julio del año 2018 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 57, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por los honorables Senadores Antonio Sanguino P., Angélica Lozano, Juan Castro, Jorge Londoño, Iván Marulanda, Sandra Ortiz, José Polo, Iván Name, y los honorables Representantes César Zorro, Mauricio A. Toro, y Neyla Ruiz.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**SECRETARÍA GENERAL**

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 27 de julio de 2018

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 57 de 2018 Senado, *por el cual se establece el mínimo vital de agua potable y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores Antonio Sanguino Páez, Angélica Lozano Correa, Jorge Londoño, José Polo, Iván Marulanda Gómez, Juan Castro Prieto, Iván Name Vásquez, Sandra Liliana Ortiz Nova, y los honorables Representantes César Augusto Zorro Ortiz, Mauricio Andrés Toro

*Orjuela, Neyla Ruiz Correa, León Fredy Muñoz Lopera.* La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco*

**PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA**

Julio 27 de 2018

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Ernesto Macías Tovar.*

Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 58 DE 2018  
SENADO**

*por medio del cual se prohíbe en Colombia la utilización del fracturamiento hidráulico -Fracking- para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Prohíbese dentro del territorio nacional, la utilización del fracturamiento hidráulico *-fracking-* para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales.

Artículo 2°. El Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), según el ámbito de sus competencias, se abstendrán de suscribir contratos, expedir títulos mineros, permisos y licencias ambientales para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales, cuya extracción implique la utilización del fracturamiento hidráulico *-fracking-*.

Parágrafo. Suspéndanse las licencias de exploración otorgadas para el desarrollo de programas y planes pilotos de fracturamiento hidráulico en Colombia dentro de yacimientos no convencionales.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas aquellas normas que le sean contrarias.



JUAN SAMY MERHEG MARUN  
Senador de la Republica

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### Antecedentes

Con ocasión del documento Conpes 3517 del año 2008<sup>1</sup> por medio del cual se establecieron los lineamientos de política para la asignación de los derechos de exploración y explotación de Gas Metano en Depósitos de Carbón (GMDC), el Consejo Nacional de Política Económica y Social aprovechó la oportunidad para pronunciarse respecto de las técnicas de explotación de Hidrocarburos No Convencionales (HNC), en especial del fracturamiento hidráulico más conocido como *Fracking*.

Al ser el gas metano en depósitos de carbón (GMDC) una forma de gas natural que queda atrapado dentro de las capas del carbón, esto es, una forma de gas natural presente en yacimientos no convencionales, el citado documento, abordó por primera vez, las técnicas de perforación y explotación que hasta esa época habían evolucionado en relación con la posible coexistencia ordenada entre la explotación del carbón y del Gas Metano en Depósitos de Carbón (GMDC), y concluyó, que el fracturamiento hidráulico era el más recomendado para la extracción del GMDC<sup>2</sup>.

A partir de dicho documento y con el propósito de incentivar el desarrollo de la explotación de hidrocarburos no convencionales (HNC) en nuestro país; la Agencia Nacional de Hidrocarburos

(ANH) realizó en su momento, un estudio para evaluar el potencial que este país tenía en esta materia, y en convenio con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la elaboración de un modelo contractual y de reglamentación técnica que permitiera la exploración y explotación de yacimientos no convencionales de hidrocarburos esto es, de gas metano asociado al carbón, el gas de esquisto (shale gas), crudo proveniente de lutitas o arenas bituminosas (oil shale), hidratos de gas, el gas proveniente de yacimientos apretados, entre otros, que servirían para intensificar la búsqueda de nuevos recursos y garantizarán la autosuficiencia de nuestro país.

A partir de dichos estudios, durante el año 2012 se expidió la Resolución 180742, “por la cual se estableció el procedimiento para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales”, que contiene el marco general de las operaciones para la explotación de yacimientos no convencionales en Colombia y en la que se incluyen temas relacionados con pozos estratigráficos, exploratorios y de desarrollo, permiso para programas piloto, prueba piloto, facilidades de producción, acuerdos operacionales, regalías y áreas de operación directa de Ecopetrol S.A.<sup>3</sup>, entre otros.

