



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 270

Bogotá, D. C., lunes, 12 de abril de 2021

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 573 DE 2021 CÁMARA

*por medio del cual se eliminan beneficios y subrogados penales y administrativos para quienes sean condenados o estén cumpliendo detención preventiva por el delito de feminicidio.*

PROYECTO DE LEY No. DE 2021 CÁMARA

*"Por medio del cual se eliminan beneficios y subrogados penales y administrativos para quienes sean condenados o estén cumpliendo detención preventiva por el delito de feminicidio".*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** Modifíquese el segundo inciso del artículo 68-A de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 68A. EXCLUSIÓN DE LOS BENEFICIOS Y SUBROGADOS PENALES.** No se concederán; la suspensión condicional de la ejecución de la pena; la prisión domiciliaria como substitutiva de la prisión; ni habrá lugar a ningún otro beneficio, judicial o administrativo, salvo los beneficios por colaboración regulados por la ley, siempre que esta sea efectiva, cuando la persona haya sido condenada por delito doloso dentro de los cinco (5) años anteriores.

Tampoco quienes hayan sido condenados por delitos dolosos contra la Administración Pública; delitos contra las personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario; delitos contra la libertad, integridad y formación sexual; estafa y abuso de confianza que recaiga sobre los bienes del Estado; captación masiva y habitual de dineros; utilización indebida de información privilegiada; concierto para delinquir agravado; lavado de activos; soborno transnacional; violencia intrafamiliar; hurto calificado; abigeato enunciado en el inciso tercero del artículo 243; extorsión; homicidio agravado contemplado en el numeral 6 del artículo 104; lesiones causadas con agentes químicos, ácidos y/o sustancias similares; violación ilícita de comunicaciones; violación ilícita de comunicaciones o correspondencia de carácter oficial; trata de personas; apología al genocidio; lesiones personales por pérdida anatómica o funcional de un órgano o miembro; desplazamiento forzado; tráfico de migrantes; testaferrato; enriquecimiento ilícito de particulares; apoderamiento de hidrocarburos, sus derivados, biocombustibles o mezclas que los contengan; receptación; instigación a delinquir; empleo o lanzamiento de sustancias u objeto peligrosos; fabricación, importación, tráfico, posesión o uso de armas químicas, biológicas y nucleares; delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes y otras infracciones; espionaje; rebelión; y desplazamiento forzado; usurpación de inmuebles, falsificación de moneda nacional o extranjera; exportación o importación ficticia; evasión fiscal; negativa de reintegro; contrabando agravado; contrabando de hidrocarburos y sus derivados; ayuda e instigación al empleo, producción y transferencia de minas antipersonales y **feminicidio**.

**Artículo 2°.** Modifíquese el parágrafo del artículo 314 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 314. SUSTITUCIÓN DE LA DETENCIÓN PREVENTIVA.** <Artículo modificado por el artículo 27 de la Ley 1142 de 2007> La detención preventiva en establecimiento carcelario podrá sustituirse por la del lugar de la residencia en los siguientes eventos:

1. Cuando para el cumplimiento de los fines previstos para la medida de aseguramiento sea suficiente la reclusión en el lugar de residencia, aspecto que será fundamentado por quien solicite la sustitución y decidido por el juez en la respectiva audiencia de imposición, en atención a la vida personal, laboral, familiar o social del imputado.
2. Cuando el imputado o acusado fuere mayor de sesenta y cinco (65) años, siempre que su personalidad, la naturaleza y modalidad del delito hagan aconsejable su reclusión en el lugar de residencia.
3. Cuando a la imputada o acusada le falten dos (2) meses o menos para el parto. Igual derecho tendrá durante los seis (6) meses siguientes a la fecha de nacimiento.
4. Cuando el imputado o acusado estuviere en estado grave por enfermedad, previo dictamen de médicos oficiales. El juez determinará si el imputado o acusado deberá permanecer en su lugar de residencia, en clínica u hospital.
5. Cuando la imputada o acusada fuere madre cabeza de familia de hijo menor o que sufre incapacidad permanente, siempre y cuando haya estado bajo su cuidado. En ausencia de ella, el padre que haga sus veces tendrá el mismo beneficio. La detención en el lugar de residencia comporta los permisos necesarios para los controles médicos de rigor, la ocurrencia del parto, y para trabajar en la hipótesis del numeral 5.

En todos los eventos el beneficiario suscribirá un acta en la cual se compromete a permanecer en el lugar o lugares indicados, a no cambiar de residencia sin previa autorización, a concurrir ante las autoridades cuando fuere requerido y, adicionalmente, podrá imponer la obligación de someterse a los mecanismos de control y vigilancia electrónica o de una persona o institución determinada, según lo disponga el juez.

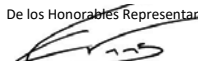
El control del cumplimiento de la detención en el lugar de residencia estará a cargo del INPEP, el cual realizará un control periódico sobre el cumplimiento de la detención domiciliaria y reportará a la Fiscalía sobre sus resultados para que si se advierten violaciones a las condiciones impuestas por el Juez se puedan adoptar las correspondientes acciones.

**PARÁGRAFO.** <Parágrafo modificado por el artículo 5 de la Ley 1944 de 2018> No procederá la sustitución de la detención preventiva en establecimiento carcelario, por detención domiciliaria cuando la imputación se refiera a los siguientes delitos:

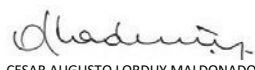
Los de competencia de los jueces penales del circuito especializados o quien haga sus veces, tráfico de migrante (C. P. artículo 188); acceso carnal o actos sexuales con incapaz de resistir (C. P. artículo 210); violencia intrafamiliar (C. P. artículo 229); hurto calificado (C. P. artículo 240); hurto agravado (C. P. artículo 241, numerales 7, 8, 11, 12 y 15); abigeato (C. P. artículo 243); abigeato agravado (C. P. artículo 243-A); estafa agravada (C. P. artículo 247); uso de documentos falsos relacionados con medios motorizados hurtados (C. P. artículo 291); fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones de uso personal, cuando concorra con el delito de concierto para delinquir (C. P. artículos 340 y 365), o los imputados registren sentencias condenatorias vigentes por los mismos delitos; fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas (C. P. artículo 366); fabricación, importación, tráfico, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares (C. P. artículo 367); peculado por apropiación en cuantía superior a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales (C. P. artículo 397); concusión (C. P. artículo 404); cohecho propio (C. P. artículo 405); cohecho impropio (C. P. artículo 406); cohecho por dar u ofrecer (C. P. artículo 407); enriquecimiento ilícito (C. P. artículo 412); soborno transnacional (C. P. artículo 433); interés indebido en la celebración de contratos (C. P. artículo 409); contrato sin cumplimiento de requisito legales (C. P. artículo 410); tráfico de influencia (C. P. artículo 411); receptación repetida, continua (C. P. artículo 447, inciso 1o y 3o); receptación para ocultar o encubrir el delito de hurto calificado, la receptación para ocultar o encubrir el hurto calificado en concurso con el concierto para delinquir, receptación sobre medio motorizado o sus partes esenciales, o sobre mercancía o combustible que se lleve en ellos (C. P. artículo 447, inciso 2o) **y feminicidio (C.P. artículos 104A y 104B).**


**Artículo 3°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.


De los Honorables Representantes,


  
**NÉSTOR LEONARDO RICO RICO**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Cundinamarca.

  
**JOSÉ GABRIEL AMAR SEPULVEDA**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Atlántico

  
**CESAR AUGUSTO LORDUY MALDONADO**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Atlántico

  
**JULIO CESAR TRIANA QUINTERO**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Huila

  
**SALIM VILLAMIL QUESSEP.**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Sucre

  
**JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ**  
 Representante a la Cámara  
 San Andrés, Providencia y Santa Catalina

  
**AQUILEO MEDINA ARTEAGA**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Tolima

  
**CIRO FERNANDEZ NUÑEZ**  
 Representante a la Cámara Santander  
 Cambio Radical

  
**Mauricio Parodi Díaz**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento Antioquia

  
**ELOY CHICHI QUINTERO ROMERO**  
 Representante a la Cámara  
 Dpto Cesar

  
**GUSTAVO FUENTES DIAZ**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Boyacá

  
**JAIMÉ RODRÍGUEZ CONTRERAS**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Meta.

  
**ÁNGELA PATRICIA SANCHEZ LEAL**  
 Representante a la Cámara

  
**JOSE LUIS PINEDO CAMPO**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Magdalena

  
**KAREN VIOLETTE CURE CORCIONE**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Bolívar

  
**CARLOS MARIO FARELO DAZA**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Magdalena

  
**KARINA ESTEFANIA ROJANO PALACIO**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Atlántico

  
**MODESTO AGUILERA VIDES**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Atlántico

  
**JORGE ENRIQUE BENEDETTI**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Bolívar

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS AL PROYECTO DE LEY No. DE 2021 CÁMARA**  
*"Por medio del cual se eliminan beneficios y subrogados penales y administrativos para quienes sean condenados o estén cumpliendo detención preventiva por el delito de feminicidio".*

**1. Objeto del Proyecto de Ley.**

Con el presente proyecto de ley se busca la exclusión de los beneficios administrativos y judiciales y subrogados penales previstos en la Ley, a aquellas personas que sean condenadas o cobijadas con medida de aseguramiento por el delito de feminicidio, incluso en su modalidad tentada; con el fin de fortalecer la lucha en contra de la violencia contra mujeres en Colombia.

**2. Consideraciones.**

La Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias, Rashida Manjoo, en su informe especial del año 2012, centró su atención en el homicidio de mujeres por motivos de género, sobre el cual expresó que no constituyen incidentes aislados que tienen lugar de forma repentina e imprevista, sino más bien son el acto último de violencia que tiene lugar en un continuo de violencia contra las mujeres. Sobre el tema, puntualmente expresó que "la prevalencia de los homicidios relacionados con el género en sus distintas manifestaciones está cobrando proporciones alarmantes en todo el mundo. Estas manifestaciones, arraigadas en la cultura y la sociedad, siguen aceptándose, tolerándose o justificándose. En el contexto del homicidio de mujeres, en gran medida los Estados no cumplen con su responsabilidad de actuar con la debida diligencia para promover y proteger los derechos de la mujer"<sup>1</sup>.

La figura y conceptualización del término Feminicidio o femicidio (*Femicide en inglés*) ha sido objeto de múltiples debates desde distintas disciplinas y ramas del saber humano y su definición ha evolucionado de acuerdo con la propia transformación del fenómeno y con el debate de amplios grupos de activistas, académicas y legislaciones alrededor del mundo.

Su antecedente más lejano se remonta a la década del 70. En 1974, la escritora estadounidense Carol Orlock<sup>2</sup> acuñó el término "femicide" para utilizarlo como título de un libro que nunca publicó. Luego, en 1976, el concepto fue retomado por Diane E.H. Russell, escritora, docente, y activista

<sup>1</sup> Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias, Rashida Manjoo, Consejo de Derechos Humanos, 20º Periodo de sesiones, Tema 3 de la agenda, Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. A/HRC/20/16. Asamblea General Naciones Unidas, 23 de mayo de 2012  
<sup>2</sup> Citado por Diana Russell en su página oficial <http://www.dianarussell.com/index.html>, pero además, en <http://www.caminos.org.uy/consideracionesfemicidio.pdf> y Diario El País <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/214568-62575-2013-02-25.html>. Fecha de consultas: 25 de junio de 2015.

<p>sudafricana residente en Inglaterra, quien conoció los estudios de Orlock y decidió utilizar la figura públicamente ante una audiencia de casi dos mil mujeres de 40 países diferentes que participaron en el primer "Tribunal Internacional de Crímenes contra las Mujeres"<sup>3</sup> realizado en Bruselas-Bélgica. Diane consideró que era un término muy apropiado para describir el asesinato misógino de las mujeres por los hombres y que debería usarse en reemplazo del vocablo tradicional "homicidio", porque el prefijo "fem" significa femenino, y el complemento "icide", matar, lo que le otorgaba un carácter especial al concepto, con el mismo énfasis usado en palabras como genocidio, parricidio, matricidio e infanticidio.</p> <p>Para Rusell, la importancia del término radicaba en poder elevar eventualmente la conciencia global sobre el carácter misógino de la mayoría de los asesinatos de mujeres y niñas, así como la movilización de las mujeres para combatir estos crímenes letales de odio. En las publicaciones antes citadas, Diana Rusell ejemplificó varios casos de femicidio para mostrar la motivación de género común en todos ellos.</p> <p>Los estudios de Diana Rusell produjeron en Europa repercusiones en los Códigos Penales de Suecia (1998) y España (2004), pero fue en América Latina donde la figura tuvo su mayor auge y desarrollo a nivel doctrinario y legislativo.</p> <p>En Latinoamérica, la mexicana Marcela Lagarde y de los Ríos, antropóloga y legisladora quien también estudio las obras de Diane Rusell, no optó por el vocablo "femicidio" que sería la directa traducción de la palabra "femicide" del inglés, por considerar que el mismo solo denotaba el femenino de "homicidio". En su reemplazo, utilizó la expresión "feminicidio", proveniente del latín fémica, que significa mujer, y cido que significa matar o truncar. Lagarde le otorgó a la figura "feminicidio", además de los significados usados por quienes le precedieron, un significado político para entender con ello no solo la misoginia<sup>4</sup> que conlleva los asesinatos de mujeres motivados por el género sino la tolerancia del Estado en su comisión, como en los casos examinados en la sentencia de campo algodonero, cuyos hechos se presentarán brevemente a continuación para ilustrar la definición de "femicidio" acuñada por Lagarde.</p> <p>Colombia fue el tercer país de América Latina y el Caribe en penalizar el homicidio de la mujer, mediante la expedición, inicialmente, de la Ley 1257 de 2008, que en su artículo 26 introdujo como causal de agravación para el delito de homicidio, cuando éste se cometía contra una mujer "por el hecho de serlo". Posteriormente, mediante la Ley 1761 de 2015, o Ley "Rosa Elvira Cely" se tipificó</p> <p><sup>3</sup> Rusell, Diane, Artículo: El Poder de un nombre. Documento electrónico disponible en <a href="http://www.dianarusell.com/f/Crimes_Against_Women_Tribunal.pdf">http://www.dianarusell.com/f/Crimes_Against_Women_Tribunal.pdf</a> Fecha de consulta 18 mayo de 2015.</p> <p><sup>4</sup> Misoginia: entendida como la aversión, desprecio u odio por la mujer. Definición de misoginia brindada por la investigadora Linda María Cabrera Cifuentes, directora del área de No Violencias y Acceso a la Justicia de la Corporación Sisma Mujer. En "Sistematización de casos sobre acoso sexual y feminicidio". Corporación Sisma Mujer y USAID. 2013. 73 p. Bogotá - Colombia.</p>	<p>el femicidio como un delito penal autónomo y se penalizó con hasta quinientos (500) meses de prisión a quien "causare la muerte a una mujer, por su condición de ser mujer o por motivos de su identidad de género".</p> <p>Lamentablemente, las acciones desarrolladas en Colombia para prevenir la ocurrencia de este delito parecen ser insuficientes, como se señala en cifras oficiales. Tanto las cifras del SPOA de la Fiscalía General de la Nación<sup>5</sup>, como las del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, y la información reportada en medios de comunicación, reportan, para el año 2021, un incremento de las cifras de femicidio para este año 2021, especialmente en departamentos como Valle del Cauca, si se comparan las cifras de este año con años anteriores. Según reporte de la revista semana<sup>6</sup>, del día 8 de marzo de 2021, se informó que la Fiscalía General de la Nación reportó un incremento del 8.8% de los feminicios en Colombia: "En el marco de la celebración del Día Internacional de la Mujer, la Fiscalía General de la Nación indicó que en los dos primeros meses de 2021 se presentaron 37 feminicios en el país, lo cual resulta preocupante para las autoridades, debido a que las cifras crecieron un 8,8 % frente a las que se presentaron en el mismo periodo del año anterior." En el mismo sentido, el Observatorio Colombiano de las Mujeres de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer reporta las cifras de violencias contra las mujeres, entre ellos femicidio <a href="http://www.observatoriomujeres.gov.co/es/Violence">http://www.observatoriomujeres.gov.co/es/Violence</a></p> <p>Por lo tanto, urge limitar aún más los derechos y prerrogativas que tienen los condenados e incluso las personas investigadas e imputadas como presuntos responsables de este delito, tanto en su modalidad consumada como tentada, para fortalecer uno de los fines y funciones de la pena previstos en el artículo 4° del Código Penal, esto es, la prevención general del delito, encaminada a que potenciales feminicidas desistan de cometer el delito, ante la dureza de las penas y sanciones previstas para ese delito y eficiencia del aparato judicial en perseguir, investigar y sancionar arduamente a quienes cometen el delito de femicidio, que es la máxima violación a los derechos humanos de las mujeres en Colombia.</p> <p>La jurisprudencia constitucional ha planteado en múltiples ocasiones que los subrogados penales o mecanismos sustitutivos de la pena, como medidas que permiten reemplazar una pena restrictiva por otra más favorable, tienen como «fundamento la humanización del derecho penal y la motivación para la resocialización del delincuente»<sup>7</sup>. De esta manera, la existencia de estos mecanismos se entiende articulada con una política criminal con una orientación humanizadora</p> <p><sup>5</sup> <a href="https://www.fiscalia.gov.co/colombia/gestion/estadisticas/">https://www.fiscalia.gov.co/colombia/gestion/estadisticas/</a></p> <p><sup>6</sup> <a href="https://www.semana.com/nacion/articulo/en-lo-corrido-de-2021-han-aumentado-88-los-feminicios-en-colombia/202155/#:~:text=En%20del%20marco%20de%20la,que%20se%20presentaron%20en%20el">https://www.semana.com/nacion/articulo/en-lo-corrido-de-2021-han-aumentado-88-los-feminicios-en-colombia/202155/#:~:text=En%20del%20marco%20de%20la,que%20se%20presentaron%20en%20el</a></p> <p><sup>7</sup> Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-035 de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, reitera la Sentencia C-425 de 2008, de la misma Corporación.</p>
<p>de la sanción penal, que en el marco del Estado Social de Derecho debe ser necesaria, útil y proporcionada, para poder contribuir con los fines de prevención, retribución y resocialización<sup>8</sup>. Sin embargo, en algunas ocasiones, dada la gravedad de las conductas, la naturaleza de la afectación a los bienes jurídicos tutelados, y la afectación a la sociedad, es necesario limitar estos beneficios a quienes cometen estos ilícitos. Por lo tanto, este proyecto de ley presenta limitaciones para el acceso de beneficios judiciales y administrativos como la libertad condicional y la prisión domiciliaria, a quienes sean condenados o investigados por el delito de femicidio, con el fin de reducir la ocurrencia del delito, y castigar más severamente a quienes acaban con la vida de las mujeres en Colombia, con motivaciones misógenas o de género, esto es, a quienes asesinan a las mujeres por el hecho de serlo, y así fortalecer la lucha contra este delito en el país.</p> <p><b>2.1 Consideraciones Constitucionales y Legales:</b></p> <p>Este Proyecto de Ley se fundamenta en la Constitución Política, en el artículo 13 que consagra: "Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica".</p> <p>Asimismo la Constitución Política de Colombia, reconoce en los artículos 40, 43 y 53, la protección a la mujer frente a la discriminación, indicando a su vez que impone iguales derechos y oportunidades tanto al hombre como a la mujer, establece una protección especial durante el embarazo y después del parto por cuanto gozarán de especial asistencia y protección del Estado, instituye protección especial a la familia como núcleo esencial de la sociedad, el apoyo que recibirá por parte del Estado y el reconocimiento como sujeto de especial protección constitucional, esto en razón a las distintas clases de discriminación a que ha sido objeto la mujer dentro de la historia de nuestro país y sus diversas luchas por alcanzar reconocimiento en la esfera social, política, laboral y familiar.</p> <p>Mediante un extenso desarrollo, diferentes normas han desarrollado acciones específicas para la protección de las mujeres en Colombia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ley 248 de 1995:</b> Por la cual se aprueba la Convención Internacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, suscrita en la ciudad de Belem Do Para, Brasil, el 9 de junio de 1994.</li> </ul> <p><sup>8</sup> Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-596 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón, Sentencia C-565 de 1993. M.P. Hernando Herrera Vergara, y Sentencia C-806 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ley 294 de 1996:</b> Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar.</li> <li>• <b>Ley 360 de 1997:</b> Por la cual se modifican algunas normas del título XI del Libro II del Decreto-ley 100 de 1980 (Código Penal), relativo a los delitos contra la libertad y pudor sexuales, y se adiciona el artículo 417 del Decreto 2700 de 1991 (Código Procedimiento Penal).</li> <li>• <b>Ley 575 de 2000:</b> Por la cual se reforma parcialmente la Ley 294 de 1996.</li> <li>• <b>Ley 581 de 2000:</b> Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la Mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del Poder Público.</li> <li>• <b>Ley 731 de 2002:</b> Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales.</li> <li>• <b>Ley 750 de 2002:</b> Por la cual se expiden normas sobre el apoyo, especialmente en materia de prisión domiciliaria y trabajo comunitario a las mujeres cabeza de familia.</li> <li>• <b>Ley 800 de 2003:</b> Por la cual se aprueba la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños.</li> <li>• <b>Ley 823 de 2003:</b> Por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres.</li> <li>• <b>Ley 1009 de 2006:</b> Por la cual se crea con carácter permanente el Observatorio de asuntos de género.</li> <li>• <b>Ley 1023 de 2006:</b> Por la cual se vincula el núcleo familiar de las madres comunitarias al sistema de seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones.</li> <li>• <b>Ley 1257 de 2008:</b> Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de las formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los códigos de procedimiento penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones y sus respectivos decretos reglamentarios.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ley 1413 de 2010:</b> Por la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas.</li> <li>• <b>Ley 1475 de 2011:</b> Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. Ley que ha permitido las cuotas en la conformación de listas a cargos de elección popular.</li> <li>• <b>Ley 1448 de 2011:</b> Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Esta Ley incorpora el enfoque diferencial atendiendo la perspectiva de género y mujer, e impulsa el análisis de los impactos desproporcionados del conflicto armado en las mujeres y personas con orientación sexual diversa, en el marco de los diferentes hechos victimizantes. Establece normas específicas para las mujeres en los artículos 114 al 118.</li> <li>• <b>Ley 1496 de 2011:</b> Por la cual se garantiza la igualdad salarial y de retribución laboral entre mujeres y hombres, se establecen mecanismos para erradicar cualquier forma de discriminación y se dictan otras disposiciones.</li> <li>• <b>Decreto 4796 de 2011:</b> Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 8, 9, 13 Y 19 de la Ley 1257 de 2008 y se dictan otras disposiciones. Esta norma define las acciones necesarias para detectar, prevenir y atender integralmente a las mujeres víctimas de violencia a través de los servicios que garantiza el Sistema General de Seguridad Social en Salud, e implementa mecanismos para hacer efectivo el derecho a la salud.</li> <li>• <b>Decreto 4799 de 2011:</b> Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 294 de 1996, 575 de 2000 y 1257 de 2008. Este Decreto tiene por objeto reglamentar las competencias de las Comisarías de Familia, la Fiscalía General de la Nación, las/os Jueces Civiles Municipales, Promiscuos Municipales y de Control de Garantías, de manera que se garantice el efectivo acceso de las mujeres a los mecanismos que establece la Ley para su protección. En él se aclaran los procedimientos para aplicar las medidas de protección presentes en la Ley 1257, teniendo como fundamento la prevención de nuevas situaciones de violencia.</li> <li>• <b>Decreto 4463 de 2011:</b> Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1257 de 2008. Esta norma reglamenta los aspectos laborales de la Ley y allí se destaca la creación del programa</li> </ul>	<p>de Equidad laboral con enfoque diferencial y de género para las mujeres, que deberá difundir y sensibilizar a todas las entidades del sector público a nivel nacional frente a la problemática de la violencia. También, incorpora la obligación de desarrollar ejes de investigación para visibilizar la situación de violencia y discriminación en el ámbito laboral de las mujeres y la puesta en marcha de un Sello de responsabilidad social para empresas que implementen políticas de equidad de género.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Decreto 4798 de 2011:</b> Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1257 de 2008. Esta norma establece para el Ministerio de Educación Nacional, para las secretarías de educación de entidades territoriales certificadas en educación y para los establecimientos educativos, obligaciones en torno a la identificación, denuncia, prevención y abordaje de situaciones de violencia contra la mujer en el contexto educativo; y regula las acciones de formación y sensibilización de la comunidad educativa frente a las violencias contra la mujer, y estrategias que permitan crear ambientes escolares protectores de situaciones de violencia.</li> <li>• <b>Ley 1542 de 2012:</b> Por la cual se reforma el artículo 74 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal. Esta Ley suprime el carácter de querrelable y desistible a los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria y establece la investigación oficiosa de éstos.</li> <li>• <b>Ley 1639 de 2013:</b> Por la cual se fortalecen las medidas de protección a la integridad de las víctimas de crímenes con ácido.</li> <li>• <b>Decreto 1930 de 2013:</b> Por el cual se adopta la Política Pública Nacional de Equidad de Género y se crea una Comisión Intersectorial para su implementación.</li> <li>• <b>Decreto 1480 de 2014:</b> Por el cual se declara el 25 mayo como el Día Nacional por la Dignidad de las Mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado interno, también como medida de reparación individual con impacto colectivo, frente a los hechos sufridos por la periodista Jineith Bedoya Lima.</li> <li>• <b>Ley 1719 de 2014:</b> Por la cual se modifican algunos artículos de las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado. Esta norma retoma las directrices del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998), en el que se incluyó la violencia sexual en el marco del conflicto armado como un crimen de lesa humanidad. Además, estableció que estos crímenes deben ser atendidos sin</li> </ul>																																																																																										
<p>importar el tiempo que haya pasado después de haber ocurrido y que no se requiere corroboración de la prueba para demostrarlos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ley 1761 de 2015:</b> En Colombia el feminicidio fue tipificado como un delito autónomo por la Ley 1761 de 2015<sup>9</sup>, que lo define como el asesinato de una mujer por su condición de mujer o por motivos de su identidad de género, <i>este tipo penal autónomo será agravado cuando sea cometido por un servidor público, la víctima sea menor de 18 años o mayor de 60, sea cometido por varias personas, le anteceda una agresión sexual o sea perpetrado por la pareja o expareja de la víctima.</i></li> <li>• <b>Decreto 1314 de 2016:</b> Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de los Derechos Humanos.</li> <li>• <b>Decreto 1710 de 2020:</b> Adoptó el Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Sexo y Género, de las mujeres, niños, niñas y adolescentes, como estrategia de gestión en salud pública y se dictan disposiciones para su implementación.</li> </ul> <p><b>3. Ámbito internacional.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1967);</li> <li>✓ La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1981);</li> <li>✓ Declaración sobre la Eliminación de la Violencia en contra de la Mujer (1993);</li> <li>✓ Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994);</li> <li>✓ Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995);</li> <li>✓ En América Latina: Convención Interamericana para Prevenir, Castigar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (1995); y</li> <li>✓ Resolución del Fondo de Población de Naciones Unidas, en la que se declara la violencia contra la mujer como una "Prioridad de Salud Pública" (1999).</li> <li>✓ Resolución 1325 de 2000, del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: Se encarga de instar a los Estados Parte de Naciones Unidas, a generar acciones para el aumento de la participación de las mujeres en los niveles de adopción de decisiones en la solución de conflictos y los procesos de paz.</li> <li>✓ Consenso de Quito de 2007: Se delinean los compromisos de los países firmantes, entre los cuales está Colombia, para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos</li> </ul> <p><small><sup>9</sup> "Por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones. (Rosa Elvira Cely)"</small></p>	<p>públicos y de representación política con el fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal (poderes ejecutivos, legislativo, judicial y regímenes especiales y autónomos) y en los ámbitos nacional y local, como objetivo de las democracias latinoamericanas y caribeñas.</p> <p>Además, se pueden considerar la Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948; la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), 1969; y la Recomendación número 19 del Comité de Expertas de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación en contra de la mujer, 1992.</p> <p><b>4. Justificación.</b></p> <p>Según las cifras de la Fiscalía General de la Nación – SPOA, consolidadas por el Observatorio Colombiano de las Mujeres, en el año 2020 fueron asesinadas 175 mujeres por el hecho de serlo, cifra que, si bien muestra una reducción frente al año 2019, en la que se presentaron 227 feminicidios, si muestra que en Departamentos como Valle del Cauca, Atlántico, Bolívar y Quindío se ha presentado un preocupante incremento.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Departamento</th> <th>2019</th> <th>2020</th> <th>Diferencia</th> <th>%</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Antioquia</td> <td>25</td> <td>20</td> <td>-5</td> <td>-20%</td> </tr> <tr> <td>Arauca</td> <td>5</td> <td>0</td> <td>-5</td> <td>-100%</td> </tr> <tr> <td>Atlántico</td> <td>9</td> <td>12</td> <td>3</td> <td>33%</td> </tr> <tr> <td>BOGOTÁ, D. C.</td> <td>21</td> <td>16</td> <td>-5</td> <td>-24%</td> </tr> <tr> <td>Bolívar</td> <td>7</td> <td>11</td> <td>4</td> <td>57%</td> </tr> <tr> <td>Boyaca</td> <td>5</td> <td>2</td> <td>-3</td> <td>-60%</td> </tr> <tr> <td>Caldas</td> <td>4</td> <td>2</td> <td>-2</td> <td>-50%</td> </tr> <tr> <td>Caquetá</td> <td>3</td> <td>3</td> <td>0</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>Casanare</td> <td>5</td> <td>4</td> <td>-1</td> <td>-20%</td> </tr> <tr> <td>Cauca</td> <td>8</td> <td>8</td> <td>0</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>Cesar</td> <td>7</td> <td>5</td> <td>-2</td> <td>-29%</td> </tr> <tr> <td>Chocó</td> <td>3</td> <td>3</td> <td>0</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>Córdoba</td> <td>1</td> <td>4</td> <td>3</td> <td>300%</td> </tr> <tr> <td>Cundinamarca</td> <td>8</td> <td>7</td> <td>-1</td> <td>-13%</td> </tr> <tr> <td>Guainía</td> <td>1</td> <td>1</td> <td>0</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>Guaviare</td> <td>4</td> <td>0</td> <td>-4</td> <td>-100%</td> </tr> <tr> <td>Huila</td> <td>6</td> <td>5</td> <td>-1</td> <td>-17%</td> </tr> </tbody> </table>	Departamento	2019	2020	Diferencia	%	Antioquia	25	20	-5	-20%	Arauca	5	0	-5	-100%	Atlántico	9	12	3	33%	BOGOTÁ, D. C.	21	16	-5	-24%	Bolívar	7	11	4	57%	Boyaca	5	2	-3	-60%	Caldas	4	2	-2	-50%	Caquetá	3	3	0	0%	Casanare	5	4	-1	-20%	Cauca	8	8	0	0%	Cesar	7	5	-2	-29%	Chocó	3	3	0	0%	Córdoba	1	4	3	300%	Cundinamarca	8	7	-1	-13%	Guainía	1	1	0	0%	Guaviare	4	0	-4	-100%	Huila	6	5	-1	-17%
Departamento	2019	2020	Diferencia	%																																																																																							
Antioquia	25	20	-5	-20%																																																																																							
Arauca	5	0	-5	-100%																																																																																							
Atlántico	9	12	3	33%																																																																																							
BOGOTÁ, D. C.	21	16	-5	-24%																																																																																							
Bolívar	7	11	4	57%																																																																																							
Boyaca	5	2	-3	-60%																																																																																							
Caldas	4	2	-2	-50%																																																																																							
Caquetá	3	3	0	0%																																																																																							
Casanare	5	4	-1	-20%																																																																																							
Cauca	8	8	0	0%																																																																																							
Cesar	7	5	-2	-29%																																																																																							
Chocó	3	3	0	0%																																																																																							
Córdoba	1	4	3	300%																																																																																							
Cundinamarca	8	7	-1	-13%																																																																																							
Guainía	1	1	0	0%																																																																																							
Guaviare	4	0	-4	-100%																																																																																							
Huila	6	5	-1	-17%																																																																																							

La Guajira	2	0	-2	-100%
Magdalena	13	8	-5	-38%
Meta	10	6	-4	-40%
Nariño	9	3	-6	-67%
Norte de Santander	4	1	-3	-75%
Putumayo	4	4	0	0%
Quindío	0	1	1	
Risaralda	7	0	-7	-100%
Santander	11	11	0	0%
Sucre	4	2	-2	-50%
Tolima	12	6	-6	-50%
Valle del Cauca	29	30	1	3%
<b>Total general</b>	<b>227</b>	<b>175</b>	<b>-52</b>	<b>-22,9%</b>

Fuente: Fiscalía General de la Nación-SPOA, 2020.

Ahora bien, estas son las cifras de los homicidios de mujeres que han sido tipificados como feminicidios, sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil han documentado un número mucho mayor de feminicidios ocurridos en años anteriores, y en lo corrido del 2021, que corresponden a muertes de mujeres que la Fiscalía Nacional aún no ha tipificado como feminicidios, pero que corresponden a asesinatos de mujeres que posiblemente correspondan a feminicidios, aún sin tipificar por la autoridad competente, y que muestran un preocupante incremento en el número de casos.

El Observatorio de la organización "Feminicidios por Colombia" documentó 630 casos de asesinatos de mujeres por el hecho de serlo (feminicidios) ocurridos en el 2020<sup>10</sup>, más de 3 veces que el reporte de la cifra oficial (FGN -SPOA), como se observa en la siguiente gráfica:



Además, reportó ese mismo observatorio de la sociedad civil, un preocupante aumento en el número de tentativas de feminicidio, 256 casos en el año 2020, esto es, aquellos hechos en los que se intenta asesinar a una mujer, pero por circunstancias ajenas a la voluntad del agente (feminicida) no se logra:



<sup>10</sup>Feminicidios por Colombia, disponible en PowerPoint Presentation ([observatoriofeminicidioscolombia.org](http://observatoriofeminicidioscolombia.org))

La violencia feminicida, de acuerdo con la directora de la Fundación Feminicidios Colombia, Yamile Roncancio Alfonso, "Ocurre en especial en los entornos familiares, hogares y viviendas: los lugares más inseguros para las mujeres son sus casas. Además, la mayoría está precedido por violencia intrafamiliar y muchas veces ya se habían hecho denuncias ante las instituciones y no hubo una acción efectiva." (El Espectador, 2021).

Además, de acuerdo con la información reportada por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario se evidencia que la población privada de la libertad por el delito de Feminicidio se encuentra en aumento, lo que preocupa no solo por los elevados casos sino porque en el transcurso del tiempo, existe la posibilidad de que eventualmente estas personas puedan acceder a beneficios o subrogados penales y no pagar la condena completa de un delito que reviste la mayor preocupación y gravedad.

**Tabla 43. Incidencia delictiva PPL intramuros**

Modalidad delictiva	Hombres		Mujeres		Total delictos PPL intramuros		Participación			
	total	participación	total	participación	total	participación				
Mano armada	4.889	20,644	25,513	261	773	1.236	6.150	21.419	20.649	15,7%
Robo	4.900	17.222	21.882	240	368	1.269	3.748	16.287	23.027	13,2%
Conducta para delinquir	7.279	62.460	19.829	905	1.028	2.433	6.264	13.996	22.272	13,2%
Trafico, fabricación o porte de armas de fuego y municiones	4.835	12.809	17.984	904	2.347	3.151	5.209	15.156	20.795	12,3%
Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego y municiones	3.763	10.204	17.987	117	223	420	3.860	14.107	18.947	10,7%
Delitos sexuales con menor de edad o abuso sexual	2.290	8.247	7.564	31	68	96	2.320	5.134	7.432	4,9%
Abuso sexual agravado con menor de edad o abuso sexual	1.768	4.547	6.315	19	40	58	1.787	4.587	6.374	3,9%
Fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, municiones, partes o municiones	1.487	5.193	4.659	87	142	239	1.554	3.335	4.889	2,9%
Extorsión	1.277	2.553	4.150	189	300	389	1.766	2.753	4.159	2,7%
Alcoholemia agravada	364	2.518	2.247	7	12	34	391	2.260	3.071	2,2%
Fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso privado de las fuerzas armadas	500	1.886	2.205	33	57	90	602	1.743	2.345	1,4%
Resistencia armada	676	3.274	3.142	65	107	182	699	1.711	2.544	1,6%
Uso de fuerza de edad para la comisión de delitos	639	1.272	1.821	90	189	290	720	1.493	2.211	1,3%
Delitos sexuales	416	1.437	1.842	43	114	187	484	1.841	2.308	1,3%
Violencia sexual	394	1.512	1.869	7	43	50	401	1.520	1.956	1,2%
Desaparecidos forzosos	351	1.006	1.039	29	31	60	366	1.039	1.366	0,9%
Lesiones personales	207	1.168	1.365	13	42	55	220	1.230	1.450	0,9%
Fabricación, tráfico o porte de armas, municiones de uso restringido, de uso privado de las Fuerzas Armadas y explosivos	408	829	1.037	8	14	24	416	645	1.061	0,8%
Destrucción física de inmuebles o inmuebles	260	483	723	87	165	252	347	628	878	0,6%
Resistencia	311	566	870	12	20	32	373	566	870	0,6%
Feminicidio	208	188	904	4	2	6	316	800	910	0,5%
Otros delitos	4.202	7.200	12.212	404	704	1.108	4.044	6.308	13.240	7,9%
Total	42.211	144.912	137.618	2.414	3.842	11.418	63.221	228.227	144.224	100,0%
Participación	26,3%	77,1%	100,0%	30,2%	63,8%	100,0%	27,1%	72,9%	100,0%	

Fuente: SISPEC - agosto 2020

Además, es constante el reclamo ciudadano de las familias de las mujeres víctimas de feminicidio frente a la justicia. Es el mayor clamor de quien ha perdido a su mujer familiar, por causa de la violencia machista en el país, que dada la gravedad de los hechos, y el haber perdido a su madre, a su hermana, a su hija, a su familiar, lo mínimo que esperan es que el agresor o agresores sea judicializado, capturado y que pague con toda la severidad de la ley, la pena impuesta.

Lamentablemente, es común observar en medios de comunicación y en portales de entidades del Estado, noticias que reportan la libertad de feminicidas (condenados o en investigación) o que a ellos se les beneficia con prisión domiciliaria, y que a la postre terminan cumpliendo en el mismo domicilio que compartían con la víctima (asesinada) o que comparten con la víctima que sobrevivió al feminicidio (tentativa de feminicidio) o en otro domicilio, que puede ser cercano a la víctima, lo que no solo indigna sino que deslegitiman el rol del Estado colombiano, especialmente el rol del aparato judicial en investigar y sancionar con severidad a quienes atentan contra el bien jurídico más preciado: la vida, y eso solo hace que exista un sentimiento de impunidad, de tristeza y descontento generalizado frente a la labor de la justicia en Colombia.

La Ley 1709 de 2014, en su artículo 25<sup>11</sup>, intentó frenar esta problemática adicionando el artículo 38D a la Ley 599 de 2000, al señalar que la prisión domiciliaria no se puede cumplir en el mismo domicilio del grupo familiar de la víctima. Sin embargo, esta medida, solo restringía la medida para no cumplir la domiciliaria, en el mismo domicilio de la víctima, pero si la puede cumplir en otro domicilio (que puede ser cercano a la víctima) y que hace que no se aplique con severidad las penas impuestas al delito de feminicidio. Además, existen casos en los que - pese a la norma señalada- terminan los condenados o investigados por feminicidios pagando su pena en el mismo domicilio de la víctima.

Para ilustrar esta problemática, se presentan algunas noticias en este sentido:

**1) Detención domiciliaria por tentativa de feminicidio contra su compañera sentimental<sup>12</sup>:**

El día 10 de octubre de 2018 la página web de la Fiscalía General de la Nación reportó detención domiciliaria para el hombre que intentó asesinar a su pareja, con una navaja, y que además tenía antecedentes de violencia con una pareja anterior:

<sup>11</sup> Artículo 38D. Ley 1709 de 2014 Ejecución de la medida de prisión domiciliaria. La ejecución de esta medida sustitutiva de la pena privativa de la libertad se cumplirá en el lugar de residencia o morada del sentenciado, excepto en los casos en que este pertenezca al grupo familiar de la víctima. El juez podrá ordenar, si así lo considera necesario, que la prisión domiciliaria se acompañe de un mecanismo de vigilancia electrónica.

<sup>12</sup> <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/seccionales/detencion-domiciliaria-por-tentativa-de-feminicidio-contra-su-companera-sentimental/>



**2) Feminicidio de Clarena Acosta Gómez en Barranquilla, cuyo esposo y asesino, se encuentra en prisión domiciliaria<sup>13</sup>:**

Este caso generó profunda indignación y dolor, no solo en el Atlántico sino en el país entero. El feminicida Samuel Viñas fue condenado a 43 años de prisión por el asesinato de su esposa Clarena Acosta, pero ahora pasa sus días en su lujoso apartamento en Barranquilla:



<sup>13</sup> <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/por-que-vinas-empresario-que-mato-a-su-esposa-sigue-en-casa-por-carcel-si-corte-ordeno-recluirlo-569670> y <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/samuel-vinas-el-cotizado-empresario-que-asesino-a-su-mujer-sigue-en-casa-por-carcel-569330>

Claudia Johana Rodríguez, de 40 años, fue atacada a tiros por su ex pareja, quien irrumpió en la óptica donde ella trabajaba en el centro comercial Santa Fé en Bogotá y tras dispararle en al menos dos ocasiones permaneció sobre su cuerpo inmóvil mientras la Policía intentaba entrar al lugar. Lo más doloroso del caso, es que el feminicida ya había sido condenado por feminicidio previamente, pero de los 22 años de condena solo había pagado unos meses, bajo el argumento de problemas de salud mental, que permitió que un Juez le otorgara su libertad, y no su reclusión en un centro psiquiátrico.

**5) Un sujeto que previamente había sido condenado por violencia intrafamiliar, homicidio, hurto, tentativa de feminicidio y lesiones personales estaba cobijado con prisión domiciliaria, y allí violentó de nuevo a su pareja<sup>16</sup>:**



Estos son solo unos ejemplos de los casos de personas que asesinan o intentan asesinar a sus parejas, y que a pesar de la gravedad de estos hechos son beneficiados con prisión domiciliaria, libertades condicionales y otros beneficios, que no solo deslegitiman el poder punitivo y sancionatorio del Estado, sino que dan un mensaje a la sociedad y a las familias que no son duras las penas a las que se imponen los feminicidas y asesinos de mujeres, lo que puede hacer que el

<sup>16</sup> <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/seccionales/capturado-por-violencia-intrafamiliar-agravada-contra-su-ex-companera-sentimental/>

**3) En Alcalá, Valle del Cauca, se otorgó “casa por cárcel” al presunto feminicida de Dreisy Yamileth Henao, como consta en la noticia de el diario El País<sup>14</sup>:**



**4) Un sujeto condenado por feminicidio quedó en libertad y asesino a su nueva pareja en un centro comercial en Bogotá en el año 2017<sup>15</sup>:**



<sup>14</sup> <https://www.elpais.com.co/judicial/casa-por-carcel-a-presunto-feminicida-de-dreisy-yamileth-henao-asesinada-en-alcala.html>

<sup>15</sup> <https://www.infobae.com/america/colombia/2017/04/12/polemica-en-colombia-un-condenado-por-feminicidio-queda-en-libertad-y-asesino-a-su-nueva-pareja-en-un-centro-comercial/>

delito continúe en ascenso, y que los potenciales feminicidas no desistan de su cometido, al ver que en unos pocos meses pueden salir en libertad. Además, en libertad o en domiciliaria, se ha evidenciado que siguen cometiendo delitos, lo que hace que la pena no esté cumpliendo los fines, ni se está sancionando drásticamente a los agresores.

**5. De los mecanismos sustitutos de la pena privativa de la libertad:**

En este punto, cobra sentido el término de subrogados penales o mecanismos sustitutos de la pena privativa de la libertad y tal como se ha planteado expresamente en la jurisprudencia constitucional, los subrogados penales son medidas sustitutas de la pena de prisión y detención, que se conceden a los individuos que han sido condenados a estas penas, siempre y cuando cumplan los requisitos establecidos por el legislador (Corte Constitucional, 1998).

Los subrogados penales son medidas sustitutas de la pena de prisión y de la detención preventiva, que pueden ser concedidos a personas privadas de la libertad que cumplan con algunos requisitos previamente establecidos. Estos subrogados penales se entienden como un derecho del condenado que debe ser concedido en los casos en los que se verifique el cumplimiento de los supuestos objetivos y subjetivos que el legislador ha establecido y que se convierten en un aliciente y motivante para la resocialización de las personas que han sido privadas de la libertad. (Valera, J.L., 2020).

A continuación, analizaremos uno a uno cada uno de los subrogados penales (judiciales y administrativos) vigentes, para analizar cual de ellos aplica para los condenados o investigados por el delito de feminicidio:

**5.1. Suspensión de la Ejecución de la Pena:**

La suspensión de la ejecución de la pena, antes llamada «suspensión condicional de la ejecución de la pena», se encuentra en el artículo 63 del Código Penal (Ley 599 de 2000). Este artículo mencionado se reformó recientemente a través del artículo 29 de la Ley 1709 de 2014. Puede ser concedida de oficio o a petición del interesado, si se cumplen los siguientes requisitos que el mismo artículo establece:

1. Que la pena impuesta sea de prisión que no exceda de cuatro (4) años.
2. Si la persona condenada carece de antecedentes penales y no se trata de uno de los delitos contenidos el inciso 2o del artículo 68A de la Ley 599 de 2000, el juez de conocimiento concederá la medida con base solamente en el requisito objetivo señalado en el numeral 1 de este artículo.

3. Si la persona condenada tiene antecedentes penales por delito doloso dentro de los cinco (5) años anteriores, el juez podrá conceder la medida cuando los antecedentes personales, sociales y familiares del sentenciado sean indicativos de que no existe necesidad de ejecución de la pena.

Este beneficio no aplica para personas investigadas o condenadas por el delito de feminicidio, pues la pena que se puede imponer por este delito es de más de 20 años, esto es, 250 meses a 500 meses y para el feminicidio agravado es de 500 a 600 meses de prisión.

5.2. Libertad condicional:

Es una medida a través de la cual el Juez Penal permite salir de prisión a quien lleva determinado tiempo privado de su libertad en virtud de una sentencia condenatoria. Por lo tanto, el sentido del mecanismo es que la persona que ha sido condenada pueda recobrar su libertad antes del cumplimiento total de la pena que se impuso en la sentencia, previo cumplimiento de determinados requisitos.

Se encuentra regulada en el artículo 64 del Código Penal, Ley 599 de 2000, el cual fue modificado recientemente por la Ley 1709 de 2014, en su artículo 30:

El reconocimiento de la libertad condicional está sujeto al cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Haber cumplido las tres quintas (3/5) partes de la pena.
- Haber observado buena conducta durante el tiempo en que estuvo privado de la libertad.
- Demostrar arraigo social y familiar.

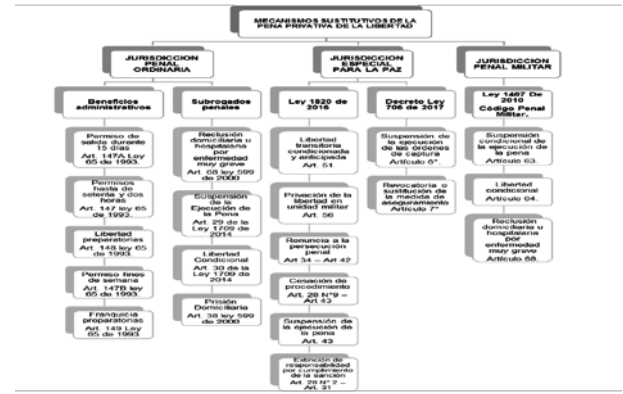
Corresponde al juez competente para conceder la libertad condicional establecer, con todos los elementos de prueba allegados a la actuación, la existencia o inexistencia del arraigo. En todo caso su concesión estará supeditada a la reparación a la víctima o al aseguramiento del pago de la indemnización mediante garantía personal, real, bancaria o acuerdo de pago, salvo que se demuestre insolvencia del condenado. El tiempo que falte para el cumplimiento de la pena se tendrá como periodo de prueba. Cuando este sea inferior a tres (3) años, el juez podrá aumentarlo hasta en otro tanto igual, de considerarlo necesario.

Según la norma transcrita, dentro de las limitaciones para el otorgamiento de la libertad condicional no está el tipo del delito, ni la gravedad de la conducta, porque con la reforma a la libertad condicional a través de la Ley 1709 de 2014, ya no se exige como requisito subjetivo de la

«valoración de la gravedad de la conducta» que sí se debía tener en cuenta para la aplicación del mecanismo antes de la vigencia de la reforma, de acuerdo con la Ley 1453 de 2011.

También es importante tener presente que la libertad condicional no está excluida para los condenados por los delitos que se mencionan en el listado del artículo 68 A del Código Penal, debido a que este mismo artículo –en el parágrafo 1– así lo dispone: «lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará a la libertad condicional contemplada en el artículo 64 de este Código, ni tampoco para lo dispuesto en el artículo 38G del presente Código». Sin embargo, la libertad condicional sí está excluida para los sentenciados por determinados delitos, por ejemplo, los cometidos contra niños, niñas y adolescentes según el Código de la infancia y la Adolescencia, Ley 1098 de 2006.

Así las cosas, los condenados o investigados por feminicidio, siempre que cumplan el tiempo de la pena, indemnicen a la víctima (excepto que se declare insolvente) y presenten buena conducta en reclusión, **si pueden ser beneficiados con libertad condicional**. La práctica ha demostrado que muchas de las personas beneficiadas con este subrogado, vuelven a delinquir.



Fuente: (Valera, J.L., 2020)

6. Impacto Fiscal:

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003<sup>17</sup>, es preciso indicar que el presente proyecto de ley, no genera un impacto fiscal que implique una modificación en el marco fiscal de mediano plazo, toda vez que no se incrementará el Presupuesto General de la Nación, ni ocasiona la creación de una nueva fuente de financiación, en la medida en que solo busca que se eliminen beneficios y subrogados penales y administrativos para quienes sean condenados o estén cumpliendo detención preventiva por el delito de feminicidio, incluso en su modalidad tentada.

Es en este contexto, proponemos la presente iniciativa de ley, con el fin de fortalecer la lucha en contra de la violencia de mujeres en Colombia.

De los Honorables Representantes,

NÉSTOR LEONARDO RICO RICO  
Representante a la Cámara  
Departamento de Cundinamarca.

CESAR AUGUSTO LORDUY MALDONADO  
Representante a la Cámara  
Departamento de Atlántico

SALIM VILLAMIL QUJESSEP.  
Representante a la Cámara  
Departamento de Sucre

JOSÉ GABRIEL AMAR SEPULVEDA  
Representante a la Cámara  
Departamento del Atlántico

JULIO CESAR TRIANA QUINTERO  
Representante a la Cámara  
Departamento del Huila

JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ  
Representante a la Cámara  
San Andrés, Providencia y Santa Catalina

AQUILEO MEDINA ARTEAGA  
Representante a la Cámara  
Departamento del Tolima

CIRO FERNANDEZ NÚÑEZ  
Representante a la Cámara Santander  
Cambio Radical

Mauricio Parodi Díaz  
Representante a la Cámara  
Departamento Antioquia

ELOY CHICHI QUINTERO ROMERO  
Representante a la Cámara  
Dpto Cesar

GUSTAVO PUENTES DIAZ  
Representante a la Cámara  
Departamento de Boyacá

JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS  
Representante a la Cámara  
Departamento del Meta.

ÁNGELA PATRICIA SANCHEZ LEAL  
Representante a la Cámara

JOSE LUÍS PINEDO CAMPO  
Representante a la Cámara  
Departamento de Magdalena

KAREN VIOLETTE CURE CORCIONE  
Representante a la Cámara  
Departamento de Bolívar

CARLOS MARIO FARELO DAZA  
Representante a la Cámara  
Departamento del Magdalena

<sup>17</sup> "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones."



**KARINA ESTEFANÍA ROJANO PALACIO**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Atlántico



**JORGE ENRIQUE BENEDETTI**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Bolívar



**MODESTO AGUILERA VIDES**  
Representantes a la Cámara  
Departamento del Atlántico

**Referencias:**

- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-679 de 1998. Referencia: Expediente D-2085. Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ. Bogotá, D. C., diecinueve (19) de noviembre de mil novecientos noventa y ocho (1998).
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-276 de 2016. Referencia: expediente D-11027. Magistrada Ponente: Doctora GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO. Bogotá, D.C., ocho (8) de junio de dos mil dieciséis (2016).
- El Espectador, 2021. Recuperdo de <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/feminicidios-en-colombia-16-mujeres-han-sido-asesinadas-en-los-primeros-13-dias-del-ano/>
- Fiscalía General de la Nación-SPOA, 1 de enero a 31 de diciembre 2019, 2020.
- Intituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forencens – INMLCF, 2021. Violencias Fatales según, año y sexo de la víctima. Colombia, comparativo comparativo marzo 25 a diciembre 31, años 2019 y 2020.
- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, 2020. Informe No. 8 Estadístico población Privada de la Libertad, Agosto 2020.
- Observatorio Colombiano de las Mujeres, 2021. Trigésimo octavo boletín sobre la atención de líneas de atención telefónica a mujeres desde el inicio de las medidas de aislamiento preventivo por CovSar2 en Colombia. Bogotá, 8 de febrero de 2021.
- Valera, J. L. (2020). Beneficios administrativos, subrogados penales y mecanismos sustitutivos de la pena privativa de la libertad para militares privados de la libertad en Colombia. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10654/36847>.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 574 DE 2021**  
**CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen la definición oficial, la tipología y los mecanismos para la gestión de pasivos ambientales en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

PROYECTO DE LEY NO. \_\_\_\_ DE 2021

“Por medio de la cual se establecen la definición oficial, la tipología y los mecanismos para la gestión de pasivos ambientales en Colombia y se dictan otras disposiciones”

\*\*\*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**ARTÍCULO 1º.** Objeto de la ley. Establecer la definición oficial de pasivo ambiental, determinar los tipos o categorías existentes de acuerdo a las distintas actividades productivas llevadas a cabo en el país y definir mecanismos para la gestión y atención de pasivos ambientales en Colombia.