Como consecuencia de lo anterior, durante ese mismo año (2012), la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), en su calidad de entidad administradora de las reservas y recursos hidrocarburíferos de propiedad de la Nación<sup>4</sup>, adelantó un proceso denominado “Ronda Colombia 2012”, donde se ofertaron cerca de 115 bloques que incluyeron áreas para adelantar actividades de exploración y explotación, entre los que se incorporaban treinta (30) bloques con potencial para desarrollar proyectos relacionados con yacimientos no convencionales.

Fue así que, como resultado de dicha ronda, se suscribieron trece (13) contratos para exploración de yacimientos no convencionales ubicados en Norte de Santander, Santander, Cesar, Antioquia, Boyacá, Cundinamarca y Tolima.

No obstante lo anterior, mediante función de advertencia “Principio de Precaución y Desarrollo Sostenible. Posibles Riesgos. Hidrocarburos no Convencionales”<sup>5</sup>, y haciendo un análisis de los posibles riesgos que implicaban para nuestro país utilizar el fracturamiento hidráulico

<sup>1</sup> Documento Conpes 3517 con fecha 12 de mayo de 2008 “Lineamientos de Política para la Asignación de los Derechos de Exploración y Explotación de Gas Metano en Depósitos de Carbón”.

<sup>2</sup> Al respecto el documento CONPES 3517 establece en su página 10: “(...) las técnicas se basan en sistemas de correamiento desde la superficie hasta profundidad total del pozo para luego ser perforado y estimulado con fracturamiento hidráulico. Una variación a esta técnica consiste en utilizar grandes volúmenes de aire a altas presiones dentro del pozo a través de un equipo especial de perforación/completamiento. Otra técnica es perforar los pozos para ser completados con empaquetamientos 36 y posterior estimulación, lo cual permite seleccionar los mantos individuales para el fracturamiento, mantener la estabilidad del pozo durante la perforación, controlar el flujo excesivo de agua y las explosiones de gas, y asegurar el control de la producción”. (Subrayado fuera de texto).

<sup>3</sup> Párrafo tomado del documento titulado “Memorias al Congreso de la República año 2012-2013” elaborado por el Ministerio de Minas y Energía, sección titulada “Hidrocarburos” página 22.

<sup>4</sup> Artículo 4° del Decreto 1760 de 2003, subrogado por el artículo 3° del Decreto 4137 de 2001, que establece el objetivo de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH).

<sup>5</sup> Oficio 2012EE0060874 del 7 de septiembre de 2012.

como técnica de extracción de hidrocarburos no convencionales –entre los que se destacaron la posible contaminación de aguas subterráneas, la afectación de fuentes hídricas, el riesgo geológico causado a raíz de la fractura en zonas identificadas como vulnerables, a la salud y vida de las personas, en general–; la Contraloría General de la República, en desarrollo del inciso 6° del artículo 272 de la Constitución Política de Colombia y con fundamento en el numeral 7 del artículo 5° del Decreto-ley 267 de 2000, intervino de manera preventiva, para que los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Minas y Energía en cabeza de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), respectivamente, tuvieran en cuenta dentro de la regulación técnico ambiental de exploración, explotación y licenciamientos de hidrocarburos no convencionales, el principio de precaución consagrado en el numeral 6 del artículo 1° de la Ley 99 de 1993<sup>6</sup>, que establecía que dentro de la formulación de las políticas ambientales se debía tener en cuenta el resultado del proceso de investigación científica<sup>7</sup> y que cuando existiera un peligro de daño grave e irreversible, las autoridades ambientales y los demás particulares, estaban obligados a adoptar las medidas necesarias y eficaces que impidieran la degradación del medio ambiente.

### Panorama Actual

Posterior a la anterior reglamentación es poco lo que desde el Gobierno nacional se ha avanzado en el estudio y determinación de los estándares técnico-ambientales que permitan identificar el verdadero riesgo que implica para nuestro país la implementación de esta técnica de extracción sobre todo en yacimientos no convencionales.