**ARTÍCULO 2. Ámbito de aplicación.** Esta ley aplica a los pasivos ambientales en todo el territorio nacional.

**ARTÍCULO 3. Definiciones.** Para la correcta interpretación de la presente ley, a continuación se adoptan las siguientes definiciones:

**Pasivo Ambiental:** los pasivos ambientales son los impactos ambientales negativos ubicados y delimitados geográficamente, que no fueron oportuna o adecuadamente mitigados, compensados, corregidos o reparados; causados por actividades antrópicas y que pueden generar un riesgo a la salud humana o al ambiente”.

**Pasivo Ambiental Configurado:** es aquel de cuya existencia se tiene certeza en virtud de una decisión administrativa de la autoridad ambiental o judicial.

**Análisis de riesgos:** es el estudio que se realiza para la determinación del grado de riesgo al ambiente y a la salud, que se desarrolló por niveles de detalle, acorde al tipo de amenaza y vulnerabilidad del área en evaluación; con el fin de realizar una priorización en la atención y gestión del pasivo ambiental. Lo anterior, deberá usar como base de referencia y estar acorde con los niveles y criterios de priorización establecidos por la ley federal de superfondo de los Estados Unidos, en inglés conocida como *National Priorities List de Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act* (CERCLA) en EE.UU.

**Gestión de pasivo ambiental:** son todas las actividades relacionadas con la identificación, declaración, caracterización, registro, priorización, manejo, atención y monitoreo y seguimiento del pasivo ambiental.

**Pasivo Ambiental Contingente:** es aquel que no ha sido configurado pero que es previsible debido al conocimiento histórico que se tiene sobre determinada actividad potencialmente

generadora de pasivos ambientales y sobre las medidas que han venido siendo implementadas.

**Pasivo Ambiental Huérfano:** cuando en la investigación adelantada por las autoridades se logra establecer que el impacto negativo corresponde a un pasivo ambiental, pero no se logra determinar quién es el responsable de haber causado el impacto ambiental negativo. Así mismo, en los casos en que, identificado el responsable y este no tiene capacidad económica para asumir la totalidad del pasivo ambiental (liquidación de la persona jurídica, muerte de la persona natural, etc.) o cuando con su patrimonio no se puede obtener la totalidad de la restauración del área delimitada en donde se generó el pasivo ambiental.

**Plan de Intervención:** son las actividades necesarias para eliminar, corregir o minimizar los riesgos adversos identificados en un área o sitio en la cual se ha identificado un pasivo ambiental. Las medidas de intervención involucran aquellas requeridas para la recuperación de áreas y ecosistemas enfocadas a la remediación, rehabilitación y mitigación de los daños causados a los ecosistemas y a las personas que pudieron verse afectadas. Estas medidas de intervención deben garantizar la eliminación total o la mitigación del impacto, a través de lo cual se reduzca el riesgo a la salud o al ambiente a los niveles que la autoridad ambiental determine.

**Riesgo:** Probabilidad de que el manejo, la liberación al ambiente y la exposición a un material o residuo, ocasione efectos adversos en la salud humana y/o al ambiente.

**ARTÍCULO 4º.- Funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.**

1. Coordinar y orientar las actividades que se desarrollen en el país, encaminadas a identificar, caracterizar y gestionar los pasivos ambientales.
2. Establecer el orden de prioridades para la intervención de los pasivos ambientales de responsable indeterminado.
3. Declarar los pasivos ambientales de interés nacional.
4. Establecer los procedimientos para el desarrollo de los estudios requeridos para identificar, caracterizar, delimitar y georreferenciar los pasivos ambientales.
5. Realizar el seguimiento a la información contenida en el registro de pasivos ambientales tanto los de su competencia como los aportes que se hagan desde las autoridades ambientales regionales.
6. Fortalecer las actividades encaminadas a prevenir la generación de pasivos ambientales futuros.
7. Brindar apoyo técnico y legal a las autoridades ambientales regionales en la gestión de pasivos ambientales.
8. Definir al interior de la estructura del Ministerio, un grupo de trabajo específico que adelante y ejecute las funciones que están a cargo de la entidad para pasivos ambientales, por tanto, deberá planear y destinar los recursos necesarios para el funcionamiento del grupo responsable de la gestión de los pasivos ambientales.





<p>9. Convocar a los ministros de desarrollo sectorial para efectos de la gestión ambiental de los pasivos ambientales relacionados sus carteras y coordinar con las mismas la ejecución de los estudios de análisis de evaluación preliminar y de evaluación de riesgos, remediación, restauración o gestión del riesgo para llevar a cabo el Plan de Intervención de los pasivos huérfanos.</p> <p>10. Definir una Lista Nacional de Prioridades (LNP) que involucre todos los pasivos ambientales declarados y reconocidos por las autoridades competentes. Esta lista deberá estar determinada de acuerdo a la magnitud y la escala del impacto identificado y la complejidad de la intervención y demás condiciones para la adecuada gestión sobre los mismos.</p> <p>11. Administrar los recursos financieros que se destinen para la intervención de los pasivos ambientales, incluyendo los recursos necesarios para la elaboración de los análisis de evaluación preliminar y de evaluación de riesgos y la operatividad en los casos de pasivos con responsable indeterminado.</p> <p><b>ARTÍCULO 5.- Funciones de Carteras de desarrollo sectorial respecto de los pasivos ambientales.</b> Los ministerios que tienen bajo su función la formulación de políticas de desarrollo sectorial, tendrán las siguientes funciones en materia de pasivos ambientales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Asistir en cabeza del máximo representante a las convocatorias realizadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para el análisis de la gestión de pasivos ambientales relacionados con su sector.</li> <li>2. Suministrar la información requerida por las autoridades ambientales en el proceso de indagación preliminar y de evaluación de riesgo de los sitios en donde se haya realizado alguna actividad potencialmente generadora de pasivos ambientales.</li> <li>3. Brindar apoyo técnico, administrativo, presupuestal y financiero a los entes territoriales para la ejecución de estudios y procedimientos relacionados con la identificación de la existencia de pasivos ambientales. Una vez ejecutados los estudios, las autoridades ambientales territoriales informarán al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre los resultados de los estudios, para que estos sean incluidos dentro de la Lista Nacional de Prioridades para su respectiva gestión.</li> <li>4. Asignar recursos, para la gestión e intervención de pasivos ambientales, como parte de la ejecución de proyectos de inversión.</li> <li>5. Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con las autoridades ambientales y las entidades territoriales locales, planes de intervención de pasivos ambientales.</li> </ol> <p><b>ARTÍCULO 6.- Funciones de las Autoridades Ambientales respecto de los pasivos ambientales.</b> Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos y de los Distritos Especiales creadas por la Ley 768 de 2002, ejercerán en su jurisdicción, las siguientes funciones en materia de pasivos ambientales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ejecutar el procedimiento para la identificación de la existencia de pasivos ambientales.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Investigar e identificar los posibles responsables obligados a la atención y gestión de pasivos ambientales.</li> <li>3. Declarar la configuración de los pasivos ambientales y sus responsables.</li> <li>4. Evaluar, conceptualizar y adelantar el proceso de identificación de los posibles pasivos ambientales cuando estos les sean reportados por terceros en los territorios de su competencia.</li> <li>5. Hacer seguimiento y monitoreo a la ejecución de los planes de intervención de pasivos ambientales que presenten los responsables de la atención de los pasivos ambientales y que sean aprobados por el MADS.</li> <li>6. Llevar y mantener actualizado un inventario de los pasivos ambientales, su naturaleza y las acciones necesarias definidas para su gestión.</li> <li>7. Presentar un informe anual en el cual se detalle la gestión adelantada por la entidad en la identificación, reporte y gestión de los pasivos ambientales en su territorio. Este informe se presentará al Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible y ante el Congreso de la República.</li> <li>8. Aceptar la delegación de funciones que determine el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible en concordancia a sus capacidades técnicas, operativas y administrativas.</li> <li>9. Imponer sanciones en aquellos casos en los cuales el o los responsables del daño ambiental no presenten su declaración y estos sean determinados mediante las investigaciones propias que adelante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, y cuando el responsable habiendo declarado no ejecute el plan de intervención y/o no tenga la liberación del pasivo ambiental.</li> <li>10. Interponer las acciones jurídicas a que haya lugar ante la negativa de los responsables de los pasivos ambientales.</li> </ol> <p><b>ARTÍCULO 7. Funciones de los departamentos en materia de pasivos ambientales.</b> Corresponde a los Departamentos en materia de pasivos ambientales, además de las funciones que le sean delegadas a los Gobernadores por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Brindar apoyo técnico, administrativo, presupuestal y financiero a los municipios y a las demás entidades territoriales que se creen en el ámbito departamental, para la ejecución de estudios y procedimientos relacionados con la identificación y existencia de pasivos ambientales dentro del departamento.</li> <li>2. Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con las autoridades ambientales y las entidades territoriales locales, planes de intervención de pasivos ambientales.</li> <li>3. Asignar recursos provenientes del Sistema General de Regalías, para la gestión e intervención de pasivos ambientales, en coordinación con las autoridades ambientales, como parte de la ejecución de proyectos de inversión para el desarrollo ambiental del departamento.</li> </ol> <p><b>Parágrafo:</b> La asignación de recursos provenientes del Sistema General de Regalías se desarrollará acorde con lo dispuesto en la Ley 2056 del 30 de septiembre de 2020 en sus artículos 8, 11 y 22.</p>
<p><b>ARTÍCULO 8. Funciones de los municipios en materia de pasivos ambientales.</b> Corresponde a los municipios en materia de pasivos ambientales, además de las funciones que les sean delegadas a los alcaldes por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Participar en la formulación y ejecución de los planes de intervención de pasivos ambientales a cargo de las autoridades ambientales a las que se refiere el artículo 5 de la presente Ley.</li> <li>2. Formular y ejecutar los planes de intervención de los pasivos ambientales huérfanos cuya atención les corresponda conforme a lo dispuesto en la declaratoria de configuración.</li> <li>3. Asignar recursos provenientes del Sistema General de Regalías para la gestión e intervención de pasivos ambientales, como parte de la ejecución de proyectos de inversión para el desarrollo ambiental del municipio.</li> <li>4. Adelantar a través del Alcalde municipal, las actividades que le correspondan dentro del procedimiento para la identificación de la existencia de pasivos ambientales.</li> </ol> <p><b>ARTÍCULO 9: Comité nacional de gestión de pasivos ambientales.</b> Créase el Comité para la gestión de pasivos ambientales, el cual deberá tener al menos un representante de cada cartera que tenga bajo su función la formulación de políticas de desarrollo sectorial y cuyo objetivo estará orientado a la gestión de pasivos ambientales, la investigación jurídica de los responsables de los pasivos ambientales con responsable indeterminado, la formulación de instrumentos técnicos específicos a las actividades potencialmente generadoras de pasivos, así como al desarrollo de instrumentos para la prevención de los mismos.</p> <p><b>Parágrafo:</b> Una vez el Comité haya tenido pleno conocimiento del pasivo ambiental, sus características y responsables, y hayan sido ejecutados los estudios que las autoridades ambientales territoriales o del mismo Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible para la identificación de áreas con sospecha de configurarse como pasivo ambiental, los resultados deberán ser incluidos dentro de la Lista Nacional de Prioridades (LNP) para su respectiva gestión.</p> <p><b>ARTÍCULO 10. Sistema Nacional de Pasivos Ambientales (SIPA).</b></p> <p>Créase el Sistema Nacional de Pasivos Ambientales (SIPA) como el conjunto de elementos orientados a la gestión de pasivos ambientales. Este sistema estará basado en la creación de la Lista Nacional de prioridades (LNP) para el manejo uniforme de la información. Esta lista deberá contener la identificación, ubicación, caracterización, magnitud, escala y estado de gestión de los pasivos ambientales existentes. Asimismo, la LNP permitirá determinar las medidas de intervención que involucren la recuperación de áreas y ecosistemas enfocadas a la remediación, rehabilitación y mitigación de los daños causados en función del grado de afectación y los riesgos que representan a la salud o al ambiente.</p>	<p>Asimismo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá crear un registro geográfico de los pasivos ambientales mediante un geovisor que permita conocer la localización exacta, las características y el responsable del mismo, con el fin de garantizar transparencia en la información. Este geovisor deberá ser público y de fácil manejo, compatible e interoperable con las demás bases de datos geográficas existentes para el manejo de información geográfica de todo el Sistema Nacional Ambiental (SINA).</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará en un plazo de dos (2) años posteriores a la expedición de la presente Ley la estructuración y funcionamiento del Sistema Nacional de Pasivos Ambientales (SIPA) y el registro geográfico de pasivos ambientales.</p> <p><b>ARTÍCULO 11. Instrumentos técnicos para la gestión de pasivos ambientales y personal técnico idóneo.</b></p> <p>El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptará los instrumentos técnicos necesarios para la adecuada gestión de los pasivos ambientales, en un plazo máximo de un (1) año, contado a partir de la expedición de esta ley. Asimismo, deberá contar con personal suficiente e idóneo para atender las necesidades técnicas, ambientales, socioeconómicas, entre otras, que estén involucradas dentro de la identificación y gestión de los impactos ambientales.</p> <p><b>ARTÍCULO 12. Estudios sobre Pasivos Ambientales.</b> Los responsables de los proyectos, obras o actividades, títulos o contratos, antes de comenzar con su actividad deberán realizar estudios de análisis de riesgos ambientales para identificar potenciales pasivos ambientales, en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Transferencia a cualquier título de inmuebles en los que se hubieren desarrollado proyectos, obras o actividades potencialmente generadoras de pasivos ambientales.</li> <li>2. Cesiones totales o parciales de títulos mineros o de las áreas e instalaciones, comprendidas en éstos.</li> <li>3. Cesiones totales o parciales de contratos petroleros o de las áreas e instalaciones comprendidas en éstos.</li> <li>4. Cesiones totales o parciales de áreas e instalaciones dedicadas a actividades de generación y transmisión de energía eléctrica.</li> <li>5. Cesiones totales o parciales de contratos de concesión en infraestructura.</li> <li>6. Cesiones totales o parciales de áreas e instalaciones donde se ha realizado la disposición final o enterramiento de residuos sólidos y peligrosos.</li> <li>7. Reversión de activos a favor del Estado.</li> <li>8. Procesos de fusión, liquidación, adquisición o venta de empresas cuya actividad productiva se enmarque en potenciales generadoras de pasivos ambientales.</li> </ol>

<p><b>Parágrafo:</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá los procedimientos para el desarrollo de los Estudios sobre pasivos ambientales en un término de dos (2) años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p> <p><b>ARTÍCULO 13. Impulso de facultades jurisdiccionales de la Superintendencia de Sociedades.</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o las autoridades ambientales, podrán demandar ante la Superintendencia de Sociedades, en los términos del artículo 24, numeral 5, literal d) del Código General del Proceso, o el que lo sustituya o derogue, la desestimación de la personalidad jurídica de las sociedades sometidas a su supervisión, cuando se utilice la sociedad para evadir la responsabilidad de sus controlantes, o de sus administradores, directores y accionistas por la generación de pasivos ambientales.</p> <p><b>ARTÍCULO 14. Fuentes de Financiación para la gestión de Pasivos Ambientales.</b> Para la financiación de la gestión de los pasivos ambientales se disponen los siguientes mecanismos:</p> <p><b>Fondo de Pasivos Ambientales en el Sistema General de Regalías.</b> Créase dentro del Sistema General de Regalías el Fondo de Pasivos Ambientales, a través del cual se financiarán proyectos de gestión de pasivos ambientales calificados como huérfanos, prioritarios y de interés nacional, que hayan sido incluidos dentro de la Lista Nacional de Prioridades (LNP) reglamentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p> <p><b>Subcuenta de Pasivos Ambientales en el Fondo Nacional Ambiental.</b> Adiciónese al Fondo Nacional Ambiental (FONAM) una subcuenta especial para la gestión de pasivos ambientales, a través de la cual se manejarán los recursos presupuestales que se asignen a la gestión de los pasivos ambientales, provenientes del presupuesto nacional y de recursos de cooperación internacional que tengan el carácter de no reembolsables. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible será el ordenador del gasto de esta subcuenta.</p> <p><b>Parágrafo:</b> Entre las fuentes de financiación se incluirán también los recursos provenientes de las multas impuestas en los procesos sancionatorios ambientales, en los casos en que, pese a la identificación del responsable, este no tiene la capacidad económica para asumir la totalidad del pasivo ambiental.</p> <p>En el caso que se tomen recursos para la investigación o intervención provenientes de recursos públicos y posteriormente se logre determinar el responsable que causó la externalidad dentro de un proceso sancionatorio ambiental, se deberán reintegrar los recursos públicos usados en el pasivo ambiental intervenido para que sean orientados a la atención de otros pasivos ambientales huérfanos.</p> <p><b>ARTÍCULO 15. Financiación para la gestión de Pasivos Ambientales declarados Huérfanos o de interés nacional.</b> Para la financiación de la declaración objetiva de los pasivos ambientales huérfanos se disponen las siguientes fuentes de financiación:</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li><b>1. Subcuenta de Pasivos Ambientales en el Fondo Nacional Ambiental.</b> Adiciónese al Fondo Nacional Ambiental (FONAM) una subcuenta especial denominada <i>Gestión de pasivos ambientales huérfanos o de interés nacional</i>, a través de la cual se manejarán los recursos presupuestales que se asignen a la gestión de los pasivos ambientales huérfanos o de interés nacional, provenientes del presupuesto nacional y de recursos de cooperación internacional que tengan el carácter de no reembolsables, tasas y sobretasas ambientales a actividades peligrosas, de convenios interadministrativos y con el sector privado. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible será el ordenador del gasto de esta subcuenta.</li> <li>Los ministerios de Hacienda y Crédito Público y Ambiente y Desarrollo Sostenible generarán otras alternativas de financiación para la gestión de los pasivos ambientales que se declaren como Pasivos Huérfanos.</li> </ol> <p><b>Parágrafo:</b> Los ministerios cuyo sector generen pasivos ambientales huérfanos deberán aportar al menos el 70% de lo que cueste su atención y gestión. Estos dineros deberán ser trasladados a la Subcuenta de Pasivos Ambientales en el Fondo Nacional Ambiental.</p> <p><b>ARTÍCULO 16.- Responsables de la Gestión de Pasivos Ambientales.</b> Será responsable de la gestión de un pasivo ambiental configurado, toda persona natural y/o jurídica que genere o contribuya a generar afectaciones o impactos ambientales que hayan dado lugar a la configuración del pasivo ambiental correspondiente. En caso tal que se trate de varios actores responsables, estos responderán de forma solidaria de manera objetiva.</p> <p><b>ARTÍCULO 17º. - Identificación y configuración de pasivos ambientales.</b> En los casos en los que las autoridades ambientales mencionadas en el Artículo 5 de la presente ley identifiquen la existencia de un área en sospecha de tener pasivos ambientales, tendrán que adelantar los estudios preliminares de riesgos y de evaluación de riesgos que sean necesarios para identificar los pasivos ambientales.</p> <p>La falta de identificación de los pasivos no será excusa para adoptar de forma urgente medidas para evitar daños graves al ambiente y a la salud humana. Conocido el pasivo ambiental, la autoridad ambiental deberá proceder a individualizar e identificar al presunto generador del mismo y a iniciar las acciones necesarias para su atención y reparación, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009. Los estudios sobre pasivos ambientales tendrán enfoque de impactos acumulativos.</p> <p>En los casos en que no se pueda identificar al responsable del pasivo ambiental, o cuando habiéndose identificado el responsable, éste, de buena fe, no tiene la capacidad económica para asumir el costo de la atención del pasivo ambiental, la autoridad ambiental remitirá el caso al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la cual declarará la configuración de un pasivo ambiental huérfano, designará a la autoridad ambiental territorial o local que tendrá a cargo su intervención, y lo incluirá en el listado de priorización de atención de pasivos</p>
<p>ambientales para que la autoridad correspondiente adelante el plan de implementación de las medidas de compensación del pasivo ambiental.</p> <p>El o los responsables del pasivo ambiental responderán con su patrimonio; en caso de personas naturales los costos derivados de la reparación del pasivo serán objeto de sucesión por causa de muerte y en caso de personas jurídicas dará lugar al levantamiento del velo corporativo.</p> <p>En todo caso, el remedio efectivo de los pasivos ambientales será requisito para el desmantelamiento y cierre del proyecto respectivo. Esto será tenido en cuenta para la concesión de permisos, licencias y demás autorizaciones ambientales.</p> <p><b>Parágrafo 1:</b> La autoridad competente adoptará de forma diligente las medidas necesarias para identificar al responsable del pasivo ambiental.</p> <p><b>Parágrafo 2:</b> entiéndase por “no tener la capacidad económica para asumir el costo de la atención del pasivo ambiental” aquellas personas de especial protección constitucional, SISBEN 1, personas que no cumplan con los requisitos para la declaración de renta, quienes se encuentren por debajo de la línea de pobreza establecida por el DANE u otra circunstancia que impida asumir la atención del pasivo ambiental sin amenazar sus derechos fundamentales. Esta definición no será aplicable a personas jurídicas.</p> <p><b>ARTÍCULO 18. Reporte de Pasivos Ambientales por parte de los generadores.</b> Los generadores de impactos ambientales que potencialmente se configuren en pasivos ambientales, podrán reportarlos ante la autoridad ambiental regional o nacional antes de que esta tenga conocimiento del mismo con el objeto de acogerse a los beneficios que ofrece el procedimiento sancionatorio ambiental.</p> <p>Una vez se desarrolle y culmine el plan de intervención y se emita por parte de la autoridad ambiental competente un concepto favorable de intervención del pasivo ambiental, la autoridad ambiental hará pública la recuperación del sitio, conservando la reserva de su responsable.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En los casos de declaración voluntaria, la autoridad ambiental no hará público el nombre del responsable del pasivo ambiental, en los términos establecidos por el Artículo 8 de esta Ley.</p> <p><b>ARTÍCULO 19. Notificación del Pasivo Ambiental.</b> Para todos aquellos casos en los cuales no se presente el reporte por parte del generador del pasivo y una vez, mediante acto administrativo la autoridad ambiental haya determinado la configuración del mismo, se hará la publicación de la existencia del pasivo ambiental especificando el tipo de impacto, su localización y su presunto generador.</p>	<p>Para dicha publicación se hará uso de los mecanismos legales con que la entidad cuenta, entre ellos mediante edicto, en el diario oficial, la gaceta ambiental, página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de la autoridad ambiental y/o diarios de circulación pública y en el folio de matrícula inmobiliaria del predio en que se encuentre el pasivo, de acuerdo con la reglamentación que expida al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Si como resultado de la investigación que se adelante es posible identificar el responsable, este será notificado oficialmente haciendo pública la configuración del pasivo y su responsable, siendo automáticamente obligado a desarrollar el plan de intervención hasta lograr el concepto favorable de intervención del pasivo ambiental, así como asumir los costos derivados del proceso de declaratoria de la configuración. En el caso que el Estado haya iniciado o terminado la atención al pasivo, podrá iniciarse el proceso de cobro coactivo del costo de dicha intervención. La autoridad ambiental, ante el incumplimiento del responsable, podrá acudir a los recursos jurídicos establecidos.</p> <p><b>ARTÍCULO 20. Ajustes Administrativos en las autoridades ambientales.</b> Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, las autoridades ambientales someterán a la aprobación de sus órganos de administración y dirección, las medidas necesarias para realizar los ajustes administrativos y presupuestales que se requieran para implementar las disposiciones de esta Ley.</p> <p><b>ARTÍCULO 21º.</b> Modifíquese el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, el cual quedará así:</p> <p>“<b>ARTÍCULO 22. INFRACCIONES.</b> Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas ambientales vigentes y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. El proceso sancionatorio ambiental será también el instrumento para exigir la reparación a los daños que se generen al ambiente con motivo de la infracción”.</p> <p><b>ARTÍCULO 23. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.</p> <p>De los Honorables Congresistas,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end;"> <div style="text-align: center;">   <b>Angélica Lozano</b>                  Senadora                  Partido Verde             </div> <div style="text-align: center;">   <b>Luciano Grisales</b>                  Representante a la Cámara                  Partido Liberal             </div> </div>

  
**Guillermo García Realpe**  
 Senador  
 Partido Liberal

  
**Temistocles Ortega**  
 Senador  
 Partido Cambio Radical

  
**Jorge Eduardo Londoño**  
 Senador  
 Partido Verde

  
**Iván Marulanda**  
 Senador  
 Partido Verde

  
**Antonio Sanguino**  
 Senador  
 Partido Verde

**PROYECTO DE LEY NO. \_\_\_\_ DE 2021**

**“Por medio de la cual se establecen la definición oficial, la tipología y los mecanismos para la gestión de pasivos ambientales en Colombia y se dictan otras disposiciones”**

\* \* \*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. Contexto**

El concepto de pasivo ambiental surge bajo la lupa económica del principio “polluter pays”, el que contamina paga. Así, surge el pasivo ambiental como una obligación basada en que el responsable debe pagar por el daño que causa al medio ambiente a través de sus actividades. De acuerdo con (European Commission, 2000<sup>1</sup>) el pasivo ambiental conocido como “environmental liability”, tiene como objetivo hacer que el causante del daño ambiental pague por remediar el daño que ha causado. Pese a que la regulación ambiental establece normas y procedimientos destinados a preservar el medio ambiente, no todas las formas de daño ambiental pueden remediarse mediante pasivos. Para que este último sea efectivo debe haber uno o más actores identificables que sean responsables por la contaminación, el daño debe ser concreto y cuantificable; y se hace necesario establecer un vínculo causal entre el daño y el (los) contaminante (s) identificado(s).

A pesar de no existir una definición oficial y legislativamente aceptada de pasivo ambiental en nuestro país, entre 1999 y el 2000 el Ministerio del Medio Ambiente realizó un taller con el fin de discutir procedimientos para la gestión de los pasivos ambientales. En dicho taller se revisó y concluyó la siguiente definición de pasivo ambiental<sup>2</sup>:

*“Es la obligación legal de hacer un gasto en el futuro por actividades realizadas en el presente y el pasado sobre la manufactura, uso, lanzamiento, o amenazas de lanzar, sustancias particulares o actividades que afectan el medio ambiente de manera adversa”.*

Asimismo, en el año 2015 en el marco del “Diseño de una Estrategia Integral para la Gestión de los Pasivos Ambientales en Colombia”, se contrató a la empresa INNOVACIÓN AMBIENTAL – INNOVAS.A.S E.S.P. (Contrato de consultoría 374 de 2015), para presentar la “propuesta integral de selección de las alternativas jurídicas, técnicas,

<sup>1</sup> European Commission, E. (2000). *White Paper on environmental liability*. Italy: Office for Official Publications of the European Communities.

<sup>2</sup> Ministerio del Medio Ambiente, MMA. DEFINICIÓN DE HERRAMIENTAS DE GESTIÓN DE PASIVOS AMBIENTALES. Disponible en la página web del Ministerio del Medio Ambiente, MMA

económicas y financieras para la gestión integral de los Pasivos Ambientales en Colombia”. En este documento se planteó la siguiente definición<sup>3</sup>:

*“Pasivo Ambiental es (son) el (los) Impacto(s) ambiental(es) negativo(s) ubicado(s) y delimitado(s) geográficamente, que no fue o fueron oportuna o adecuadamente mitigados, compensados, corregidos o reparados; causados por actividades antrópicas y que pueden generar un riesgo a la salud humana o al ambiente.”*

Según el informe más reciente conocido por el Congreso en (MADS, 2018)<sup>4</sup>, en Colombia la situación referente a los pasivos ambientales se encuentra en una etapa inicial, con una gran cantidad de definiciones propuestas por diferentes autores. La definición consignada en el mencionado documento afirma que:

*“los pasivos ambientales son los impactos ambientales negativos ubicados y delimitados geográficamente, que no fueron oportuna o adecuadamente mitigados, compensados, corregidos o reparados; causados por actividades antrópicas y que pueden generar un riesgo a la salud humana o al ambiente”.*

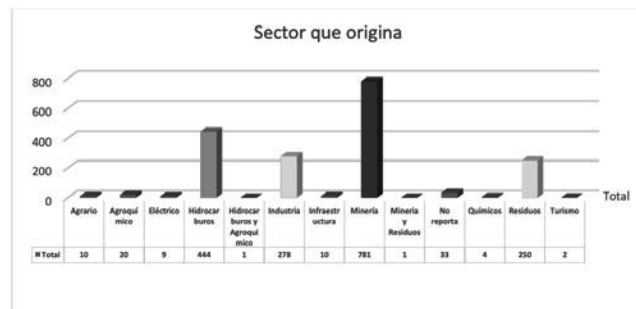
Por otra parte, se esclarece el concepto de Pasivo Ambiental Huérfano cuando en la investigación adelantada por las autoridades se logra establecer que el impacto negativo corresponde a un pasivo ambiental, pero no se logra determinar quién es el responsable de haber causado el impacto ambiental negativo” (Innova, 2016<sup>5</sup> en MADS, 2018).

Asimismo, en el marco del estudio realizado por (Innova, 2016) para (MADS, 2018), fue solicitada información a 170 instituciones entre autoridades ambientales, institutos de investigación, otras entidades de gobierno y sectores de la academia, de sitios con sospecha de pasivos ambientales; los datos obtenidos fueron un total de 1.843 registros. La Figura 1 muestra dichos registros categorizados por sector.

<sup>3</sup> Innovación ambiental (INNOVA). (2015) *Propuesta integral de selección de alternativas jurídicas, técnicas, económicas y financieras para la gestión integral de los “Pasivos ambientales en Colombia”*. Innovación ambiental (INNOVA) & Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). Yumbo, Colombia

<sup>4</sup> MADS, A. P. (2018). *Propuesta de priorización de áreas para la gestión de pasivos ambientales en Colombia*.

<sup>5</sup> Innova. (2016). *Diseño de una Estrategia Integral para la Gestión de los Pasivos Ambientales en Colombia*. Contrato de Consultoría No 374 de 2015.



**Figura 1.** Sector que origina, para 1843 registros que forman la matriz base. Fuente: (Innova, 2016) para (MADS, 2018).

Dentro de las trece categorías definidas, los hidrocarburos, con 444 registros, es la segunda actividad con mayor cantidad de pasivos ambientales identificados después de la minería. Es importante aclarar, que de acuerdo con lo consignado en la propuesta de Innova (2016) y la información recopilada a la fecha, no es posible determinar de manera certera los pasivos ambientales y los pasivos ambientales huérfanos que existen en el país.

No obstante lo anterior, y para efectos de presentar los datos más actualizados posible en la construcción de esta exposición de motivos, nos permitimos mencionar lo manifestado por el MADS mediante comunicación MIN 1000-2-00123 del 9 de febrero de 2021. En esta comunicación se informa que hay un listado de “sitios de sospecha para configurarse como pasivo ambiental” en todo el país, pero aun NO hay claridades en su identificación, magnitud y responsable; es decir, esta lista no ha sido validada en territorio por tanto no se sabe a ciencia cierta el tipo y la magnitud de los daños que se han causado. De acuerdo con este listado, el país tiene un total de 5111 áreas con sospecha de constituir un pasivo ambiental. La distribución por actividad se presenta para minería, hidrocarburos y contaminación por residuos sólidos, exclusivamente. Por ejemplo, en el caso de la minería se reportan un total de 1842 eventos, siendo los departamentos de Norte Santander, Boyacá y Cauca los que más reportan sospechas de pasivos. Por su parte, la actividad petrolera reporta 1338 sitios con sospecha principalmente en los departamentos de Norte de Santander, Santander y Nariño. Finalmente, el reporte de residuos sólidos muestra 1281 eventos concentrados principalmente en los departamentos de Antioquia, Boyacá y Nariño. Cabe mencionar, que dentro de lo presentado por el MADS, no se presentó información relacionada con otras actividades como la industria agropecuaria, grandes centrales hidroeléctricas, clave también dentro de esta discusión.

A pesar de estos esfuerzos por generar una definición de pasivos ambientales propicia para Colombia, no existe hasta el momento una definición única y específica y legislativamente aprobada. De hecho en varias ocasiones se ha propuesto la necesidad de que los pasivos ambientales sean definidos y delimitados, de tal forma que sea posible su gestión técnica, económica y jurídica<sup>6</sup>.

Sin importar el origen de los diferentes pasivos ambientales, el o los responsables de estos podrían ser personas o entidades “públicas, privadas o mixtas”; además, sin importar de donde provengan, estos pasivos generan riesgos para la salud de las personas, los ecosistemas y los servicios ambientales que estos prestan; Algunos de estos riesgos son<sup>7</sup>:

- “Riesgos sobre la salud humana por la exposición de comunidades a contaminantes de pasivos ambientales.”
- Deterioro de bienes y servicios ambientales (agua, aire, bosques, biodiversidad, suelo, salud ambiental) en ecosistemas estratégicos.”
- Sobre-costos para la actual sociedad que debe asumir los costos derivados de pasivos ambientales y por efectos sobre la salud humana causados por generaciones actuales o anteriores.”
- Sobrecostos para las generaciones futuras que deberán cargar con los efectos de los pasivos ambientales y pagar por la recuperación de los bienes y servicios ambientales y por los efectos sobre la salud humana causados por generaciones actuales o anteriores.”

La Contraloría General de la República (CGR), la Universidad Externado de Colombia y la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) coinciden en la necesidad urgente de reglamentar los pasivos ambientales en el orden jurídico nacional. La CGR habla de incorporar un marco normativo en materia de pasivos, daño y compensaciones ambientales que permita que quienes los generen asuman la responsabilidad y no se traslade al Estado. La EAE indica la necesidad de localizar y clasificar los pasivos, subsanar los que se encuentran en el territorio y establecer que los explotadores los gestionen adecuadamente. La U. Externado a su vez plantea que se debe implementar una política para la recuperación de las zonas degradadas por la minería. Si bien se refiere a este mismo aspecto, el Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia -GDIAM establece la necesidad de contar con una Guía de Restauración de zonas degradadas, propuesta no vinculante pero que le apunta en la misma dirección de evitar la configuración de pasivos ambientales asociados a minería<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Ministerio del Medio Ambiente, MMA. DEFINICIÓN DE HERRAMIENTAS DE GESTIÓN DE PASIVOS AMBIENTALES. Disponible en la página web del Ministerio del Medio Ambiente, MMA  
<sup>7</sup> Ibidem 6  
<sup>8</sup> Insumos para re-pensar el sector minero en Colombia.

**2. Importancia del Proyecto de ley**

Desde la Ley 1151 de 2007, por la cual se dicta el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: desarrollo para todos”, en la sección “Prevención y control de la degradación ambiental” se propuso la necesidad de elaborar una propuesta metodológica para identificar y gestionar los pasivos ambientales, en especial para la recuperación de áreas degradadas por efecto de las actividades mineras, de explotación de hidrocarburos y agrícolas. Sin embargo, es evidente que lo propuesto en dicho Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010) no fue puesto en marcha, y fue nuevamente incluido mediante la Ley 1753 de 2015 del Plan de Desarrollo “Todos por un nuevo país” (2014-2018). En este último se planteó nuevamente formular una política para la gestión de los pasivos ambientales, y que proponía, entre otras cosas<sup>9</sup>: establecer una única definición de pasivos ambientales, establecer los mecanismos e instrumentos técnicos, jurídicos y financieros para la gestión y recuperación de los pasivos ambientales e incluir un plan de acción a corto, mediano y largo plazo, con estrategias orientadas a la identificación, priorización, valoración y recuperación de pasivos ambientales, al desarrollo de instrumentos de información ambiental, la definición de responsabilidades institucionales a nivel nacional y regional, la implementación de instrumentos económicos y el establecimiento de acciones judiciales.

Finalmente, la gestión de pasivos ambientales quedó incluida en el Objetivo 2 del Plan Nacional de desarrollo 2018-2022. Con este, ya son tres periodos consecutivos dando prioridad a un tema fundamental en materia ambiental y social en el país, y los resultados no se ven puesto que no existe aun una definición oficial por parte del MADS, no hay claridad en la identificación y caracterización de pasivos ambientales en el país, no existe una política pública en esta materia, y peor aun, el Gobierno impulsa los proyectos mineros de metales a gran escala y a la técnica del fracking como grandes gestos para la recuperación económica, ignorando que estas traerán nuevos daños y por tanto nuevos pasivos, sin haber subsanado la deuda ambiental del pasado.

Por lo anterior, consolidar una única definición de los Pasivos Ambientales mediante Ley de la República, permitirá tener un “marco de referencia” acerca de las acciones, responsabilidades y obligaciones de las autoridades, así como asignar la responsabilidad y obligaciones de actores vinculados con la generación, atención y gestión de los Pasivos Ambientales en todo el territorio nacional.

<sup>9</sup> Innovación ambiental (INNOVA). (2015) Propuesta integral de selección de alternativas jurídicas, técnicas, económicas y financieras para la gestión integral de los “Pasivos ambientales en Colombia”. Innovación ambiental (INNOVA) & Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). Yumbo, Colombia

**3. Análisis y conceptualización sobre aspectos jurídicos del tema de pasivos ambientales**

El tema de los pasivos ambientales se ha venido introduciendo al país como consecuencia de diversas situaciones y de la existencia de problemas ambientales no resueltos. También han sido los procesos de privatización o reestructuración accionaria de algunas empresas públicas y privadas los que en la debida diligencia han puesto de presente la necesidad de precisar y determinar la existencia de los llamados pasivos ambientales<sup>10</sup>.

Un estudio sobre el tema de pasivos ambientales fue realizado por Ecometría para el Ministerio de Minas y Energía y la UPME<sup>11</sup> en el año 2002. En él se tomaba el concepto de pasivo más enfocado hacia las obligaciones y problemas ambientales existentes a los que se iban a ver enfrentados los inversionistas privados en el sector eléctrico, como consecuencia del proceso de privatización de algunos proyectos del sector eléctrico. Es decir, los costos en los cuales deberían incurrir tales inversionistas para remediar los problemas ambientales existentes, o bien para cumplir con las obligaciones ambientales pendientes. Esto llevó a clasificar los pasivos en configurados y contingentes, siendo los primeros aquellos donde la obligación ya existía y los contingentes donde se presentaba un riesgo de existencia de un pasivo.

En el presente caso, esa consultoría tiene un enfoque diferente, por cuanto lo que busca es analizar los pasivos ambientales desde la visión de lo público, que supone una gestión distinta. En efecto, lo que interesa en el presente caso es cómo puede el Estado resolver los problemas ambientales que lleguen a ser considerados pasivos ambientales. Por tal razón, la definición y clasificación de los pasivos ambientales necesariamente debe ser diferente.

Alguna de la literatura existente sobre el tema de pasivos ambientales tiende a hacer referencia a los impactos ambientales de las empresas producidos por la actividad desarrollada, en otras ocasiones se convierte en una crítica al modelo económico de mercado y en algunos casos se cae necesariamente en el tema del daño<sup>12</sup>.

Basta leer algunos textos al respecto para percatarse de esto. Tenemos el caso de un texto del Observatorio de la Deuda Ecológica, Cátedra de la UNESCO, donde se señala:

*El pasivo ambiental es el conjunto de los daños ambientales, en términos de contaminación del agua, del suelo, del aire, del deterioro de los recursos y de los ecosistemas, producidos por una empresa, durante su funcionamiento ordinario o por accidentes imprevistos, a lo largo de su historia.*

*En los países del Sur es común que los pasivos ambientales más graves sean producidos por empresas transnacionales del Norte, que imponen unas condiciones laborales y ambientales*

<sup>10</sup> Definición de herramientas de gestión de pasivos ambientales

<sup>11</sup> Ministerio de Minas y Energía – UPME. Valoración de pasivos ambientales en Colombia, énfasis sector eléctrico. Resumen ejecutivo. Febrero de 2002. Pág. 14. (Estudio elaborado por Ecometría)

<sup>12</sup> Definición de herramientas de gestión de pasivos ambientales

*inaceptables, aprovechando que en la mayoría de los países del Sur la legislación ambiental es menos estricta y la fuerza política de las poblaciones locales y de los gobiernos es menor.*

*Los daños producidos por estas empresas constituyen una parte de la Deuda Ecológica adquirida por los países del Norte con los países del Sur. En este caso, no obstante, se trata de una deuda privada, a diferencia, por ejemplo, de la deuda de carbono.*

*Desgraciadamente hay muchos pasivos ambientales sin compensar. Como veremos, en el pasivo ambiental se identifica fácilmente la responsabilidad moral, aunque no siempre la responsabilidad jurídica. También en este capítulo nos plantearemos algunas cuestiones: ¿se puede compensar a las comunidades que reciben las consecuencias? ¿Puede ser monetaria esta compensación? ¿Cuáles son los instrumentos jurídicos que pueden obligar a las empresas a responsabilizarse de sus pasivos ambientales?*<sup>13</sup>

Si se observa el anterior comentario, hay una confusión entre lo que sería un impacto ambiental de una actividad, un daño ambiental y la responsabilidad jurídica de las empresas. Esto conduce a confundir a la comunidad pues genera expectativas propias de un discurso ideológico, válido tal vez, pero carente de un sentido de juridicidad o marco legal para actuar<sup>14</sup>.

Se genera entonces un discurso sobre el tema de los pasivos ambientales pero no un concepto que contribuya a generar una política clara sobre el tema. La ausencia de rigor jurídico, o la confusión entre los daños ambientales y los impactos ambientales producidos por actividades que se desarrollan sobre un marco legal, dificulta realmente el desarrollo del tema.<sup>15</sup>

Para hacer referencia a los pasivos ambientales es necesario desarrollar dos ideas. La primera es la obligación del pago de una suma de dinero en virtud de la existencia de una obligación de pagarla, sea en virtud de una orden de autoridad administrativa, o de la autoridad judicial, y en algunos casos en virtud de una relación contractual. La segunda idea es la responsabilidad que ha dado lugar al pago de esa suma. Es decir, que existe una deuda por pagar, la cual tiene un responsable, quien a su vez es obligado a pagar en virtud de su responsabilidad<sup>16</sup>.

La responsabilidad se entiende como la obligación de “resarcir un daño, daño por incumplimiento de una obligación o daño por un encuentro social ocasional. La responsabilidad es la resultante de un juicio descriptivo: ciertamente en los aspectos de daño y autoría, y en oportunidades, además, de un juicio de valor o político: calificación de la conducta del sujeto, autor o autora, de culpabilidad” (Fernando HINESTROSA, escritos varios, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1983, Pág. 676).

<sup>13</sup> El pasivo ambiental, colectivo para la difusión de la deuda ecológica, ODG, julio de 2002.

<sup>14</sup> Definición de herramientas de gestión de pasivos ambientales

<sup>15</sup> Se recomienda ver algunos textos al respecto como son: Daniella RUSSI – Joan MARTINEZ ALIER, los pasivos ambientales EN Revista ICONOS, FLACSO – Ecuador, No. 15, 2002.

<sup>16</sup> Definición de herramientas de gestión de pasivos ambientales

4. Comparación con legislaciones en otros países de la región

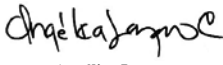
Pais / Estado / Provincia	Legislación referente a Pasivos Ambientales
Perú	<p>En Perú existe la Ley 28271 del 2004 acerca de "Pasivos Ambientales en la Minería" y en la cual se evidencia una única definición (Con énfasis minero):</p> <p>Artículo 2: Definición de los Pasivos Ambientales</p> <p><i>"Son considerados pasivos ambientales aquellas instalaciones, efluentes, emisiones, restos o depósitos de residuos producidos por operaciones mineras, en la actualidad abandonadas o inactivas y que constituyen un riesgo permanente y potencial para la salud de la población, el ecosistema circundante y la propiedad."</i></p> <p>Por otro lado, en la Ley No.29134 de 2010, por la cual se rigen los Pasivos Ambientales del sector hidrocarburos, se expone que son considerados Pasivos Ambientales "los pozos e instalaciones mal abandonados, los suelos contaminados, los efluentes, emisiones, restos o depósitos de residuos ubicados en cualquier lugar del territorio nacional, incluyendo el zócalo marino, producidos como consecuencia de operaciones en el subsector hidrocarburos, realizadas por parte de empresas que han cesado sus actividades en el área donde se produjeron dichos impactos."</p>

Pais / Estado / Provincia	Legislación referente a Pasivos Ambientales
Chile	<p>En Chile no se evidencia en su legislación normas existentes y específicas, referente a los Pasivos Ambientales. Sin embargo, se destaca el Proyecto de Ley acerca de la Remediación de Pasivos Ambientales Mineros (2005). En esta se definen los pasivos ambientales como:</p> <p>"Aquella facna minera abandonada o paralizada, incluyendo sus residuos, que constituye un riesgo significativo para la vida o salud de las personas o para el medio ambiente." (Oblasser &amp; Eduardo, 2008)</p> <p>Las características fundamentales de este proyecto son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboración de un Catastro de Faenas Mineras Abandonadas y de PAM.</li> <li>- Definición de listado priorizado para remediación</li> <li>- Declaración de PAM por Resolución de Autoridad Ambiental, en virtud de la evaluación de riesgos y definición de metas de remediación.</li> <li>- Aprobación de planes de remediación, fiscalización y de cumplimiento.</li> </ul> <p>Por otro lado, en la Ley No.19.300 del 2007 acerca de las Bases Generales del Medio Ambiente, del artículo 51 en adelante se tratan los Pasivos ambientales como daños ambientales y por tanto designa responsabilidades.</p>
Bolivia	<p>A pesar de no evidenciarse una ley específica referente a pasivos ambientales, en Bolivia, según la Ley N°1333 por el cual se establece el "Reglamento General de Gestión Ambiental" se menciona que pasivo ambiental se refiere a:</p> <p>Artículo 46:</p> <p>a) "El conjunto de impactos negativos perjudiciales para la salud y/o el medio ambiente, ocasionados por determinadas obras y actividades existentes en un determinado periodo de tiempo";</p> <p>b) "Los problemas ambientales en general no solucionados por determinadas obras o actividades."</p> <p>Por otro lado, en el Artículo 47 también se expone referente al tratamiento técnico de pasivos ambientales que este "se registrará por procedimientos específicos y prioridades a ser determinados por el Ministerio, en coordinación con los sectores correspondientes".</p> <p>Así mismo, esta ley se encarga de regular las auditorías ambientales, y en su Artículo 10 menciona que "las organizaciones territoriales de base (OTBs), en representación de su unidad territorial, podrán Solicitar información, promover iniciativas, formular peticiones, solicitar audiencia pública y efectuar denuncias ante la Autoridad</p>

Pais / Estado / Provincia	Legislación referente a Pasivos Ambientales
	<p>Ambiental Competente sobre los proyectos, planes, actividades u obras que se pretenda realizar o se esté realizando en la unidad territorial correspondiente."</p>

Pais / Estado / Provincia	Legislación referente a Pasivos Ambientales
Argentina/ Provincia de Buenos Aires	<p>En el caso de Argentina se encuentra como principal norma, la Ley 14343 de 2012, en la cual se articula la "Regulación de la identificación de los pasivos ambientales – obligación de recomposición de sitios contaminados".</p> <p>Cabe resaltar en el Artículo 2 de la Ley se establece que el cumplimiento de esta está dado para la Provincia de Buenos Aires. En esta se establece una definición única de lo que se entiende por Pasivos Ambientales en Argentina:</p> <p>Artículo 3: "A los fines de la presente Ley, se entenderá por pasivo ambiental al conjunto de los daños ambientales, en términos de contaminación del agua, del suelo, del aire, del deterioro de los recursos naturales y de los ecosistemas, producidos por cualquier tipo de actividad pública o privada, durante su funcionamiento ordinario o por hechos imprevistos a lo largo de su historia, que constituyan un riesgo permanente y/o potencial para la salud de la población, el ecosistema circundante y la propiedad, y que haya sido abandonado por el responsable."</p> <p>En esta se resalta la definición de los considerados responsables (Artículo 5), y en caso de no encontrar un responsable, se aplicará un subsidio (Artículo 5); el cual será financiada por el Fondo Provincial del Ambiente (FOPRA), también creada en la presente Ley. Se reglamentan las auditorías de cierre y de transferencia (Artículos 8, 9 y 10).</p> <p>En el Artículo 11 se establece la obligatoriedad de recuperar sitios contaminados al dictar que "Todo ambiente afectado, que constituya un sitio contaminado, deberá recomponerse con el fin de lograr las condiciones ambientales y de salubridad pública mínimas."; y Se establecen medidas de consideración "urgente" (artículo 12) y medidas de consideración "preventiva". Así mismo se expone la articulación del procedimiento sancionatorio ( artículos 14, 15,16, 17 y 18) y en caso de reincidencia (artículo 6).</p> <p>Puntualmente cabe dar protagonismo a la seguridad de financiación de la ley, mediante la implementación del Seguro ambiental (artículo 20), Fondo Provincial Ambiental (artículo 24) y Pólizas (artículo 20). También se resalta en los artículos 21 22 y 23 en la cual se define el Registro de Pasivos Ambientales.</p>

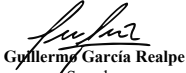
De los honorables congresistas,



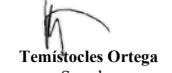
**Angélica Lozano**  
Senadora  
Partido Verde



**Luciano Grisales**  
Representante a la Cámara  
Partido Liberal



**Guillermo García Realpe**  
Senador  
Partido Liberal



**Temístocles Ortega**  
Senador  
Partido Cambio Radical



**Jorge Eduardo Londoño**  
Senador  
Partido Verde



**Iván Marulanda**  
Senador  
Partido Verde



**Antonio Sanguino**  
Senador  
Partido Verde

**ANEXO : Exposición de motivos - Conflicto de Intereses (Artículo 291 Ley 5 de 1992)**

El artículo 183 de la Constitución Política consagra a los conflictos de interés como causal de pérdida de investidura. Igualmente, el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 establece el régimen de conflicto de interés de los congresistas.

De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se configure el conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura deben presentarse las siguientes condiciones o supuestos:

- (i) Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.
- (ii) Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.
- (iii) Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.
- (iv) Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.
- (v) Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.

En cuanto al concepto del interés del congresista que puede entrar en conflicto con el interés público, la Sala ha explicado que el mismo debe ser entendido como “una razón subjetiva que torna parcial al funcionario y que lo inhabilita para aproximarse al proceso de toma de decisiones con la ecuanimidad, la ponderación y el desinterés que la norma moral y la norma legal exigen” y como “el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 66001-23-33-002-2016-00291-01(PI), sentencia del 30 de junio de 2017).

De acuerdo con la Sentencia SU-379 de 2017, no basta con la acreditación del factor objetivo del conflicto de intereses, esto es, que haya una relación de consanguinidad entre el congresista y el pariente que pueda percibir un eventual beneficio. Deben ser dotadas de contenido de acuerdo con las circunstancias específicas del caso concreto.

La Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 17 de octubre de 2000 afirmó lo siguiente frente a la pérdida de investidura de los Congresistas por violar el régimen de conflicto de intereses:

**El interés consiste en el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto.** Así, no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso. En ese sentido restringido ha de entenderse el artículo 286 de la ley 5.ª de 1.991,

pues nadie tendría interés en su propio perjuicio, y de lo que trata es de preservar la rectitud de la conducta de los congresistas, que deben actuar siempre consultando la justicia y el bien común, como manda el artículo 133 de la Constitución. Por eso, se repite, la situación de conflicto resulta de la conducta del congresista en cada caso, atendidas la materia de que se trate y las circunstancias del congresista y los suyos. [...].

Teniendo en cuenta lo anterior, con relación al presente proyecto de ley, no es posible delimitar de forma exhaustiva los posibles casos de conflictos de interés que se pueden presentar en la gestión de pasivos ambientales en Colombia. Por lo cual, nos limitamos a presentar algunos posibles conflictos de interés que pueden llegar a presentarse con relación al sector minero y de hidrocarburos y el sector agropecuario o el daño a la biodiversidad, sin perjuicio de que se deban acreditar los mencionados requisitos de la jurisprudencia, para cada caso concreto.