Desde el punto de vista normativo, se han expedido (i) el Decreto 3004 del 2013, cuyo artículo 1° definió el yacimiento no convencional, entendido como: “...*la formación rocosa con baja permeabilidad primaria a la que se le debe realizar*

*estimulación para mejorar las condiciones de movilidad y recobro de hidrocarburos.*

*Parágrafo. Los yacimientos no convencionales incluyen gas y petróleo en arenas y carbonatos apretados, gas metano asociado a mantos de carbón (CBM), gas y petróleo de lutitas (shale), hidratos de metano y arenas bituminosas”;* (ii) la Resolución 90341 de 2014 por medio de la cual se establecieron los requerimientos técnicos y procedimientos para la explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales; y (iii) el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015, que desde el punto de vista ambiental, en sus artículos 2.2.2.3.6.3 parágrafo 4° y 2.2.2.3.7.1, establecieron que cuando se tratara de proyectos de exploración y/o explotación de hidrocarburos en los cuales se pretendiera realizar la actividad de estimulación hidráulica en los pozos, se debería adjuntar a la licencia ambiental un concepto de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), a partir del cual se constatará que dicha actividad se iba a ejecutar en un yacimiento convencional y/o en un yacimiento no convencional y, que en aquellos proyectos existentes de exploración y/o explotación de hidrocarburos en yacimientos convencionales que pretendieran desarrollar actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales, se debería realizar una modificación de la respectiva licencia.

Por lo anterior, y ante lo que ha venido ocurriendo dentro del contexto internacional donde países como Francia, Escocia, Bulgaria, Alemania, República Sudafricana, República Checa, Irlanda del Norte, entre otros, se han inclinado por prohibir y otros por suspender la utilización del fracturamiento hidráulico hasta tanto no se determinen la totalidad de sus efectos y se entreguen los estudios científicos que permitan conocer los posibles riesgos sobre el medio ambiente, la vida y salud de las personas; se hace necesario, a través del presente proyecto de ley, poner en el debate público tal prohibición en virtud del principio de precaución de que trata el numeral 6 del artículo 1° de la Ley 99 de 1993 arriba mencionado, mientras las entidades estatales competentes adelantan los estudios científicos y el fortalecimiento institucional correspondiente, para tal vez, con base en los resultados, Colombia tome la decisión de iniciar o no, con este tipo de proyectos.

### Objeto del proyecto de ley

Con fundamento en lo anterior, el presente proyecto de ley tiene por objeto prohibir en todo el territorio colombiano la exploración y la explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales a partir de fracturamiento

<sup>6</sup> Ley 99 de 1993. Artículo 1°. “Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales: (...) 6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente”. (Subrayado fuera de texto).

<sup>7</sup> En los términos de la Corte Constitucional que<sup>7</sup>: “...a falta de certeza científica debe aplicarse el principio de precaución...” Sentencia T-360 del 11 de mayo de 2010. M. P. Nelson Pinilla Pinilla.

hidráulico denominado *fracking*, así como impedir que las autoridades estatales competentes, suscriban contratos, expidan títulos mineros, permisos y licencias ambientales encaminadas a darle desarrollo a este tipo de proyectos y que se prohíban y suspendan hasta tanto no se tengan los estudios científicos y el fortalecimiento institucional correspondiente, los proyectos y planes pilotos que actualmente se estén adelantando en esta materia.



JUAN SAMY MERHEG MARUN  
Senador de la Republica

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(Arts. 139 y s.s. Ley 5ª de 1992)

El día 27 del mes de julio del año 2018 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 58 de 2018 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por los honorable Senador *Juan Samy Merheg Marún*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 27 de julio de 2018

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 58 de 2018 Senado, *por medio del cual se prohíbe en Colombia la utilización del fracturamiento hidráulico -fracking- para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales*”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Juan Samy Merheg Marún*. La materia de que trata el mencionado proyecto

de ley es competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 27 de julio de 2018

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Ernesto Macías Tovar.*

Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 556 - Viernes, 27 de julio de 2018	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PROYECTOS DE LEY	
	<b>Págs.</b>
Proyecto de ley número 50 de 2018 Senado, por medio del cual se establecen medidas para garantizar la maternidad y paternidad responsable, y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 56 de 2018 Senado por la cual se expiden normas para la formalización de la propiedad de tierras rurales en Colombia, y se dictan otras disposiciones.....	14
Proyecto de ley número 57 de 2018 Senado, por el cual se establece el mínimo vital de agua potable y se dictan otras disposiciones.....	19
Proyecto de ley número 58 de 2018 Senado, por medio del cual se prohíbe en Colombia la utilización del fracturamiento hidráulico -Fracking- para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales. ....	29