En el presente Proyecto de Ley se pueden llegar a presentar Conflictos de Interés cuando los congresistas, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, tengan relaciones, comerciales, accionarias o económicas, en general, con sociedades en cuyo objeto social se incluya el desarrollo de actividades extractivas de minerales e hidrocarburos.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 575 DE 2021  
CÁMARA**

*por medio del cual se modifica la Ley 599 de 2000 y se crean medidas integrales para la prevención, respuesta y sanción de la violencia contra niñas, niños, adolescentes y mujeres, particularmente la violencia sexual. - Ley Cero Violencia Sexual-*

PROYECTO DE LEY N.º. \_\_\_\_\_ DE 2020

*“Por medio del cual se modifica la Ley 599 de 2000 y se crean medidas integrales para la prevención, respuesta y sanción de la violencia contra niñas, niños, adolescentes y mujeres, particularmente la violencia sexual. - Ley Cero Violencia Sexual-”*

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente Ley tiene como objeto establecer medidas para contrarrestar la violencia contra niñas, niños, adolescentes y mujeres, particularmente la violencia sexual, a través del fortalecimiento de políticas de transformación cultural, prevención, atención, protección y acceso a la justicia.

**Capítulo I.  
Acciones para la prevención, atención y protección**

**Artículo 2°. Política pública para prevenir las violencias contra la niñez y las mujeres.** El Gobierno nacional, a través del **Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Sexo y Género**, presidido por el Ministerio de Salud y Protección Social, diseñará los lineamientos y acciones de política pública para prevenir las violencias contra niñas, niños, adolescentes y mujeres, como vulneración a los derechos humanos y un problema de interés en salud pública, en coordinación con los Ministerios y autoridades del orden nacional competentes en la prevención de estas violencias y con las autoridades departamentales, distritales y municipales, para su implementación y evaluación.

El Gobierno nacional reglamentará en un plazo no mayor a un (1) año de entrada en vigor de la presente Ley el procedimiento de articulación de cada una de las acciones de política pública, y buscará la participación de actores públicos, privados, cooperación internacional, organizaciones sociales y de base comunitaria que desarrollen actividades a favor de la niñez y las mujeres en el país.

Estas acciones de política pública deben estar dirigidas a:

1. Modificar patrones culturales y normas sociales, fundada en relaciones o abuso de poder, roles, estereotipos, creencias, mitos e imaginarios que normalizan y justifican las violencias contra niñas, niños, adolescentes y

<p>mujeres.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. Generar los lineamientos para la integración de contenidos en los planes de educación básica, media y superior, tanto públicos como privados, bajo el enfoque de derechos humanos de niñas, niños, adolescentes y mujeres, que permitan cuestionar la cultura que naturaliza las violencias contra estas poblaciones.</li> <li>3. Modificar los patrones culturales que objetivizan los cuerpos de niñas y mujeres, para desestimular la demanda de explotación sexual, que incide e incentiva la trata de personas con fines de explotación sexual.</li> <li>4. Generar las directrices para la cobertura adecuada por parte de los medios de comunicación de los casos de violencias contra niñas, niños, adolescentes y mujeres, libre de estereotipos, creencias y mitos.</li> <li>5. Alentar la creación o el fortalecimiento de mecanismos de autorregulación por parte de organizaciones de medios de comunicación, incluidas organizaciones de medios de comunicación en línea o de medios sociales, encaminados a la eliminación de los estereotipos de género relativos a las mujeres y los hombres o a grupos específicos de mujeres, y abordar la violencia por razón de sexo y género contra niñas, adolescentes y mujeres que se producen a través de sus servicios y plataformas.</li> <li>6. Adoptar acciones para el fortalecimiento de capacidades institucionales y de talento humano para la detección, identificación de riesgos de violencia, que permita la respuesta efectiva de las autoridades en el orden departamental, distrital y municipal en prevenir la ocurrencia de la violencia.</li> <li>7. Fortalecer la conformación de organizaciones de la sociedad civil y de organizaciones de base comunitaria, de organizaciones que trabajan en la defensa de los derechos de niñas, y niños, organizaciones de mujeres víctimas, para garantizar y cualificar la participación y generación de redes de apoyo entre pares.</li> <li>8. Conformar redes comunitarias y vecinales, que permitan establecer canales para la detección temprana de violencias contra niñas, niños, adolescentes y mujeres.</li> <li>9. Generar estrategias para el desarrollo de capacidades y de proyectos de vida a poblaciones de riesgo a las violencias contra niñas, niños y adolescentes.</li> <li>10. Promocionar la conformación de espacios seguros para niñas, niños y mujeres, en el marco de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>11. Políticas institucionales y empresariales de cero tolerancia con el acoso, abuso y explotación sexual de mujeres, niñas, niños y adolescentes.</li> <li>12. La integración de contenidos sobre la igualdad entre hombres y mujeres en las acciones de política para la promoción de los derechos humanos y la prevención de las violencias.</li> </ol> <p><b>Parágrafo 1:</b> El Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Sexo y Género contra niños, niñas, adolescentes y mujeres, se constituirá en el ente rector de las políticas, comités y espacios intersectoriales que aborden violencias contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> El Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con los diferentes Comités, Ministerios y autoridades con competencias en la prevención, elaborarán un informe anual de rendición de cuentas sobre la ejecución de la Política Pública frente a las diferentes leyes que abordan violencias contra mujeres, niñas, niños y adolescentes, a saber ley 985 de 2005, 1146 de 2007, 1257 de 2008, 1336 de 2009, 1719 de 2014, el cual será remitido al Congreso de la República dentro de los primeros diez días del inicio de cada legislatura y será discutido en audiencia pública que cite la Comisión séptima constitucional de la Cámara de Representantes.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> La Procuraduría General de la Nación vigilará el estricto cumplimiento de lo aquí dispuesto en pro de la garantía de los derechos de las mujeres, niños, niñas y adolescentes.</p> <p><b>Artículo 3. Programa Búsqueda Activa.</b> El Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Sexo y Género contra niños, niñas, adolescentes y mujeres elaborará los lineamientos para la búsqueda activa de víctimas dirigidos a las autoridades territoriales en el orden departamental, distrital y municipal, que se encargarán de articular las acciones para la búsqueda activa, rescate y asistencia a mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas de explotación sexual y trata de personas.</p> <p><b>Artículo 4. Refugios para víctimas.</b> Las Alcaldías y Gobernaciones destinarán recursos en los planes de desarrollo departamentales, distritales y municipales, para la apertura de refugios para la protección de mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas de violencias, al igual que refugios especializados para víctimas de trata y explotación sexual.</p> <p>El Mecanismo Articulador para el Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Sexo y Género diseñará los lineamientos para el funcionamiento y operación de los refugios.</p>
<p><b>Artículo 5. Fondo Nacional de Atención y Apoyo a Personas Víctimas de explotación sexual y trata de personas.</b> Créese el Fondo Nacional de Atención y Apoyo a Personas víctimas de explotación sexual y trata de personas, cuenta especial, sin personería jurídica, administrado por el Gobierno Nacional, en coordinación con los entes territoriales para promover y financiar las políticas, planes y programas dirigidos al restablecimiento de derechos de las víctimas de los delitos contenidos en el capítulo IV, Título IV de la Explotación Sexual y del delito de Trata de Personas con fines de explotación sexual del que trata el artículo 188 A de la ley 599 de 2000, así como políticas, planes y programas, que reduzcan la demanda de la prostitución y la prevención de estas violencias en conjunto con otras violencias sexuales. Los recursos estarán destinados a:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Creación de planes individuales de restablecimiento de derechos de las víctimas, con enfoque diferencial, que incluya atención en salud mental, física y sexual, con énfasis en trauma, recuperación de adicciones, atención psicosocial, entre otros servicios para las víctimas y sus hijos e hijas. Incluida la cofinanciación de los refugios a cargo de las entidades territoriales.</li> <li>2. Acceso a programas de formación en educación técnica o profesional según capacidades y de inserción laboral y/o emprendimientos en el sector público o privado, que permitan generar oportunidades de proyectos de vida. Apertura de centros de atención integral psicosocial que promuevan la educación, permitan generar oportunidades laborales para las víctimas en coordinación con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).</li> <li>3. Generar mecanismos de protección y garantías para el restablecimiento de derechos de las víctimas de la explotación sexual y trata de personas con fines sexuales, a la verdad, justicia, reparación y no repetición.</li> <li>4. Coordinar e implementar políticas públicas de carácter nacional y territorial para la prevención y atención de afectaciones físicas, sociales y psicológicas de la población explotada sexualmente.</li> <li>5. Elaborar con la colaboración del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) informes anuales sobre las afectaciones individuales y sociales en torno a la explotación sexual en la prostitución y pornografía y modalidades análogas.</li> <li>6. Ejecutar medidas preventivas en coordinación con las universidades que cuenten con acreditación del Ministerio de educación para que los estudiantes y profesionales se capaciten en la prevención, identificación y atención de la explotación sexual y trata de seres humanos con fines sexuales.</li> <li>7. Elaboración de contenidos y metodologías para la transformación de imaginarios en relación con la explotación sexual, para su incorporación en los</li> </ol>	<p>programas pedagógicos dirigidos a desmontar violencias.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>8. Desarrollar programas de emancipación y fortalecimiento entre pares, a partir de la participación de sobrevivientes.</li> <li>9. Generación de un programa de incentivos tributarios a las empresas que contraten a las víctimas de Explotación Sexual y Trata de personas.</li> <li>10. Programas de protección. El Gobierno Nacional a través de la Unidad Nacional de Protección –UNP- en Coordinación con la Fiscalía General de la Nación, crearán programas para la protección reforzada de mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas de los delitos contenidos en el capítulo IV, título IV, Trata de seres humanos con fines sexuales y riesgo de feminicidio, así como la de sus familias en el marco de actuaciones judiciales que pongan en peligro su integridad. Estos programas priorizarán protección por mujeres escolltas</li> <li>11. Las demás que considere el Gobierno nacional en el desarrollo de la política pública.</li> </ol> <p><b>Artículo 6.</b> Los recursos que integrara la cuenta especial del Fondo Nacional de Atención y Apoyo a Personas Víctimas de explotación sexual y trata de personas, son los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación.</li> <li>2. Recursos aportados por las entidades de la rama ejecutiva del poder público en el orden Nacional, entidades territoriales o por particulares a través de convenios o transferencias.</li> <li>3. Donaciones.</li> <li>4. Recursos provenientes de la cooperación nacional o internacional.</li> <li>5. Recursos de la extinción de dominio de bienes y activos utilizados o producto de la comisión de estos delitos.</li> <li>6. Los demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título.</li> </ol> <p>Los gastos de funcionamiento y administración en que incurra por la operación de este patrimonio se reintegrarán a la sociedad fiduciaria que lo administre y se hará con cargo de acuerdo a la disponibilidad de recursos.</p> <p><b>Artículo 7. NORMAS SOBRE EXTINCIÓN DE DOMINIO.</b> La Ley 1708 de 2014 por medio de la cual se expide el código de extinción de dominio, se aplicará a todos los bienes de contenido patrimonial, muebles, inmuebles, activos, tangibles o</p>

<p>intangibles susceptibles de valoración económica, cuando tales bienes y activos hayan sido utilizados o sean producto de la comisión de los delitos contenidos en el Capítulo IV Título IV del Código penal, así como los artículos 188A, 188C, 188F.</p> <p>Los rendimientos y frutos que generen estos bienes y activos deberán destinarse a la reparación integral de las víctimas intervinientes en el proceso penal, o en su defecto a la financiación del Fondo Nacional de Atención y Apoyo a Personas Víctimas de explotación sexual y trata de personas</p> <p style="text-align: center;"><b>Capítulo II</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Control Social y Sanción Disciplinaria, Policiva y Penal</b></p> <p><b>Artículo 8°. Códigos de Conducta.</b> El Departamento Administrativo para la Función Pública y la Procuraduría delegada para la infancia, la adolescencia, la familia y las mujeres crearán e implementarán un modelo de código de conducta para funcionarios públicos en todas las entidades del Estado, dirigido a la materialización de una política de cero tolerancia con el acoso, abuso, violación y explotación sexual y demás violencias contra mujeres, niñas, niños y adolescentes, la cual permitirá sancionar disciplinariamente y retirar del cargo a servidores públicos y contratistas que incurran en conductas que faciliten, promuevan o realicen estas violencias dentro o fuera del horario laboral. Lo anterior aplicará también en la rama judicial y las fuerzas armadas.</p> <p><b>Artículo 9°.</b> El artículo 43 del Código de Policía quedará así: (Cap III)</p> <p><b>Artículo 43. Medidas policivas contra la explotación sexual a través del proxenetismo, la inducción, y el constreñimiento a la prostitución.</b> Sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal, los siguientes comportamientos cometidos por propietarios, tenedores, administradores o encargados de establecimientos públicos y abiertos al público, clubes sociales, estudios, agencias, bares, entre otros, que promocionen, publiquen, ofrezcan o faciliten la utilización sexual de seres humanos mediante pago o promesa de pago en dinero, especie o retribución de cualquier naturaleza, dará lugar a la suspensión definitiva de la actividad, cierre definitivo del establecimiento y la destrucción de la publicidad utilizada para este fin.</p> <p><b>Artículo 10°.</b> Modifíquese el artículo 210A del Código penal, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 210-A. Acoso sexual.</b> El que en beneficio suyo o de un tercero y valiéndose de su superioridad manifiesta o relaciones de autoridad o de poder, edad, sexo, posición laboral, social, familiar o económica, <b>solicite, insinue, manifieste, acose, persiga, hostigue o asedie</b> física o verbalmente con fines sexuales <b>no deseados, a otra persona</b>, incurrirá en prisión de uno (1) a tres (3) años.</p>	<p><b>Artículo 11°. DEFINICIONES:</b> Modifíquese el artículo 212A del Código penal, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 212A. Violencia.</b> Para los efectos de las conductas descritas en los <b>delitos contra la libertad, integridad y formación sexual</b>, se entenderá por violencia: el uso de la fuerza; la amenaza del uso de la fuerza; la coacción física o psicológica, como la causada por el temor a la violencia, la intimidación; la detención ilegal; la opresión psicológica; el abuso de poder; la utilización de entornos de coacción y circunstancias similares <b>utilizadas por el perpetrador para realizar el acto sexual o acceso carnal a la víctima.</b></p> <p><b>Artículo 12°. DEFINICIONES</b> Adiciónese el artículo 212B al Código Penal, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 212B. Acto sexual.</b> Para los efectos de las conductas descritas en los delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, se entenderá por acto sexual todo comportamiento que vulnere la integridad sexual, diverso al acceso carnal, que no constituya delito más grave, ya sea con o sin contacto físico, en su presencia o induciendo a prácticas sexuales</p> <p><b>Artículo 13°. DEFINICIONES.</b> Adiciónese el artículo 212C al Código Penal, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 212C. Abuso.</b> Para los efectos de las conductas descritas en los delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, se entenderá por abuso: el aprovechamiento de la situación de vulnerabilidad, de la superioridad manifiesta o relaciones de autoridad o asimetrías de poder por condiciones de edad, sexo, posición laboral, social, familiar o económica, utilizadas por el perpetrador para realizar el acto sexual a la víctima sin que medie violencia.</p> <p><b>Artículo 14°. Definiciones.</b> Adiciónese el artículo 212D al Código Penal, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 212D. Explotación Sexual.</b> Para los efectos de este código penal, se entenderá por explotación sexual el obtener provecho o beneficio económico, sexual o de cualquier tipo, mediante la utilización de otra persona en la prostitución, pornografía o formas análogas de cosificación o mercantilización de la integridad sexual. El consentimiento de la víctima no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal.</p> <p><b>Artículo 15°.</b> Modifíquese el artículo 217A del Código penal, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 217-A. Demanda de explotación sexual.</b> El que directamente o a través de tercera persona, solicite, acepte o demande realizar actos sexuales o acceso carnal</p>
<p>con otra persona mediante pago o promesa de pago en dinero, especie o retribución de cualquier naturaleza, para la víctima o para una tercera persona, incurrirá por este sólo hecho, en multa de 100 a 200 salarios mínimos y pena de prisión de 1 a 4 años.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Si la víctima es una persona menor de 18 años la pena de prisión será de 14 a 25 años.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> El consentimiento dado por la víctima de cualquier edad no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> La pena se agravará de una tercera parte a la mitad:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Si la conducta se ejecuta por un turista o viajero nacional o extranjero .</li> <li>2. Si la conducta constituye un matrimonio o convivencia servil o temprana</li> <li>3. Si la conducta es cometida por un miembro de un grupo armado organizado al margen de la ley.</li> <li>4. El responsable sea integrante de la familia de la víctima</li> <li>5. Si se utilizan tecnologías de información y comunicación.</li> <li>6. Si se reincide en la conducta</li> </ol> <p><b>Artículo 16°.</b> Modifíquese el artículo 218 del Código penal, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 218. Explotación sexual de la niñez y adolescencia a través de la pornografía.</b> El que fotografíe, filme, grabe, produzca, divulgue, ofrezca, venda, compre, posea, porte, almacene, transmita o exhiba, por cualquier medio, para uso personal o intercambio, representaciones sexualizadas, desnudos completos o de partes del cuerpo que involucre personas menores de 18 años de edad o contenidos que les sexualicen, incurrirá en prisión de 10 a 20 años y multa de 1.500 a 2.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>Igual pena se aplicará a quien alimente con este material sexual bases de datos de Internet, con o sin fines de lucro.</p> <p>Cuando el material utilice imágenes simuladas, alteradas o de personas adultas pretendiendo ser menores de edad, la pena será de 3 a 6 años de prisión y multa de 1500 a 2000 SMLMV.</p> <p><b>Artículo 17°.</b> Modifíquese el artículo 219A del Código penal, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 219-A. Utilización o facilitación de medios de comunicación para ejecutar delitos sexuales.</b> El que utilice o facilite el correo tradicional, aplicaciones móviles, redes globales de información, telefonía o cualquier medio o tecnología de comunicación, para:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. obtener, solicitar, ofrecer o facilitar contacto o actividad con fines sexuales con personas menores de 18 años,</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>b. obtener o solicitar contacto o actividad sexual por medio de coacción, intimidación o amenaza con cualquier persona</li> <li>c. Intercambio de mensajes de contenido sexual explícito con personas menores de 18 años</li> <li>d. Intercambio de mensajes de contenido sexual con fines de acoso o intimidación contra cualquier persona</li> <li>e. Utilizar imágenes o perfiles falsos que simulan niñas, niños y adolescentes con fines sexuales.</li> <li>f. Utilizar imágenes sexuales (reales o simuladas) con fines de acoso, coacción, extorsión, castigo, chantaje, amenaza o constreñimiento contra cualquier persona</li> </ol> <p>Incurrirá en pena de prisión de diez (10) a catorce (14) años y multa de ciento sesenta y siete (167) a ochocientos cincuenta (850) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p><b>Parágrafo:</b> Cuando la víctima sea mayor de 18 años la pena de prisión será de cinco (5) a ocho (8) años y multa de sesenta y siete (67) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p><b>Artículo 18°.</b> Modifíquese el artículo 188A del Código penal, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 188-A. Trata de Personas.</b> El que capte, traslade, acoja o reciba a una persona, dentro del territorio nacional o hacia el exterior, con fines de explotación, incurrirá en prisión de trece (13) a veintitrés (23) años y una multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>Para efectos de este artículo se entenderá por explotación el obtener provecho económico o cualquier otro beneficio para sí o para otra persona, mediante la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre, la explotación de la mendicidad ajena, el matrimonio servil, las uniones tempranas, la extracción de órganos, fluidos y tejidos, la explotación reproductiva u otras formas de explotación.</p> <p>El consentimiento dado por la víctima a cualquier forma de explotación definida en este artículo no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Las víctimas de la trata de personas no serán sancionadas, privadas de la libertad, multadas o de cualquier otra forma consideradas penal o administrativamente</p>



responsables de delitos o contravenciones cometidos por ellas, en la medida en que esa participación sea consecuencia directa de su situación de víctimas de explotación.

**Artículo 19°.** Adiciónese el artículo 188F al Código Penal, el cual quedará así:

**Artículo 188F. Explotación reproductiva.** El que por sí o como miembro de una organización nacional o internacional, con el propósito de obtener beneficio económico, fin lucrativo, provecho o cualquier beneficio, promueva, publicite, induzca, financie, reclute, colabore o facilite que una mujer sea utilizada para la gestación de un niño o niña para otros, incurrirá por este solo hecho, en prisión de seis (6) a ocho (8) años y multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La misma pena se aplicará al intermediario y a quien recurra a la gestación ajena con el fin de ser designado como padre o madre de la(s) niña(s) o niño(s) resultantes de ella, quienes también recibirán la pena accesoria de pérdida de la patria potestad del padre biológico, aunque la práctica se hubiese efectuado en país extranjero.

**Parágrafo: Efectos civiles.** Todo acto jurídico en el que se pacte la obligación de utilizar el útero con fines de lucro o fines altruistas, se entenderá nulo de pleno derecho al igual que sus consecuencias. La Defensoría de Familia asumirá la representación legal de los niños y niñas producto de la explotación reproductiva y declarará su adoptabilidad.

**Artículo 20°.** Adiciónese el artículo 134E al Código Penal, el cual quedará así:

**Artículo 134E. Apología a la Violencia contra niñas, niños, adolescentes y mujeres.** El que promueva, instigue o reproduzca mensajes destinados a perpetuar, justificar y banalizar las violencias contra las niñas, niños, adolescentes y mujeres, incurrirá en multa de 500 a 1500 SMLV y prisión de doce (12) a cuarenta y ocho (48) meses de prisión.

**Artículo 21°.** Adiciónese el artículo 182B al Código Penal, el cual quedará así:

**Artículo 182B. Amenaza personal.** El que por cualquier medio amenace con causar lesiones graves o muerte a una persona, incurrirá por esta sola conducta, en prisión de uno (1) a (4) años y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Si la víctima es una mujer o una persona menor de 18 años la pena será de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes.


**Artículo 22°.** Derogatorias.

Artículos 42, 44 y 45 Del Código de Policía ley 1801 de 2016, Artículo 217 del Código Penal, Artículo 73 de la ley 2010 de 2019, artículo 117 del código civil. Y todas las normas que le sean contrarias.

De las honorables Congresistas,



**EMMA CLAUDIA CASTELLANOS**  
Senadora de la República



**ANGELA SÁNCHEZ LEAL**  
Representante a la Cámara por Bogotá



**ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS**  
Representante a la Cámara



**ERWIN ARIAS BETANCUR**  
Representante a la Cámara por Caldas

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Históricamente el proceso de reconocimiento de los derechos humanos ha permitido identificar como tradicionalmente, unas poblaciones eran consideradas sujetos de derecho y otras consideradas propiedad o res, sobre las cuales se podía ejercer propiedad y dominio. De acuerdo con Forero (2020)<sup>1</sup> histórica y socialmente se ha considerado que las mujeres, niños y niñas no son sujetos sino objetos, y el reconocimiento como sujetos se les ha negado con argumentos de incapacidad, irracionalidad y por lo tanto se les ha tratado como menores (menos que personas). Así, en el modelo social de la Roma Antigua el Pater familias podía disponer de su mujer y sus hijos e hijas para pagar deudas, siendo parte de sus propiedades al igual que esclavos, ganado y tierras. De acuerdo con Marta Quevedo (2018 pág. 7): “Otro de los poderes al que se veían sometidas era el *ius vendendi*, derecho que le ofrecía la posibilidad al pater de transferir a los hijos e hijas a otro pater familias (*causa mancipii*). En el futuro podría ser liberada o volver a estar sometida de nuevo a los plenos poderes de su primitivo pater familias. Sin embargo, las XII Tablas establecieron que, si vendía a los hijos en más de tres ocasiones, el hijo salía de la patria potestas pero, para las hijas bastaba con una venta. Pese que a priori pueda parecer que se trató de una medida proteccionista, nada más lejos de la realidad, era porque las hijas tenían un menor valor.” Entre los siglos XV y XIX, grupos humanos procedentes de África fueron capturados y comercializados como mano de obra en las colonias americanas de las potencias europeas.

La Revolución Francesa logra la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, como materialización de la idea ilustrada de que no solo la aristocracia debería tener derechos; sin embargo, estos derechos fueron pensados solamente para hombres, adultos y pertenecientes a la burguesía. Esto llevó a que Olimpia de Gouges, que participó activamente en la Revolución, levantara su voz de protesta declarando que las mujeres eran igualmente ciudadanas con los mismos derechos y deberes que los hombres, lo cual fue causa suficiente para que fuera asesinada en la guillotina, al decir de Robespierre, “por el delito de haber olvidado las virtudes propias de su sexo para mezclarse en asuntos de la República”. Este hito es un claro ejemplo de la forma como a las mujeres se les ha considerado tradicionalmente seres inferiores.

No fue sino hasta mediados del siglo XX, luego de dos devastadoras guerras mundiales, que en 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoció que “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”, sin ninguna distinción y bajo principios generales que establecieron un mínimo: la dignidad humana para garantizar la no repetición de los horrores de la guerra y la esclavitud. A pesar de estos avances, la opresión y la discriminación hacia determinadas poblaciones sigue vigente y se hace evidente en el análisis victimológico de los casos de violencia sexual y particularmente en la explotación sexual y la trata de personas con este fin.

Lo anterior nos permite entender la necesidad de instrumentos específicos de derecho internacional que han ido reconociendo los derechos de las mujeres y de las niñas, niños y adolescentes como derechos humanos con una protección especial que facilite que la

<sup>1</sup> Liliana Forero Montoya (2019) Enfoque de Derechos de la Niñez y las Mujeres en el abordaje de los delitos sexuales y la trata de personas. Ponencia talleres de formación EJRLB, manuscrito sin publicar.

discriminación y opresión tradicional sea superada, al igual que la generación de instrumentos de derecho internacional que específicamente han buscado proteger la dignidad humana de estas poblaciones frente a su máxima vulneración en la Trata de Personas y la Explotación Sexual y otras formas de opresión y discriminación que se ven reflejadas en otras formas de violencia.

El primero de estos instrumentos que ha sido integrado al Bloque de Constitucionalidad Colombiano es la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (en adelante CEDAW). Esta Convención en su artículo 1 define la expresión “discriminación contra la mujer” como toda “distinción, exclusión o restricción basada en el sexo” que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Reconoce que la discriminación contra las mujeres se presenta en esferas públicas y privadas. Hace un llamado a los Estados para que adopten políticas que promuevan cambios culturales y medidas legislativas tendientes a la eliminación de todas las formas de discriminación. Establece en su artículo 6, que los Estados Parte deben tomar todas las medidas necesarias para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer (Art. 6), reconociendo de esta forma la prostitución como violencia basada en la discriminación por razones de sexo y en el desconocimiento de las mujeres y las niñas como sujetas de derechos.

La CEDAW señala como mecanismo de aplicación y seguimiento al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Este comité en su más reciente Recomendación General #38<sup>2</sup>, con relación a la trata y la explotación sexual de mujeres y niñas expresó su preocupación así:

*“La explotación sexual persiste debido a que los Estados parte no han logrado desalentar efectivamente la demanda que fomenta la explotación y conduce a la trata de personas. Persisten normas y estereotipos con respecto a la dominación masculina, la necesidad de afirmar el control o poder masculino, hacer cumplir los roles de género patriarcales, los privilegios sexuales masculinos, que impulsan la demanda de explotación sexual de mujeres y niñas. ... siguen siendo generalizadas las enormes ganancias financieras con poco riesgo debido a la impunidad de los explotadores y tratantes. La necesidad de enfrentar la demanda que fomenta la explotación sexual es especialmente importante en el contexto de la tecnología digital, que expone a las víctimas potenciales a un mayor riesgo de trata de personas.”*

Al Comité CEDAW también le preocupa:

36. La demanda a través de las redes sociales y las plataformas de mensajería brindan un fácil acceso a las víctimas potenciales, lo que aumenta su vulnerabilidad.

37. El uso de tecnología digital para la trata plantea problemas especiales durante las

<sup>2</sup> <https://docsstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=60kG1d%2fPPRiCAqhKb7vhsldCrOIUTv1RFDjh6%2f%fx1pW/DzDf17M0o0BdlJx4bGjoTpsqY1gXolchhD7YxD%2fTARvkGHpazTHZHUUEHwIdEWhXpWQI%2b49t%2fW8VNpyt6B2rj>

<p><i>pandemias. Bajo el COVID-19, los Estados parte enfrentan un aumento de la trata en el ciberespacio: un mayor reclutamiento para la explotación sexual en línea, una mayor demanda de material y tecnología de abuso sexual.</i></p> <p>38. [...] los profesionales de primera línea de atención a menudo carecen de la formación necesaria para comprender, identificar y responder adecuadamente a todo tipo de víctimas, incluidas las de explotación sexual y otras formas de explotación. [...] Las víctimas a menudo se muestran reacias a identificarse a sí mismas y revelar a sus tratantes o explotadores por temor a represalias, debido a la falta de información sobre el crimen y el temor de interactuar con las autoridades, incluso ser detenidas, procesadas, castigadas y deportadas.</p> <p>Como consecuencia de lo anterior, el Comité recomendó a los Estados parte entre otras medidas:</p> <p>61. <i>Desalentar la demanda que fomenta la explotación de la prostitución y conduce a la trata de personas.</i></p> <p>62. <i>Implementar medidas educativas, sociales o culturales dirigidas a los potenciales demandantes de prostitución.</i></p> <p>63. <i>Prevenir y abordar la trata en todas las operaciones comerciales, adquisiciones públicas y cadenas de suministro corporativas. a) Investigar, judicializar y condenar a todos los perpetradores involucrados en la trata de personas, incluidos aquellos del lado de la demanda</i></p> <p>71. <i>Hacer un llamado a la responsabilidad de las empresas y plataformas de mensajería y redes sociales por la exposición de mujeres y niñas a la trata y la explotación sexual como usuarias de sus servicios.</i></p> <p>71. <i>Que las compañías utilicen sus capacidades existentes en big data, inteligencia artificial y analítica para identificar cualquier patrón que pueda conducir a la explotación sexual e identificación de las partes involucradas, incluido el lado de la demanda.</i></p> <p>73. <i>Iniciar la identificación proactiva de la producción de material de violencia sexual en línea durante el COVID-19 y posteriormente; cooperar con las empresas de tecnología en la creación de herramientas automatizadas para detectar el reclutamiento en línea e identificar a los tratantes y explotadores.</i></p> <p>78. <i>La identificación, la asistencia y la derivación deben ser realizados por equipos multidisciplinarios que incluyan profesionales de todos los campos relevantes, cuya composición se pueda adaptar a las circunstancias del caso, y no deben estar dirigidos exclusivamente por autoridades policiales o de inmigración o vinculados hasta el inicio o los resultados de un proceso penal, basado en las vulnerabilidades personales y sociales de las víctimas.</i></p> <p>80. <i>Fortalecer las capacidades de los sistemas de salud para la identificación e</i></p>	<p><i>intervención tempranas para mujeres y niñas, independientemente de su situación migratoria, víctimas o en riesgo de trata, garantizando el acceso confidencial y seguro a la atención médica gratuita, basada en una atención especializada en trauma con estándares internacionales.</i></p> <p>81. <i>Colaborar con las organizaciones de la sociedad civil, incluso mediante el fortalecimiento de sus recursos humanos, técnicos y financieros, para garantizar que las víctimas de la trata sean identificadas, asistidas y protegidas en una etapa temprana.</i></p> <p>82. [...] <i>no aumentar la vulnerabilidad de las mujeres y las niñas a la trata, la recaptación, la detención, el retorno forzado u otras formas de daño.</i></p> <p>La trata de personas es una forma de violencia contra las mujeres, teniendo en cuenta tres consideraciones: jurídicas, de proporción de victimización y de contexto.</p> <p>Desde el orden jurídico, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó en 1993 la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer y en 1994 la organización de Estados Americanos, adoptó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar La Violencia Contra La Mujer "Convención De Belem Do Para".</p> <p>En estos dos instrumentos internacionales se define la violencia contra la mujer como "cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado" y exponen de manera clara y explícita que la trata de personas también es una manifestación de violencia contra las mujeres.</p> <p>Desde el ámbito jurídico nacional se cuenta con la Ley 1257 de 2008, la cual retoma la definición de violencia contra las mujeres antes descrita y le agrega las tipologías de patrimonio económico y coacción o privación arbitraria de la libertad, ratificando así que las mujeres tienen y gozan de Derechos Humanos. En este sentido la trata de personas no se concibe solo como un delito, sino como una forma de violencia contra las mujeres y una violación a los Derechos Humanos.</p> <p>Con relación a la proporción de víctimas, es importante tener en cuenta que si bien hombres y mujeres son víctimas de la trata de personas, este flagelo tiene rostro de mujer, pues según el último informe mundial sobre la trata de personas del año 2012 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC—entre 2007 y 2010, las mujeres componían la mayoría de las víctimas a nivel mundial, y en los últimos años entre el 55% y 60% del número total de víctimas detectadas fueron mujeres.</p> <p>Finalmente y de acuerdo al contexto, el delito de la trata de personas no es neutro en términos de género, por ello mujeres y hombres no son captados de igual manera, ni iguales son los medios y mecanismos que se utilizan para su captación, incluso hay modalidades de explotación donde las principales víctimas son mujeres como la explotación sexual y el matrimonio servil, pero en el caso de trabajos forzados los hombres han sido las principales víctimas.</p>
<p>No debe olvidarse que desde sus inicios esta problemática estuvo relacionada con la explotación sexual de mujeres y que de otro lado, entre los factores de riesgo que existen para ser víctima de trata de personas, aquellos relacionados con las normas, creencias y prejuicios sexistas que imperan en la sociedad y que tienden a subordinar, dominar y discriminar a las mujeres, tienen gran peso y ponen a las mujeres en condiciones de mayor vulnerabilidad, en tanto la discriminación de sexo traducida en desigualdad legal y social es un caldo de cultivo para los tratantes.</p> <p>Una vez abolida la esclavitud y un año después de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se hace necesaria la promulgación de la Convención de 1949 para la erradicación de la Trata y la explotación de la prostitución ajena, identificadas como formas vigentes de esclavitud, esta convención es la base sobre la cual debe interpretarse el artículo 6 de la CEDAW (1979) y los instrumentos posteriores para combatir la trata y la explotación sexual, como el el Protocolo para Prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente en mujeres y niños, conocido como Protocolo de Palermo en el 2000 y Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño en el 2002 .</p> <p>En el proceso de desarrollo de los Derechos Humanos, el grupo poblacional conformado por las niñas, niños y adolescentes, tradicionalmente tratado como "menor" que persona, requirió de un instrumento para el reconocimiento de sus derechos como derechos humanos y en 1989 se aprueba por las Naciones Unidas la Convención Internacional que reconoce los derechos de la población menor de 18 años, y ha sido la de más amplia suscripción, firmada a la fecha por todos los países con excepción de Estados Unidos.</p> <p>Dentro de uno de sus objetivos se encuentra la necesidad de establecer un entorno protector que defienda a niños, niñas y adolescentes de la explotación, los malos tratos y la violencia. Por esa razón, en 2002 se desarrolla el Protocolo Facultativo de esta convención relativo a su venta y su utilización en la prostitución y pornografía, ratificado por Colombia mediante la ley 765 de 2002<sup>3</sup>, este instrumento proporciona definiciones y procedimientos para la armonización de las normatividades de los Estados con miras a combatir estas vulneraciones a la Dignidad Humana de la población menor de 18 años, tanto dentro como fuera de sus fronteras.</p> <p>El artículo 2 de dicho instrumento define la venta de niñas, niños y adolescentes como "todo acto o transacción en virtud del cual un niño es transferido por una persona o grupo de personas a otra a cambio de remuneración o de cualquier otra retribución". Define la explotación sexual de la niñez en la prostitución como la "utilización de un niño en actividades sexuales a cambio de remuneración o de cualquier otra retribución". Y la Pornografía: "toda representación, por cualquier medio, de un niño dedicado a actividades sexuales explícitas, reales o simuladas, o toda representación de las partes genitales de un niño con fines primordialmente sexuales."</p> <p>Estos derechos y obligaciones de protección no hacen referencia a la capacidad de las</p>	<p>niñas, niños o adolescentes, puesto que, al reconocerles como personas iguales y sujeto de derechos, lo que se está protegiendo es su Dignidad Humana y no su incapacidad.</p> <p>Si bien el derecho penal no es la solución a todas las problemáticas de la sociedad, es en últimas el instrumento que diferencia, con meridiana claridad, lo permitido de lo prohibido, y de ahí la recomendación que estos instrumentos hacen para que los Estados firmantes incluyan estas conductas en sus códigos penales con sanciones adecuadas a su gravedad y corriendo las barreras del derecho penal para proteger estos bienes jurídicos superiores a partir de la generación de delitos de mera conducta, en los cuales no es necesaria la producción de un daño sobre una víctima particular sino que con la sola puesta en peligro del bien jurídico superior y colectivo se configura la responsabilidad del autor, siempre y cuando se pruebe el dolo.</p> <p>En el del siglo XXI la esclavitud aún existe. Se trata de una forma moderna de esclavitud que hoy tiene su propio nombre: la Trata de Personas.</p> <p>La trata de personas se refiere al comercio de los seres humanos, de sus cuerpos como seres biológicos y sociales para explotarlos económicamente, lo que constituye una práctica inaceptable para la comunidad internacional (Hurtado y Iranzo, 2015) (Hawke y Raphael, 2016), más aún, si se refiere a la explotación sexual de niños niñas y adolescentes , la cual constituye una de las modalidades de trata de personas. .</p> <p>La trata de personas, especialmente de mujeres y niños, es una violación flagrante de los derechos humanos. También es un delito lucrativo que genera 150.200 millones de dólares al año en beneficios ilegales, según la Organización Internacional del Trabajo en "Ganancias y Pobreza" La economía del Trabajo Forzado (2014) pag.13, lo cual equivale a la suma de las ganancias de las cuatro empresas más rentables del mundo. La esclavitud moderna nos afecta a toda s las personas.</p> <p>La trata de personas es un crimen oculto, pero ocurre ante nuestros ojos, en todas partes: en los campos, en las fábricas, en las obras de construcción, en los burdeles y en los hogares. Adquiere muchas formas diferentes: trabajo forzado, trabajo por deudas, explotación de la prostitución ajena, explotación sexual, servidumbre, matrimonio temprano, extracción de órganos, explotación reproductiva, explotación de la mendicidad ajena y, muchas veces, se dan varias de ellas al mismo tiempo.</p> <p><b>Modalidades de la Trata de Personas</b></p> <p>El sujeto activo de la trata de personas suele ser un particular que juega un papel determinante en el delito, bien sea en el orden interno o en la jurisdicción internacional; los sujetos pasivos de la trata son aquellas personas que se han visto vulneradas en sus derechos a causa de ser víctimas del delito; los sujetos demandantes hacen referencia a las personas que pagan por aprovechar la explotación, son en últimas quienes</p>

<sup>3</sup> REPÚBLICA DE COLOMBIA, RAMA LEGISLATIVA, LEY 765 DE 2002 (julio 31). Diario Oficial No. 44.889, de 5 de agosto de 2002. En línea [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0765\\_2002.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0765_2002.html) Consultado el 10 de marzo de 2021.

<p>ponen el dinero que sostiene a tratantes y explotadores, los mal llamados "clientes o consumidores".</p> <p>En este contexto, el delito de la trata de personas tiene como interés esencial, la explotación que es alimentada mediante la instrumentalización, la cosificación y el usufructo del bien máspreciado del ser humano: la dignidad.</p> <p>La primera diferenciación sobre la trata de personas hace referencia al lugar donde se presenta. Se habla de trata interna cuando las fases de captación, traslado y explotación de la víctima se producen dentro de las fronteras de un mismo país y de trata externa en los casos que la explotación se da en un país diferente al de origen o residencia de la víctima. Cabe resaltar que la mayoría de casos conocidos son de trata externa, mientras que la trata interna sigue siendo una problemática poco visibilizada y documentada. Así mismo, la trata con fines de explotación sexual es la más reconocida socialmente.</p> <p>En relación con los propósitos de la explotación, se encuentran las siguientes modalidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Fines relacionados con la explotación sexual: prostitución, pornografía, turismo sexual.</li> <li>b) Fines relacionados con la explotación laboral: actividades relacionadas con la economía formal o informal como mendicidad, ventas callejeras, servicio doméstico, agricultura, pesquería, minería, construcción o trabajo en fábricas.</li> <li>c) Fines que implican el establecimiento de relaciones filiales: matrimonio servil y adopciones irregulares con la posterior explotación.</li> <li>d) Fines relacionados con la comisión de ilícitos: participación en diferentes delitos como transporte de droga y robos.</li> <li>e) Fines relacionados con la comercialización de órganos y tejidos.</li> <li>f) Fines relacionados con el conflicto armado: informantes, combatientes, servicios domésticos y servicios sexuales.</li> </ul> <p>En algunos casos se pueden presentar simultáneamente dos o más fines de explotación, así como también una víctima de trata interna, puede ser explotada luego en otro país.</p> <p><b>Causas y consecuencias de la trata de personas</b></p> <p>La convergencia de diversos factores políticos, económicos, sociales y culturales como las inequidades sociales y económicas, la pobreza y la falta de oportunidades, las desigualdades de género, la presencia de conflictos armados, las políticas migratorias restrictivas, la demanda y la impunidad, generan situaciones que hacen más vulnerables</p>	<p>a determinados países/regiones o grupos humanos específicos para ser víctimas de la trata de personas. La vulneración de Derechos Humanos es el elemento común antes, durante y después de la trata.</p> <p>Colombia se ha caracterizado por ser un país expulsor de población dentro de las corrientes migratorias en América Latina<sup>8</sup> y de origen en relación con la trata de personas, aunque en los últimos años se han presentado casos como país de tránsito y destino, lo que denota que la trata de personas es un fenómeno dinámico que se va transformando de acuerdo con la configuración de diversos factores.</p> <p>Las políticas migratorias restrictivas de los países más desarrollados hacen que las redes de tratantes aprovechen esta situación para enganchar a las personas que desean mejorar sus condiciones de vida, al ofrecerles la posibilidad y los mecanismos –legales o ilegales– para ingresar a ellos. Las personas deciden asumir el riesgo, ya que de otra manera no podrían lograr su objetivo. Ha sido ampliamente documentado que la mayor respuesta de los países desarrollados frente a la trata de personas es la deportación.</p> <p>La trata de personas, como el tercer negocio ilegal más lucrativo en el mundo, funciona de acuerdo a las leyes de la oferta y la demanda. La demanda de instrumentalización sexual, de mano de obra barata, de enriquecimiento utilizando la necesidad de otros, así como también las demandas de salud que no son resueltas por las vías institucionales en forma oportuna tales como los trasplantes, se constituyen en factores decisivos de la trata de personas. Las actividades demandadas por los países/regiones más desarrollados son generalmente trabajos y servicios con poca valoración social asociados con las mujeres, como el trabajo sexual y el doméstico.</p> <p><b>Mecanismos internacionales de derechos humanos para la prevención de la Trata</b></p> <p>El tema de trata de personas debe ser abordado como una vulneración clara y directa de los derechos humanos, pues tal como se ha tipificado y desarrollado en los diferentes instrumentos internacionales y en la jurisdicción, constituye una violación de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, que afecta principalmente en las víctimas, el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos de libertad, igualdad, dignidad, seguridad, integridad personal, e incluso a tener una familia y vida.</p> <p>Las violaciones a los derechos humanos son a la vez causa y consecuencia de la trata de personas. Por lo tanto, es indispensable que la protección de todos los derechos humanos ocupe un lugar central en las medidas que se adopten para prevenir esa trata y ponerle término. Las medidas para combatir la trata de personas no deben redundar en desmedro de sus derechos humanos y su dignidad y, en particular, de los derechos de quienes han sido víctimas de ella.</p> <p>Este enfoque se enmarca dentro de los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano en materia de Derechos Humanos, la ratificación de Convenios Internacionales, y los compromisos y obligaciones subyacentes de estos instrumentos jurídicos, así como la normatividad nacional en la materia, obligando al Estado a actuar</p>
<p>para la prevención y lucha contra el delito de la Trata de Personas, y la protección y asistencia a las víctimas de la misma.</p> <p>Antes de la aprobación del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (también conocido como Protocolo de Palermo), hacían referencia a la trata de personas varios instrumentos, como la Convención sobre la Esclavitud, de 1926, la Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud, de 1956, y el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, de 1949.</p> <p>Otros documentos normativos internacionales también contienen disposiciones contra la trata de personas, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979; y la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989, y su Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, de 2000.</p> <p>Sin duda el Instrumento más moderno es el Protocolo de Palermo, que entró en vigor internacional en diciembre de 2003 y desde entonces ha sido ratificado por más de 159 Estados. Los fines del Protocolo son: prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres y los niños; proteger y ayudar a las víctimas de dicha trata, respetando plenamente sus derechos humanos; y promover la cooperación entre los Estados Parte para lograr esos fines.</p> <p>Para enfrentar la Trata de Personas existen Mecanismos regionales de derechos humanos:</p> <p><b>Europa</b></p> <p>La Convención del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos, que entró en vigor en febrero de 2008, se aplica a todas las formas de trata de personas, ya sean nacionales o transnacionales, a todas las víctimas de la trata y a todas las formas de explotación. Para la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) la trata de personas viene siendo una preocupación principal desde 2000, año en que se aprobó la primera decisión del Consejo Ministerial encaminada a mejorar la acción de la OSCE en la lucha contra la trata de seres humanos.</p> <p>En 2003 se aprobó el Plan de Acción de la OSCE para Combatir la Trata de Seres Humanos y en 2006 se nombró al Representante Especial y Coordinador de la Lucha contra la Trata de Seres Humanos. En 2007 se aprobó una Plataforma de Acción contra la Trata de Seres Humanos y en 2013 se respaldó la adopción de la Adición al Plan de Acción de la OSCE contra la Trata de Personas: Un Decenio Después. (Esto refleja el aumento de la preocupación en la lucha contra la complejidad del fenómeno).</p> <p><b>Asia Central</b></p>	<p>La Comunidad de Estados Independientes (CEI) aprobó en 2005 el Acuerdo de Cooperación de los Miembros de la Comunidad de Estados Independientes en la Lucha contra la Trata de Personas, Órganos y Tejidos Humanos, y en 2006 la Decisión sobre el Programa de Cooperación de los Miembros de la Comunidad de Estados Independientes en la Lucha contra la Trata de Personas para 2007-2010.</p> <p>Por último, se aprobó un proyecto de programa de acción de la Comunidad de Estados Independientes para 2007-2010, con objeto de respaldar la aplicación del acuerdo de 2005 y facilitar una cooperación eficaz en el nivel regional para la prevención y represión de la trata de personas y la rehabilitación de las víctimas.</p> <p><b>Oriente Medio y África Septentrional</b></p> <p>En el marco de la Liga de los Estados Árabes, el Consejo de Ministros Árabes de Justicia puso en marcha en marzo de 2010 la Iniciativa Árabe para Fomentar la Capacidad Nacional para Luchar contra la Trata de Seres Humanos en los Países Árabes. Esta iniciativa tiene por objeto luchar contra la trata de personas desarrollando el sistema de justicia penal en los Estados árabes, por ejemplo, fomentando la capacidad de los órganos encargados de hacer cumplir la ley, los fiscales, los miembros del poder judicial y los medios de comunicación.</p> <p>Otros instrumentos regionales para hacer frente a la trata de personas son la Ley Marco Árabe sobre la Lucha contra la Trata de Personas (2008), que sirve como plataforma para impulsar la adopción de medidas contra la trata, y la Carta Árabe de Derechos Humanos (2008), en la que, entre otras cosas, se prohíben el tráfico de órganos humanos; la esclavitud y la servidumbre, el trabajo forzoso y la trata de personas con fines de prostitución o explotación sexual, o la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación, o la explotación de niños en los conflictos armados; y tiene amplias disposiciones sobre el derecho a un trabajo digno y libremente elegido, y sobre el derecho al desarrollo.</p> <p><b>América Latina y el Caribe</b></p> <p>En la región, la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) de 1994 contribuyeron al marco jurídico de lucha contra la trata de personas.</p> <p>Otros instrumentos, como la Declaración de Montevideo contra la Trata de Personas en MERCOSUR (Mercado Común del Sur) y los Estados Asociados, de 2005, las Recomendaciones del Primer Congreso Internacional de MERCOSUR y los Estados Asociados sobre la Trata de Personas y la Utilización de Niños en la Pornografía, de 2008, el Plan de Trabajo para Combatir la Trata de Personas en el Hemisferio Occidental (de 2010 a 2012, que después se prorrogó por dos años, y de 2015 a 2018).</p>

La Declaración Interamericana contra la Trata de Personas ("Declaración de Brasilia"), de 2014, y la Declaración del Brasil sobre un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe (Cartagena+30, 2014), sirvieron para consolidar aún más los esfuerzos regionales encaminados a erradicar la trata de personas.

El compromiso de promover medidas eficaces para luchar contra la trata de personas quedó reafirmado por los Estados miembros de varias organizaciones regionales y subregionales, en particular MERCOSUR, la Comunidad Andina, la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y la Organización de los Estados Americanos (OEA).

**Asia y el Pacífico**

Se han lanzado varias iniciativas para combatir la trata de personas en la región de Asia y el Pacífico, entre ellas la Convención sobre la Prevención y la Lucha contra la Trata de Mujeres y Niños con Fines de Prostitución, aprobada por los Estados miembros de la Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional en 2002.

Además, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) lanzó su primer programa, el Proyecto de Cooperación Regional en Asia para Prevenir la Trata de Personas (2003-2006), que el Gobierno de Australia se encargó de llevar a la práctica. El Proyecto se concentraba en las acciones de la justicia penal para castigar la trata en los países asociados.

Tras el éxito que obtuvo, fue prorrogado hasta 2011 con el nombre de Proyecto Regional de Asia sobre la Trata de Personas. La ASEAN también aprobó la Declaración contra la Trata de personas, especialmente Mujeres y Niños (2004), seguida por la aprobación de un plan de trabajo para aplicar la Declaración. Sigue pendiente la adopción de una convención de la ASEAN sobre la trata de personas y un plan de acción regional. Esta situación arroja como consecuencia que el mapa crítico de víctimas pertenezca a esta región.

**África**

La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño y el Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos Relativo a los Derechos de la Mujer en África constituyen el marco jurídico para combatir la trata de personas. En el Plan de Acción de Jagadugu para Combatir la Trata de Seres Humanos, Especialmente Mujeres y Niños (2006) se formulan recomendaciones concretas en materia de prevención de la trata.

Protección de las víctimas de la trata y procesamiento de los implicados en el delito de trata. Por otra parte, la Iniciativa de la Unión Africana en el Cuerno de África sobre la Trata y el Contrabando de Personas (Declaración de Jartum, 2014) se centra, entre otras cosas, en cuestiones como el examen de los factores sociales, económicos, ambientales, culturales, políticos y de seguridad que hacen que las personas sean vulnerables a la trata.

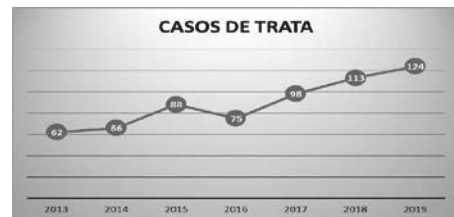
Entre las iniciativas subregionales cabe citar la Declaración sobre la Lucha contra la Trata de Personas (2001) de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) y el Plan de Acción Inicial de la CEDEAO contra la Trata de Personas (2002-2003).

Desde entonces también se han aprobado sucesivos planes de acción contra la trata de personas. Por otra parte, la CEDEAO y la Comunidad Económica de los Estados del África Central adoptaron el Plan de Acción Birregional para Luchar contra la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños (2006-2009), la resolución conexas y un acuerdo de cooperación multilateral, que han reforzado las iniciativas subregionales encaminadas a poner freno a la trata de personas.

Este Plan de Acción reafirmó el Plan de Acción Inicial de la CEDEAO y amplió los esfuerzos de lucha contra la trata de personas en la región de África Central. Además, cabe citar como ejemplos de iniciativas subregionales el Plan de Acción para Combatir la Trata de Personas de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo y el Plan de Acción Revisado de la Unión Africana sobre Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito (2007-2012 y 2013-2017). Sin embargo, a pesar de la existencia de tantas iniciativas.

**La trata de personas en Colombia**

**Contexto y cifras**



Fuente: MinInterior



FINALIDAD DE EXPLOTACIÓN	
EXPLOTACIÓN SEXUAL	79
MATRIMONIO SERVIL	12
IDENTIDAD AJENA	0
TRABAJO FORZADO	8
NO REGISTRA	7
SERVIDUMBRE	11
ESCLAVITUD	1
OTRAS FORMAS DE EXPLOTACIÓN	6
TOTAL	124



ORIGEN TRATA EXTERNA	
ANTIOQUIA	11
ATLÁNTICO	5
BOGOTÁ D.C.	8
BOLÍVAR	3
CAJALÁ	3
CAUCA	2
CÓCQUIA	1
CUNDINAMARCA	3
EXTRANJERO	12
MAGDALENA	1
META	1
NORTE DE SANTANDER	6
QUINDÍO	5
RISARALDA	3
SANTANDER	3
SUCRE	1
TOLIMA	1
VALLE DEL CAUCA	7
TOTAL	78



**Factores nacionales asociados al delito de la trata de personas**

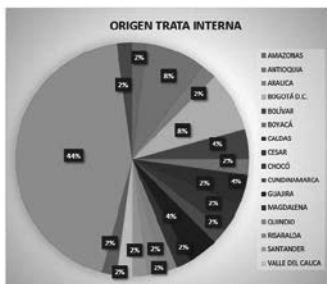
Muchos estudios coinciden en el decir que las causas estructurales de los fenómenos sociales en Colombia inciden en la existencia del delito de Trata de Personas. Estas causas están relacionadas con la inequidad, la pobreza, el desempleo y exclusión social, las cuales favorecen las condiciones para que se incremente este delito.

Para adentrarse en los factores asociados a este delito se hace necesario no sólo comprender la dinámica del contexto social y político en el cual éste se produce. Es importante poder identificar los fenómenos culturales, las relaciones de poder político y cotidiano y las percepciones que desde la sociedad se movilizan y se hacen permisivas frente a problemas afines a este delito.

Hechos que sin duda se entrelazan con la violencia social y política, la discriminación por razones de sexo y género, los diferentes tipos de violencia presentes en nuestro país, cada vez en aumento, que no son otra cosa que la expresión de un autoritarismo que no permite reconocer y convivir con la diferencia. Algunas de las causas internas que propician el delito de la trata son:

- Pobreza, exclusión social e inequidades
- Conflicto interno armado y su efecto en la violación al DIH y DH
- Desplazamiento forzado
- Violencias contra las mujeres y la utilización de sus cuerpos como botines de guerra
- La esclavitud sexual y la promoción de la prostitución
- Reclutamiento en el marco del conflicto armado

ORIGEN TRATA INTERNA	
AMAZONAS	1
ANTIOQUIA	4
ARAUCA	1
BOGOTÁ D.C.	4
BOLÍVAR	2
BOYACÁ	1
CAJALÁ	2
CESAR	1
CHOCÓ	1
CUNDINAMARCA	1
GUAINÍA	2
MAGDALENA	1
QUINDÍO	1
RISARALDA	1
SANTANDER	1
VALLE DEL CAUCA	1
VAUPÉS	1
EXTRANJERO	21
NO REGISTRA	1
TOTAL	48



<p><b>El fenómeno de la migración</b></p> <p>Hablar de las migraciones es hablar de un fenómeno social milenario e histórico consistente en movilizarse de un lugar a otro bien sea dentro o fuera de un país. Según sus variadas características puede decirse que existe migración interna, migración internacional, temporal o permanente o migración irregular, la que se produce al margen de las normas del Estado.</p> <p>Este fenómeno es propio de los seres humanos, siempre se ha visto como normal desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos que en su artículo 13 dice: Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado, declaración que también incluye el derecho a salir de un país incluido el propio y a regresar cuando se quiera.</p> <p>No obstante, el derecho estipulado en las normas es objeto de reglamentaciones y por qué no decirlo, de restricciones a tal punto que muchas veces en la práctica se problematice constantemente la migración y se permita que desde este ejercicio legítimo, se violen los derechos de libertad y movilidad.</p> <p>Por ello el fenómeno de la migración se ha convertido en una cuestión candente y se caracteriza por ser una de las preocupaciones mundiales de este siglo. De ahí que exista interés de organizaciones internacionales entre ellas las Naciones Unidas: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Oficina de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (ONUDC), al igual que la Organización Internacional del Trabajo (OIT), por la lucha no</p> <p><b>Las redes sociales como instrumento para la trata de personas y los delitos sexuales</b></p> <p>Para nadie es un secreto que las formas de comunicación han evolucionado a medida que el hombre va creando los medios para ello, se evidencia una diferencia enorme entre lo actual y los antiguos medio de comunicación, ya no se parece en nada a la idea clásica que se puede tener de las formas de interacción. Esta nueva forma de comunicación ha permitido que se acorten las distancias, accediendo a entablar relaciones interpersonales, comerciales y profesionales a través de un método virtual.</p> <p>Por tal motivo se quiso dar a conocer cómo en los medios de socialización actual es la sociedad vive experiencias que muchas veces incide de manera alarmante para cometer delitos relacionados con el tema de investigación Trata de Personas Bajo la Modalidad de la Captación de la Red Social Facebook, donde este se convierte muy permanente con el uso de dichas redes, ya que la consumación se prolonga por el tiempo y sus conductas tienen un único fin que es vulnerar de manera permanente los bienes jurídicos protegidos o tutelados por las leyes al colocar a la víctima en un estado de completa indefensión, estas conductas que lesionan o ponen en peligro los derechos humanos como: derecho a</p>	<p>la vida, prohibición de la esclavitud y servidumbre, derechos del niño, de la mujer, integridad personal, tortura o tratos crueles y degradantes entre otros.</p> <p>La relación a través de las redes sociales significa para muchos una indispensable herramienta de trabajo o de estudio, para otros es una forma de distracción en los momentos libres en los cuales se dedican a crear perfiles con información que no existe y a si tener nuevas amistades, publicar información para todo el que la desee leer y organizar a sus amigos y familiares por grupos.</p> <p>Las organizaciones de la Trata de Personas tienen medios modernos, los cuales están en auge hoy en día para captar a sus víctimas, es el caso de internet a través de redes sociales, radio, televisión. Respecto a las redes sociales, estas organizaciones se conectan con las posibles víctimas, donde se facilita el engaño, realizando un estudio de perfil, comienzan a estudiar no solo la persona, sino su forma de vestir, sus gustos, su familia, su entorno.</p> <p>En el caso de Facebook es una red en la cual todo se publica "la vida" en esta red prácticamente se manejan datos confidenciales, nombre, edad, dirección, teléfono que aunque no es cierta en muchas ocasiones se dedican a recolectar dicha información para poder actuar. Estas redes lo que hacen es ganarse la confianza de la víctima demostrando que son de su misma edad, que tienen gustos iguales o similares que buscan lo mismo que les hace creer que están en otros países en situaciones mucho mejor e incluso les envían dinero como muestra, esto porque ya han realizado el estudio de perfil a su víctima y empiezan a desarrollar un trabajo psicológico para luego atacar.</p> <p>El Facebook es una de las redes de mayor auge en este momento, el solo hecho crear una cuenta se está en riesgo de que un nuevo contacto indague información personal de forma extraña pero sutil, la potencial víctima entra en zona de riesgo, que se acentúa por el desconocimiento de quién es la persona real del otro lado del monitor y sus reales intenciones; y a través de "colgar" fotos y publicar datos personales en la red, es una forma irresponsable de exponerse ante una masa anónima que puede resultar peligrosa.</p> <p><b>Problemas en la implementación de la política pública</b></p> <p>Según el informe "Víctimas de Trata en Colombia, entre la desprotección y la indiferencia" del Women's link Worldwide, En el país se vislumbra un marco legal insuficiente, falta de información y formación por parte de funcionarios competentes, falta de reglamentación y de protocolos o rutas para identificar a víctimas y potenciales víctimas de trata de personas, entre otros factores, que obstaculizan los procesos que se deben brindar y asegurar para que las víctimas puedan reivindicar sus derechos fundamentales y con ello recuperar sus proyectos de vida.</p> <p>A continuación describimos los principales problemas detectados y nuestras recomendaciones:</p>
<p>1. <b>Desconocimiento de la trata, falta de protocolos y rutas de atención claras.</b> El desconocimiento sobre cuáles son los elementos que componen la trata y los contextos en donde puede producirse, así como la falta de protocolos y rutas claras para identificar y brindar asistencia integral y oportuna a las víctimas de trata, hace ineficaz la actuación del Estado en la prevención de la misma.</p> <p>La capacidad estatal para detectar e identificar a víctimas y potenciales víctimas de ese delito es limitada. Cuando logran identificarla, no saben si les corresponde actuar ni a qué otras entidades remitir para que le presten y garanticen servicios de asistencia a las víctimas.</p> <p>En este sentido, el informe recomienda ajustar las normativas para que se puedan detectar la trata interna y fines de explotación más allá del sexual y los trabajos forzados, y capacitar en ello a los funcionarios encargados. Así mismo, crear e implementar convenios interestatales de cooperación para que se garanticen los derechos de las víctimas. Esto implica:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseñar e implementar protocolos claros que fijen las rutas de identificación y asistencia a las víctimas, los responsables de llevar a cabo esas labores, las responsabilidades que deben y la manera de articular a los diferentes actores encargados de afrontar el problema.</li> <li>• Capacitar periódicamente a los funcionarios de las fuerzas de seguridad, judiciales, de migración, trabajadores sociales, funcionarios consulares, entre otros, sobre cómo detectar la trata de personas y sus víctimas en diferentes modalidades y cómo activar las rutas de acción de acuerdo a los protocolos.</li> <li>• Hacer mayores esfuerzos por detectar la trata interna y otros fines de explotación, pues hay una tendencia a identificar solamente a víctimas de explotación sexual y trabajos forzados, mientras otras modalidades como la mendicidad, el matrimonio servil, la servidumbre doméstica o el tráfico de órganos son identificadas excepcionalmente.</li> </ul> <p>2. <b>La identificación de víctimas de trata falla porque en situaciones en donde se producen flujos migratorios.</b> las autoridades tienden a ver migrantes en situación irregular y no verifican si hay potenciales víctimas de trata. Y en materia de asistencia, también hay fallas porque, en la práctica, las víctimas de trata solo pueden acceder a sus derechos de protección y asistencia si contribuyen con la investigación penal en contra de los tratantes; y aun cuando acceden o se ven forzadas a "cooperar", no se les ofrecen los servicios que requieren para recuperar su proyecto de vida, comenzando por un centro de acogida, y servicios de salud física y psicológica.</p> <p>Las recomendaciones para enfrentar este problema son:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar e implementar políticas públicas dirigidas a transformar las situaciones estructurales (pobreza, desempleo, falta de educación, inequidad económica, normalización de la violencia, narcotráfico, conflictos armados) que ponen a las personas en situación de vulnerabilidad y las exponen a ser víctimas de trata de personas.</li> <li>• Abordar la trata de personas desde un enfoque de derechos humanos, lo cual implica:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- En contextos de flujos migratorios, los funcionarios deben respetar las obligaciones internacionales de derechos humanos que indican que se deben identificar potenciales víctimas de trata entre los migrantes. Abordar la trata como un asunto migratorio sin enfoque de derechos humanos hace ver la migración como un problema, no como un derecho, y con ello se deportan o retornan "migrantes" sin evaluar individualmente sus casos ni si son potenciales víctimas de trata o no.</li> <li>- No se deben realizar retornos (ni dentro del mismo país ni hacia otros países) sin hacer evaluaciones previas del riesgo que corren las víctimas de trata al volver a sus lugares de origen.</li> <li>- La asistencia a víctimas de trata de personas no debe depender de su disposición a colaborar con los funcionarios encargados de perseguir el delito o intervenir en los juicios como testigo, pues priorizar la persecución penal sobre los derechos humanos las pone en mayor riesgo.</li> <li>- Crear lugares de acogida para víctimas de trata de personas en donde puedan recibir atención integral, incluso en la fase de identificación. El informe muestra que si bien este servicio se presta en México y Ecuador a través de organizaciones de la sociedad civil, los recursos que les destina el Estado no son suficientes. Adicionalmente, en los cinco países, los lugares de acogida carecen de enfoques diferenciales, y las mujeres víctimas de trata no pueden ser recibidas junto con sus hijos/as.</li> </ul> </li> <li>3. <b>El país no produce datos o cifras que visibilicen la magnitud de la trata interna o transnacional.</b> Son excepcionales los estudios oficiales sobre la trata, y existe poca información que refleje los perfiles de las víctimas y la asistencia brindada, los perfiles de los tratantes, las rutas internas o transnacionales o que muestre las zonas geográficas más afectadas. Para conocer a profundidad las consecuencias de la trata de personas y las necesidades de las víctimas, es importante crear o sofisticar los sistemas oficiales de producción de datos, de modo que a través de ellos sea posible establecer políticas públicas adecuadas.</li> </ul> <p>Por su parte, el Informe sobre la Trata de Personas 2020, elaborado por USAID y publicado por en la página web de la embajada de los Estados Unidos, señala los siguientes aspectos:</p>

<p>El Gobierno de Colombia cumple plenamente los estándares mínimos para la eliminación de la trata. El Gobierno continuó demostrando esfuerzos serios y sostenibles durante el período examinado; por ende, Colombia permaneció en el nivel 1.</p> <p><b>Cumplió:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Organizar dos mesas redondas con organizaciones de la sociedad civil</li> <li>- Identificar más víctimas</li> <li>- Aprobar un decreto para mitigar el reclutamiento forzado de niños por parte de grupos armados ilegales</li> <li>- Mantener una respuesta sólida a la crisis migratoria venezolana, que probablemente redujo la vulnerabilidad de trata</li> <li>- Abrir 37 investigaciones bajo la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) relacionadas con el reclutamiento infantil.</li> </ul> <p><b>No cumplió:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- No proporcionó servicios mínimamente adecuados para el creciente número de víctimas identificadas.</li> <li>- No tenía albergues disponibles para adultos, que constituían casi el 90 por ciento de las víctimas identificadas.</li> <li>- El Ministerio del Interior no coordinó eficazmente con los departamentos y municipios para garantizar la protección de las víctimas.</li> <li>- Los esfuerzos para enfrentar el trabajo forzado mediante la aplicación de la ley o la protección de las víctimas fueron deficientes, lo que resultó en impunidad respecto al trabajo forzado y a las víctimas no identificadas sin protección en sectores críticos, como la floricultura, la producción de café y las industrias extractivas.</li> <li>- La ausencia de esfuerzos proactivos en la identificación de las víctimas y de protocolos estandarizados, combinados con una mala interpretación sistemática de la trata conllevaron a la penalización de las víctimas de la trata, y las autoridades no procesaron ni condenaron penalmente a la mayoría de los funcionarios cómplices, socavando los esfuerzos para responsabilizar a los traficantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Por tercer año consecutivo, las autoridades no financiaron a organizaciones de la sociedad civil para ampliar y garantizar una asistencia y servicios adecuados para las víctimas.</li> </ul> <p><b>Recomendaciones Priorizadas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisar las disposiciones de asistencia a mediano plazo dentro del marco de la ley para incluir la atención en albergues para víctimas adultas de trata.</li> <li>- Investigar, enjuiciar y condenar vigorosamente los casos de trata, incluyendo aquellos que comprenden miembros de grupos armados ilegales o grupos de delincuencia organizada involucrados en el reclutamiento forzado de niños o actividades delictivas forzadas.</li> <li>- Cesar la deportación y el encarcelamiento de las víctimas.</li> <li>- Financiar a los actores de la sociedad civil para aumentar los servicios especializados para todas las víctimas, incluyendo a las víctimas adultas.</li> <li>- Mejorar significativamente los esfuerzos para coordinar con los departamentos y municipios para garantizar que todas las víctimas reciban la protección adecuada.</li> <li>- Exigir que los funcionarios públicos que sean cómplices de trata sean penalmente responsables.</li> <li>- Redactar, finalizar, difundir y capacitar a los funcionarios de inmigración, incluyendo a aquellos que trabajan cerca de cruces fronterizos, sobre los procedimientos de operación estándar para la identificación de víctimas que incluyan información sobre los indicadores (para identificar la) trata.</li> </ul> <p><b>Procesamiento</b></p> <p>El gobierno mantuvo esfuerzos mixtos de enjuiciamiento. Si bien hubo un ligero aumento en el número de enjuiciamientos, las autoridades no lograron un progreso significativo en la lucha contra la trata, ya que las investigaciones disminuyeron y las condenas se mantuvieron bajas dada la dimensión del problema.</p> <p>En Colombia se han ratificado convenios internacionales, que han permitido que el país cuente con herramientas en materia legal para combatir de manera más eficaz cualquier delito que vulnere los derechos los ciudadanos y ciudadanas.</p> <p>En relación con la trata de personas, la consagración constitucional de su prohibición en el artículo 17 y en consonancia con el artículo 4 de la declaración universal han establecido un marco jurídico que favorece la protección integral de cualquier persona que se</p>
<p>encuentre en riesgo o se haya visto sometida a la condición de víctima de este delito. Adicionalmente señalamos a continuación otros artículos que abren el marco de protección nacional en relación con la trata de personas y violencia contra la niñez y las mujeres:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 17: Se prohíbe la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas.</li> <li>• Art. 12: Nadie será sometido desaparición forzada, torturas o tratos crueles inhumanos o degradantes.</li> <li>• Art. 13: Consagra el principio según el cual todas las personas nacen libres e iguales ante la ley y establece como obligación del Estado la protección de las personas con debilidad manifiesta y la de sancionar los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.</li> <li>• Art. 25: El trabajo es un derecho y una obligación social y goza de todas las modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.</li> <li>• Art. 43: La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación (...).</li> <li>• Art. 44: Los niños (...) 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. (...) Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.</li> <li>• Art. 93: Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción prevalecen en el orden interno.</li> </ul> <p>Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. Los anteriores artículos facilitan un soporte constitucional para el avance legislativo en Colombia en materia de protección de la Dignidad Humana de la niñez y las mujeres.</p> <p><b>JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>El presente Proyecto de Ley ha sido elaborado con la finalidad de tomar medidas legislativas que permitan al Estado colombiano avanzar en la implementación de acciones frente las violencias contra las mujeres, las niñas y los niños, con especial énfasis en la violencia sexual y específicamente la trata de personas y la explotación sexual. En este orden, el proyecto está conformado por 22 artículos, distribuidos en dos capítulos, que incluyen medidas para la prevención de las violencias, la atención a las víctimas, su</p>	<p>protección, así como medidas para el control social, la sanción disciplinaria, y las medidas sancionatorias del orden policivo y penal.</p> <p>Como bien se ha sustentado, el Estado colombiano está obligado a través de los diferentes tratados internacionales de derechos humanos, en adelantar e implementar acciones dirigidas a prevenir las violencias, proteger a las víctimas, garantizar su protección y judicializar de forma efectiva a quienes violentan a mujeres, niñas y niños. Sin embargo, y a pesar de existir un nutrido cuerpo de leyes proferidas por el Congreso de la República, a hoy y de acuerdo con los dinámicas que se han evidenciado en los últimos años, y que se exacerbaban con la pandemia por COVID-19, las acciones del Estado resultan insuficientes y han permitido evidenciar vacíos legislativos y de política pública, que finalmente terminan por afectar a las mujeres, niñas y niños que se encuentran en riesgo, dadas las diferentes vulnerabilidades presentadas que se normalizan y justifica la violencia y comercialización de las personas, bajo la idea que el derecho de dominio se puede ejercer en los seres humanos, así como, las vulnerabilidades que se presentan en grupos de personas que histórica y culturalmente han sido excluidas, discriminadas y oprimidas y en las que se presentan desigualdades e inequidades estructurales y sistémicas, y frente a las víctimas de delitos que no encuentran por parte del Estado una respuesta efectiva frente a su protección y un marco legal del orden policivo y penal que proporcione reglas claras para garantizar no solo el acceso a la justicia sino la obtención de la misma.</p> <p>En ese orden, el proyecto de Ley tiene por objeto establecer medidas para contrarrestar la violencia contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, a través del fortalecimiento de políticas de transformación cultural, prevención, atención, protección y acceso a la justicia de las víctimas de la violencia. La respuesta del Estado requiere así de medidas integradas, en las que se intervenga de forma temprana la violencia y se avance frente a una respuesta netamente reactiva, es decir, en la que se intervenga solo cuando ya se ha generado la vulneración de derechos, no obstante, ante las vulneraciones de estos, es imprescindible que el Estado responda ante las fallas en el deber de protección a niñas, niños, adolescentes y mujeres víctimas de violencia, y específicamente de violencia sexual.</p> <p>En ese orden, el artículo 2, incluye la Política Pública para prevenir las violencias contra a niñez y las mujeres, acciones que responde a las recomendaciones dadas tanto por el comité de la CEDAW y el Comité de la Convención sobre los derechos de la niñez, en la Recomendación General num 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general num 19, así como en el informe combinado derivado del Examen Periódico Universal emitido por estos comités y dirigido al Estado colombiano. Las acciones de política pública incluyen una serie de medidas encaminadas a generar el cambio cultural y social en el que se involucre a los hombres, para modificar, estereotipos e imaginarios y relaciones de poder fundados en el sexo y el género que permiten, naturalizan y normalizan las violencias contra niñas, niños, adolescentes y mujeres, y en las que se involucre a diferentes sectores que tienen un papel preponderante en la generación del cambio cultural, como es el caso del sector educativo y de las comunicaciones. También se incluyen medidas para la detección de las violencias en los diferentes sectores, el fortalecimiento de las organizaciones sociales</p>


<p>y de base comunitaria, así como de generación de oportunidades a la población, entre otras.</p> <p>El artículo 3, establece el programa de búsqueda activa, rescate y asistencia a mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas de explotación sexual y trata de personas, el cual debe ser desarrollado por el Gobierno Nacional, esto teniendo en cuenta, que el Estado debe adelantar de forma oficiosa y bajo el principio de debida diligencia, todas las acciones necesarias para intervenir y evitar mayores daños a las víctimas. Lamentablemente, hoy se espera por parte de las autoridades que las víctimas de esta violencia se acerquen a denunciar las diferentes conductas punibles, sin tener en cuenta los riesgos que las víctimas deben asumir, y que en muchas ocasiones dado el ejercicio de poder y la naturalización de la violencia no se identifican como tal. La investigación de estos delitos es de carácter oficioso dado los bienes jurídicos tutelados, y no es posible que a hoy se requiera para su investigación de la denuncia de una víctima, haciendo de alguna forma querrelable una conducta punible que tiene un carácter de interés público e interés de la sociedad.</p> <p>Otro de los puntos que resulta relevante y que requiere de medidas del Estado en su conjunto, es la de involucrar legalmente a las autoridades, de departamentos, distritos y municipios, para que destinen recursos en la configuración de refugios a las mujeres sus hijos e hijas víctimas de violencia, y específicamente de violencia sexual, así refugios especializados para víctimas de trata de personas y explotación sexual. A hoy las entidades territoriales no cuentan con la competencia del orden legal para poder llevar a cabo esta labor, siendo las víctimas sometidas a procedimientos revictimizantes, que las exponen a un mayor riesgo frente a los violentadores y a los tratantes y explotadores sexuales, o que se tenga que acudir a la labor de la sociedad civil o las agencias de cooperación internacional. Es así como se incluye el artículo 4, el cual le da la facultad a las autoridades territoriales para que destinen los recursos para hacer una realidad los refugios y así proteger a las víctimas de estas violencias.</p> <p>Ahora bien, otra de las necesidades identificadas, esta relacionada con los recursos que deben ser destinados para la atención y apoyo a las víctimas de trata de personas y explotación sexual, en ese orden el artículo 5 crea un fondo para poder proporcionar el apoyo a las víctimas, a través de diferentes medidas que permitan restituir sus derechos. A diferencia del Fondo creado por la Ley 985 de 2005, el cual no destina recursos que beneficien directamente a las víctimas, este fondo busca que las diferentes fuentes de recursos, incluidos los recursos derivados de los bienes objeto de extinción de dominio relacionados con la comisión de estas conductas punibles, estén encaminados a restituir los derechos de las víctimas. Así como para la financiación de acciones de prevención y de desestimulo de la demanda de cualquier forma de explotación conducente a la trata de personas, tal y como lo establece el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente en mujeres y niños, en su artículo 9, numeral 5.</p> <p>El primer capítulo del proyecto de Ley, finaliza con los os artículos 6 y 7, que precisan las fuentes de financiación del fondo, y modifican la Ley 1708 de 2014 en la que se amplían las conductas punibles sobre las que se pueden implementar la extinción de dominio sobre</p>	<p>bienes que hayan sido utilizados o son producto de los delitos relacionados con las diferentes conductas punibles relacionadas con el proyecto de ley.</p> <p>La segunda parte del proyecto de Ley incluye las medidas de control social y de sanción disciplinaria, policiva y de carácter penal.</p> <p>El artículo 8, contempla una norma que busca implementar los Códigos de Conducta para servidores públicos incluidos los contratistas del Estado, en la que se exija a estos el cumplimiento de unos parámetros de cero tolerancia a las diferentes formas de violencia sexual contra mujeres, niñas, niños y adolescentes, y en el que el no cumplimiento de los mismos puede dar lugar a la sanción disciplinaria y retiro del cargo, cuando se promuevan o se incurran por parte de estos en conductas que configuren estas violencias dentro o fuera del horario laboral.</p> <p>Con relación al artículo 9 del proyecto de Ley, este busca modificar el artículo 43 del Código Nacional de Policía, el cual genera actualmente una antinomia entre las normas del Código Penal colombiano que sancionan la explotación sexual, dado que este artículo establece unos requisitos para poder llevar a cabo una "actividad" además de imponer cargas a las personas que son explotadas sexualmente. En ese orden, la modificación mas que permitir la explotación sexual, está dirigida a encuadrar la norma de policía en armonía con el código penal (artículo 213) y eliminar la contradicción normativa que actualmente se presenta, dando lugar, a la suspensión definitiva de la actividad, cierre del establecimiento y la destrucción de la publicidad utilizada, cuando los propietarios, tenedores, administradores o encargados de establecimientos públicos abiertos al público, clubes sociales, estudios, agencias, bares, entre otros, promuevan, publiciten, ofrezcan o faciliten la utilización sexual de seres humanos mediante pago o promesa de pago en dinero, especie o retribución de cualquier naturaleza.</p> <p>A partir de los artículos 10 a 13 se incluyen tanto modificaciones a las definiciones establecidas en el Código Penal, como adiciones normativas, que permitan dan claridad a operadores judiciales en la implementación de las normas de carácter penal que faciliten tanto la investigación y judicialización de las conductas punibles relacionadas con los delitos que configuran violencia sexual.</p> <p>El artículo 18, busca modificar el tipo penal de trata de personas, el cual, se encuentra descrito en el artículos 188A del Código Penal, tal modificación incluye finalidades de explotación como las uniones tempranas, la extracción de fluidos y tejidos, así como la explotación reproductiva de mujeres y niñas. Además, se incluye un parágrafo que busca que las víctimas de trata de personas no puedan ser sancionadas por las conductas punibles que llegaran a cometer, cuando se encuentren relacionadas en su participación como sea consecuencia directa de su situación de víctimas de trata y explotación.</p> <p>Los artículos 15 y 17, modifican las conductas punibles de demanda de explotación sexual y de utilización o facilitación de medios de comunicación para ejecutar delitos sexuales, que corresponden a los delitos contenidos en los artículos 217A y 219A, respectivamente.</p>
<p>Frente a la demanda de explotación sexual, esta conducta es ampliada cuando es cometida contra toda persona, y no solo frente a personas menores de 18 años, pena que consiste en multa de 100 a 200 salarios mínimos y que contempla la prisión de 1 a 4 años. En los casos de ser cometida esta conducta contra persona menor de 18 años la pena se mantiene en 12 a 25 años de prisión. Esta modificación busca desestimular la demanda de explotación sexual en nuestro país, y adecuar la norma penal de acuerdo con el estándar internacional propuesto por el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, en el artículo 9 numeral cinco; además, de contemplar lo establecido por la Corte Constitucional en la sentencia de Constitucionalidad C-636 de 2009, frente a las medidas que debe adoptar el estado colombiano para desestimular e incluso erradicar la explotación sexual.</p> <p>Respecto al delito de utilización o facilitación de medios de comunicación para ejecutar delitos sexuales, se busca actualizar la norma ya existente, frente a los retos que hoy demandan las tecnologías de la información y comunicación frente a la comisión de esta conducta punible, y que ha llevado a la vulneración de derechos de personas adultas como menores de 18 años.</p> <p>Frente a la explotación sexual de personas menores de 18 años de edad en la pornografía, la norma actual es actualizada, teniendo en cuenta las recomendaciones del Comité de la Convención sobre los derechos de la niñez frente a este delito, en el que se incluyen las representaciones sexualizadas, desnudos completos o de partes del cuerpo que involucre a personas menores de 18 años, en la configuración de la conducta.</p> <p>También se crea una nueva conducta punible, relacionada con la explotación reproductiva de las mujeres, conducta que busca sea sancionada como un delito autónomo, dada la degradación del cuerpo de la mujer a un objeto o maquina gestante, afectando el derecho y principio a la dignidad humana, cuando se imponen reglas del derecho civil y comercial dirigidas a bienes u objetos hacia los seres humanos, y en este caso a las mujeres dada su capacidad de gestar.</p> <p>Los artículos finales, incluyen dos conductas punibles en el Código Penal, la primera relacionada con la apología a la violencia contra niñas, niños, adolescentes y mujeres, conducta que se requiere sea sancionada con el objetivo de acudir a la función preventiva de la pena, la cual busca generar conciencia en la población en general sobre la gravedad de promover, instigar, o reproducir, justificar y banalizar la violencia, esta medida debe estar dirigida a generar un cambio cultural y apoyar otra serie de medidas de política pública de carácter preventivo, dado que, las personas aprovechan cualquier escenario de la vida pública como privada para justificar las violencias contra estos grupos poblacionales, y estos mensajes son tomados como ciertos e incluso válidos en el modelo de sociedad en el que nos encontramos, lo cual, hace mucho mas difícil y complejo adoptar medidas preventivas y de modificación de comportamientos y expresiones sociales que responden a estereotipos e imaginarios fundados en el sexo, la edad, el género, entre otros criterios sospechosos de discriminación.</p> <p>Respecto al delito contemplado que responde a una necesidad que actualmente deben afrontar las víctimas de violencia física y sexual, y que desencadenan en múltiples</p>	<p>ocasiones en feminicidios. A hoy no existe en el país conducta punible que permita las autoridades judiciales investigar el delito de amenaza personal. La conducta punible existente y descrita en el artículo 346 del Código Penal, es un delito contra la seguridad pública que busca generar alarma, zozobra o terror en la población, aspecto, que no siempre encarna la finalidad de la amenaza personal, dado que, la alarma, zozobra o terror se genera o en una persona o incluso en su grupo familiar. El que exista esta conducta punible, permitirá a las víctimas de violencia y de riesgo de feminicidio exigir a las autoridades judiciales se investigue esta conducta y además poder acceder a medidas de protección para evitar la comisión o concreción de la amenaza.</p> <p>Finalmente, el proyecto de ley modifica el tipo penal de acoso sexual, el cual incluye nuevos verbos rectores que buscan precisar la conducta a sancionar, y que por lo tanto, permita a las autoridades judiciales, tanto de investigación como de juzgamiento encuadrar la conducta punible sin que haya lugar a duda razonable que beneficie al agresor.</p> <p><b>Bibliografía</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Equipo Técnico del Observatorio del Bienestar de la Niñez ICBF, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF, Organización Internacional para las Migraciones – OIM, (2015), <i>ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DE EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL EN COLOMBIA Una Oportunidad para Garantizar la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes</i>. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.</li> <li>Vásquez, J. (2018) <i>Complexity of an alternative to address "cursed problems": The case of CSEC in Colombia</i>. Revista Venezolana de Gerencia, vol. 23, Universidad del Zulia, Venezuela.</li> <li>La esclavitud moderna y la lucha mundial contra el comercio de seres humanos, mayo 2017. Disponible en <a href="file:///C:/Users/DANIEL%20ARDILA/Desktop/INVESTIGACION/A21/Exposici%C3%B3n%20de%20motivos/actualizacionembajadorastridvalladares1.pdf">file:///C:/Users/DANIEL%20ARDILA/Desktop/INVESTIGACION/A21/Exposici%C3%B3n%20de%20motivos/actualizacionembajadorastridvalladares1.pdf</a></li> <li>Recomendación General #38 del Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres. Consultada en <a href="https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRCAGhKb7vhsldCrOIJUvLRFdjh6%2fx1pWDzDf17M0o0BdJx4bGjGtPpSgY1qXolchd7YxD%2fTARvkGHpazTHZHiUEHwEdWbXpWQI%2bd9TotW8Vnpyt6Bz2r">https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRCAGhKb7vhsldCrOIJUvLRFdjh6%2fx1pWDzDf17M0o0BdJx4bGjGtPpSgY1qXolchd7YxD%2fTARvkGHpazTHZHiUEHwEdWbXpWQI%2bd9TotW8Vnpyt6Bz2r</a></li> <li>Forero (2021) Enfoque de Derechos de la Niñez y las Mujeres en el abordaje de los delitos sexuales y la trata de personas. Ponencia talleres de formación, manuscrito sin publicar.</li> <li>Pérez, C. (2015) <i>Estudio descriptivo del delito de trata de las personas que victimiza a niñas y mujeres en Medellín</i>. Alcaldía de Medellín.</li> </ol>

7. Pérez, C. (2013) *COMPILACION NORMATIVA SOBRE LA TRATA DE PERSONAS EN COLOMBIA* Convenio M – 221 de 2013 entre UNODC y el Ministerio del Interior Acuerdo de contribución DCI – MIGR / 2013 / 282 – 731 Unión Europea. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC. Bogotá.
8. Trujillo, E. Flórez, C. Mendoza, L. (2011) *Trata de personas en Colombia: una aproximación a la magnitud y comprensión del problema* Departamento de Psicología Carmen Elisa Flórez, CEDE, Facultad de Economía Laura María Mendoza Simonds, Asistente de Investigación. Bogotá: Universidad de los Andes. Editorial Kimpres Ltda.
9. Ojalora, S. Henao, M. Morales, J. (2009) *Estudio Nacional Exploratorio Descriptivo sobre el Fenómeno de Trata de Personas en Colombia*. FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS ESCUELA DE ESTUDIOS DE GÉNERO, Ministerio del Interior y de Justicia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
10. Víctimas de Trata en Colombia, entre la desprotección y la indiferencia. Disponible en <file:///C:/Users/DANIEL%20ARDILA/Desktop/INVESTIGACION/A21/Exposici%C3%B3n%20de%20motivos/kit-de-prensa-informe-victimas-de-trata-en-americ-latina.pdf>
11. Embajada de los Estados Unidos de América en Colombia, Informe sobre la Trata de Personas, 2020. Disponible en <https://co.usembassy.gov/es/our-relationships-official-reports-es/informe-sobre-la-trata-de-personas-2020/>.
12. Grisales, Y. Valero, P. (2014). La trata de personas bajo la modalidad de la captación en la red social Facebook. Tesis de grado. Universidad Libre Seccional Pereira. Facultad de Derecho. Pereira.

Cordialmente,



**EMMA CLAUDIA CASTELLANOS**  
Senadora de la República



**ANGELA SÁNCHEZ LEAL**  
Representante a la Cámara por Bogotá



**ADRIANA MAGALI MÁTIZ VARGAS**  
Representante a la Cámara



**ERWIN ARIAS BETANCUR**  
Representante a la Cámara por Caldas

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 576 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual se declara al trabajador bananero, al campesino platanero y a la producción bananera y platanera como patrimonio cultural, inmaterial, alimenticio y nutricional de la Nación y se dictan otras disposiciones.*

PROYECTO DE LEY No. DE 2021 CÁMARA

**"Por medio de la cual se declara al trabajador bananero, al campesino platanero y a la producción bananera y platanera como patrimonio cultural, inmaterial, alimenticio y nutricional de la Nación y se dictan otras disposiciones"**

El Congreso de Colombia

Decreta:

**Artículo 1°. Declaratoria.** Declárese al trabajador bananero, al campesino platanero y la producción de banano y plátano como Patrimonio Cultural, Inmaterial, Alimenticio y Nutricional de la Nación, para de esta manera salvaguardar, preservar, conservar, proteger, sostener y divulgar la identidad y el emprendimiento de los campesinos colombianos.

**Parágrafo:** Reconózcase a todos los sectores que integran el campo productivo del banano y del plátano de nuestro país, como, agremiaciones, fundaciones, sindicatos, finqueros y en especial al trabajador bananero y campesino platanero, sus significativos aportes para la consolidación de la grandeza de las subregiones productivas en la economía colombiana.

**Artículo 2°.** Declárese el 5 de diciembre de cada año, como el día nacional del trabajador bananero y platanero.

**Artículo 3°.** El Gobierno Nacional a través de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Cultura, de conformidad con sus funciones constitucionales y legales, contribuirá al fomento, promoción, conservación, divulgación y desarrollo de la producción bananera y platanera declarada en la presente ley, a partir de las diferentes actividades desarrolladas a su alrededor y que han hecho tradición en la cultura alimentaria de la nación, además se incorporará la producción bananera y platanera a la lista representativa del Patrimonio Cultural e Inmaterial de la Nación, para el desarrollo de su respectivo plan de salvaguarda.

**Artículo 4°.** El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a partir de la vigencia de la presente ley, pondrá en marcha un proyecto estratégico para la formalización del sector platanero y bananero, con el fin de garantizar y consolidar la generación de empleo y el crecimiento económico y sostenido de los productores de plátano y banano en los departamentos donde se producen estos productos.

**Artículo 5°.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será el encargado de propender por la promoción y fortalecimiento de la producción del banano y el plátano, en el marco de la soberanía alimentaria, a partir de las diferentes políticas, programas, proyectos y metas planteadas para el cumplimiento del respectivo Plan Nacional de Desarrollo.

**Artículo 6°.** Reconózcase al banano y plátano como alimentos tradicionales, procurándose su inclusión en los procesos que se adelanten con relación a los programas de alimentación escolar, comedores comunitarios, centros de bienestar del adulto mayor o centros día, entre otros, el Gobierno Nacional deberá priorizar y promover propuestas que contengan el uso del banano y plátano como alimento básico en los programas nutricionales, que ejecuten las entidades del orden nacional y territorial.

**Artículo 7°.** El Gobierno Nacional propenderá por la ejecución de actividades encaminadas a la generación de valor agregado al banano y plátano en procura de incrementar el valor de los subproductos derivados de estos.

**Artículo 8°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los H. Representantes,



**JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia




**JULIAN PEINADO RAMIREZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia




**CARLOS JULIO BONILLA SOTO**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Cauca



**HARRY GIOVANNY GONZALEZ G**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Caquetá



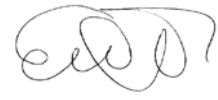
**HERNAN GUSTAVO ESTUPIÑAN C**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Nariño



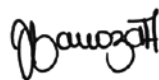
**SILVIO JOSE CARRASQUILLA**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Bolívar



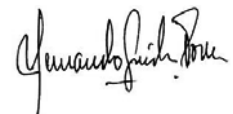
**KELYN JOHANA GONZALEZ DUARTE**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Magdalena



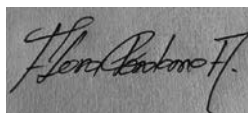
**ELIZABETH JAY-PAN DIAZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina



**JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT.**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Atlántico



**HERNANDO GUIDA PONCE**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Magdalena



**FLORA PERDOMO ANDRADE**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Huila



**EXPOSICION DE MOTIVOS**

**AL PROYECTO DE LEY No. DE 2021 CÁMARA**

**“Por medio de la cual se declara al trabajador bananero, al campesino platanero y a la producción bananera y platanera como patrimonio cultural, inmaterial, alimenticio y nutricional de la Nación y se dictan otras disposiciones”**

**La provincia del Magdalena**

El inmenso espacio selvático de la Provincia del Magdalena comunicó, desde la colonia, la ciudad de Santa Marta con los puertos interiores del río Magdalena, al suroeste con el contrafuerte de la Sierra Nevada de Santa Marta, que se eleva desde cero metros en el parque Tayrona hasta nieves perpetuas en los picos Simón Bolívar y Colón, y al norte siguiendo la línea costera a la península de la Guajira. Pese a su inmenso potencial la Provincia del Magdalena estuvo confinada a una agricultura de subsistencia para el consumo local y la exportación de madera de tinte. La mayor actividad económica de la región a comienzos del siglo XIX fue el contrabando, luego de la frustración de la elite emancipadora cuando intentó explorar las ventajas del tráfico naviero, pero se encontró con la crónica falta de capital en la nueva república. Fue el auge del puerto de Barranquilla, en la segunda mitad del siglo, que propició el establecimiento de una agricultura comercial para abastecer la creciente población del puerto. A ello siguió la llegada de la empresa francesa del canal de Panamá y sus veinte mil obreros, para la construcción de la vía interoceánica, lo que amplió el mercado para la agricultura comercial sino para sombreros, toallas y objetos de fique elaborados en la Provincia del Magdalena. Esta ampliación produjo un auge económico y demográfico en el poblado de Ciénaga, donde convergían el café, el tabaco, el cacao y el maíz, cultivados en el interior de la Ciénaga Grande, que circulaban por el camino de la Barra de Salamanca. La agricultura comercial, que se inició en haciendas de las estribaciones de la Sierra Nevada, fue orbitando a la región de los seis ríos (Ríofrío, Córdoba, Sevilla, Tucurínca, Aracataca y Fundación) que corren al occidente de la Sierra hacia la Ciénaga Grande, complementando la producción ganadera de Valledupar y de café en Villanueva.

**El banano en el Caribe: orígenes**

En la década de 1830, Francis Pogat trajo al Caribe la variedad *Gros Michel* cuyo cultivo captaría el gusto de la población en los países más desarrollados. A finales

del siglo XIX, aumentó la demanda de la fruta en Estados Unidos, y el banano, que podía recolectarse todo el año y ser transportado durante su ciclo de madurez de 21 días, reclamó una gran flota de buques refrigerados para el transporte de la fruta, por ello las pequeñas empresas no pudieron competir, con lo cual se acentuó la tendencia monopolística en el sector. El presidente Rafael Reyes (1904-1909) había concedido exención de impuestos a la producción y exportación del banano hasta 1929 y la concesión de tierras hasta 1911. La compañía adquirió en Aracataca las haciendas Santa Ana y Santísima Trinidad que, en 1920, sumaban 13.078 hectáreas.

En esa década de 1920, la inflación de precios y la consecuente subida de salarios, mermó el margen de ganancia de los hacendados que, en ocasiones, se compensaba con un mayor pedido de la United. Para finales de la década la mano de obra escaseaba y los salarios se habían estancado alrededor de un dólar. Entonces los trabajadores bananeros comenzaron a organizarse y dirigentes locales, representantes de la clase de propietarios de plantaciones, pidieron al gobierno nacional que se impusiera algún impuesto a la exportación del banano y se nacionalizaran los ferrocarriles de la Compañía.

El banano significaba para el Departamento el 95% de sus exportaciones, pero a nivel nacional sólo representaba el 7%. Para 1921 sólo existía en la región una producción de 12.000 sacos de café.

En 1928, 50 mil personas vivían en la zona cruzada por el ferrocarril y 30 mil trabajaban para la industria del banano, que se había beneficiado de la llegada de trabajadores de Bolívar, Atlántico y Santander, atraídos por los mejores salarios

La huelga bananera de 1928 fue una muestra del relevante poder de la United en la región. El cese organizado por el Partido Socialista Revolucionario, representado en la región por el líder Raúl Eduardo Mahecha, logró la parálisis de 25.000 obreros bananeros. En respuesta el gobierno de Miguel Abadía Méndez envió, a mediados de noviembre, tropas al mando del general Carlos Cortés Vargas. Los trabajadores elevaron un petitorio que no fue atendido por el gerente de la empresa, alegando falta de legalidad de los representantes obreros. En las peticiones había puntos como la declaratoria de contrato colectivo entre los trabajadores del banano y la empresa, la cesación de pagos en vales a los obreros y el fin de los economatos donde la United obligaba a comprar a los obreros. Para el gobierno conservador la huelga fue vista como el inicio de una insurrección general, latente desde la derrota liberal en la guerra de los 1.000 días. La poca receptividad de la empresa a los pedidos de los obreros que habían organizado el inmenso paro, desembocó en el plan de los líderes obreros de marchar desde Ciénaga, centro de la protesta, hasta Santa Marta, marcha que fue detenida por las tropas dirigidas por el comandante militar y político del Magdalena, Cortés Vargas, que había recibido sólidos poderes con la declaratoria de turbación del orden público emitida un día antes, el cinco de diciembre de 1928, por el gobierno nacional.

La huelga se saldó con un gran número de obreros y familiares muertos, cifra que no se pudo precisar, pero que se supone alta por la magnitud del movimiento, pues a ella se sumaron las jornadas de protestas estudiantiles el 8 de junio de 1929, que significaron el ocaso de la hegemonía conservadora que gobernaba a Colombia desde 1904 y la llegada al poder del Partido Liberal.

La primera gran crisis económica del capitalismo por la quiebra de la bolsa de Nueva York en octubre de 1929, llevó a la United Fruit Company a bajar la compra de banano y a negociar la fusión con su mayor competidora: la Cuyamel Company, fundada por Samuel Zemurray, un comerciante de banano que se había incorporado al negocio de la fruta en 1895, en Alabama, y que en 1910 se había embarcado en una aventura militar junto a Mario Bonilla, quien había sido presidente de Honduras, un soldado de la fortuna llamado: "general" Lee Christmas y su protegido Guy "ametralladora" Molonoy, pistolero profesional, quienes se apoderaron de Honduras. La competencia ruinosa entre las empresas bananeras en medio de la Gran Depresión, llevó al intercambio de acciones entre la United y la Cuyamel por un valor de treinta millones y medio de dólares.

El desarrollo de la industria bananera en Colombia se dio sobre la senda de ampliar la zona de cultivo y la recuperación del impacto económico de la huelga bananera y la Depresión.<sup>1</sup>

Durante la segunda mitad del siglo XX el banano fue uno de los productos agrícolas de exportación más importantes de Colombia, junto al café, las flores y, en algunos años, el algodón. Con excepción del descenso registrado en la década del setenta, el banano incrementó su participación dentro del total de exportaciones del país durante el período mencionado.

En efecto, mientras en los años cincuenta el valor de las exportaciones de banano representó en promedio el 2,9% del total del valor de las exportaciones colombianas, en los sesenta y ochenta llegó a ser el 3,9%, y entre 1990 y 1997 fue el 5,0%.

Para los años noventa, las exportaciones de banano representaron, en promedio, el 45% de las exportaciones agrícolas no tradicionales del país.

A partir de allí, surge la **nueva zona bananera colombiana**, con altas posibilidades de desarrollo, excelentes suelos para el cultivo y considerables ventajas comparativas con respecto a las zonas existentes en los países centroamericanos.

<sup>1</sup> La industria bananera y el inicio de los conflictos sociales del siglo XX. Autor: Agudelo Velásquez, Leonardo. Historiador de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Investigador y docente, Universidad Autónoma de Colombia. <https://www.banrepublicultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-258/la-industria-bananera-y-el-inicio-de-los-conflictos-sociales-siglo-xx>

Se desarrolló entonces en el Urabá antioqueño, un potencial en la producción del banano que hoy les da sustento a miles de familias y convierte a este territorio en un foco del desarrollo de Antioquia.

Actualmente, Colombia representa el 2% de la producción mundial de banano, con un enfoque netamente comercial y es reconocido a nivel mundial como país exportador de banano de alta calidad.

En el año 2019 las exportaciones de banano sumaron US \$852,8 millones, con un total de 100,2 millones de cajas. Los principales países destino de las exportaciones en el año 2019 fueron: Bélgica con 22,7 millones de cajas, seguido por el Reino Unido con 17,7 millones de cajas, en tercer lugar se encuentra Italia con 13,6 millones de cajas, seguido por EE.UU con 12,3 millones de cajas (Augura, 2019).

Por su parte respecto al plátano las exportaciones en 2019 desde el Urabá, fueron de 3,75 millones de cajas por valor de 46,8 millones USD. El destino principal de plátano colombiano en el año 2019 fue EE.UU con 1,9 millones de cajas, seguido por Reino Unido con 1 millón de cajas, en tercer lugar, se encuentra Bélgica con 237 mil cajas. (Augura, 2019)

Para el año 2020, Colombia ocupó el cuarto lugar de proveedores de banano a Corea del Sur después de no hacer parte del top 10 en los años anteriores. Esto en correspondencia con los esfuerzos gubernamentales realizados y que han permitido tener un panorama positivo en las exportaciones.

**Producción Mundial de Plátano**

PAIS	REND (T/HA)	PRODUCCIÓN	% PART.
UGANDA	5,4	6.890.164	23,60
CAMERÚN	13,2	6.822.133	6,70
GHANA	10,8	5.581.745	6,70
COLOMBIA	10,6	3.908.986	8,70
RWANDA	8,7	3.756.504	6,60
NIGERIA	6,1	2.665.129	6,20
PERU	11,3	3.010.391	5,00
CÔTE D'IVOIRE	3,7	847.705	4,30
REP. DEM. DEL CONGO	4,5	863.156	3,60
OTROS	6,7	6.961.197	19,50
TOTAL	7,9	42.256.305	100,00

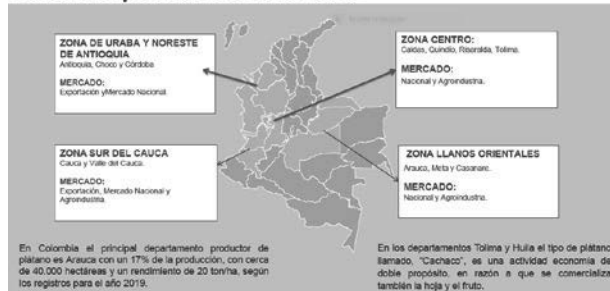
Fuente: FAO/IFPRI datos a 2017, consultado febrero 2020. Cálculos: secretaria técnica PLATANO

- Colombia ocupa el 4 lugar en producción, rendimiento y área sembrada de Plátano a nivel mundial.
- El país con mayor rendimiento en América es Perú, presentando rendimientos promedios de 11,3Ton/Ha, en el mundo es Camerun con un 13,2 ton/ha

Fuente: Ministerio de Agricultura. El campo es de Todos. Dirección de cadenas Agrícolas y Forestales. Marzo de 2020

Respecto a la región de Urabá, en 2019, las exportaciones de banano fueron de 65.4 millones de cajas por valor de US \$538.9 millones y 35.083 las hectáreas sembradas de banano en la región, haciendo de nuestra subregión, la más representativa a nivel de producción de banano en el país (Augura, 2019)<sup>2</sup>

**Zonas de producción de plátano en Colombia**  
**Zonas de producción año 2019**



La Constitución Política de Colombia, como las leyes 397 de 1997 y 1185 de 2008 determinan las especificaciones para la conformación y las manifestaciones del patrimonio cultural e inmaterial de la nación sobre los cuales recaen este tipo de prácticas que hacen parte de la historia social y económica de los colombianos.

El banano es una fruta de agradable sabor, alto contenido de vitamina y minerales y de fácil digestión. Por cada 100 gramos de banano se tienen 460 calorías. Como pocas frutas, el banano permanece aséptico dentro de su envoltura natural, jamás tiene gusano, ni corazón, ni semilla. Es un alimento altamente energético, con hidratos de carbono fácilmente asimilables.

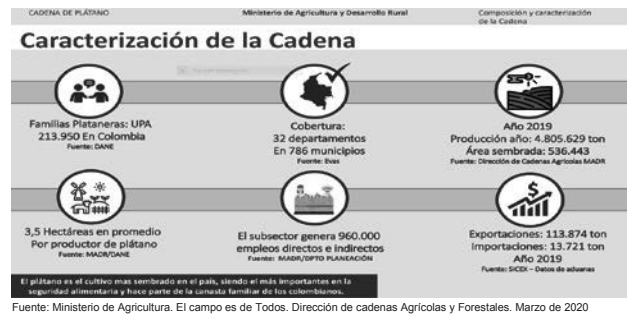
<sup>2</sup> Fuentes:  
Augura. (2019). *Coyuntura Bananera 2019*.  
Cuervo Bernal, L. E., Hoyos Ruiz, R., Vélez Villegas, G., & De Jesús Cortés, M. (s/f). *Caracterización Subsector Bananero en Colombia*. Recuperado el 12 de febrero de 2021, de <https://repositorio.sena.edu.co/bitstream/handle/11404/2151/3004.pdf?jsessionid=5422510C1D5B876C056E1F1143A8C36A?sequence=1>

El banano ofrece una gran variedad de elaboración de productos, transformados e industrializados, en forma de bananos pasos o bananos deshidratados o secados, cremas, pastas, pulpas, puré, compotas, mermeladas en conserva, harinas, hojuelas, frutas en jarabe, confitadas y congeladas, alimento para ganado y otros animales; Los subproductos o abonos orgánicos procedentes del vástago que incorporan a la plantación y los residuos que se generan en la cosecha, fibras y papel a base de los pseudotallos, alcohol, aguardiente, vino, cerveza, vinagre de la fermentación de la fruta ( Cuervo et al., s/f)

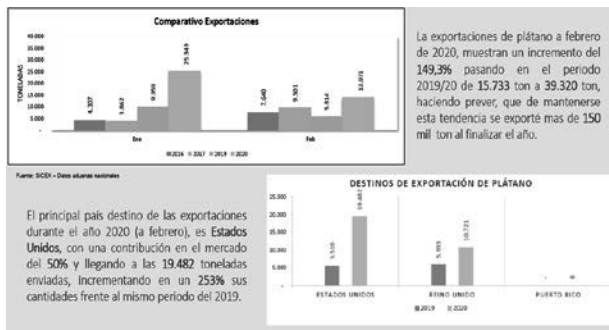
Por otro lado, el plátano es una gran fuente de fibra, vitaminas y minerales como el potasio, calcio, magnesio y vitaminas del complejo B. Además, contiene un almidón más resistente, un tipo de carbohidrato que no es bien absorbido por el cuerpo y puede generar muchos beneficios para la salud como el control de la glucosa, el mantenimiento del peso e incluso una disminución de los niveles de colesterol.

En tal sentido resulta fundamental considerar el estudio de esta iniciativa, toda vez que el sector bananero presenta fortalezas económicas y sociales que pueden ser potencializadas para generar progreso y desarrollo. De igual manera, y con el apoyo del gobierno nacional estaríamos contribuyendo a la protección de miles de familias que hacen parte histórica de la producción agropecuaria de nuestro país.

Según información del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a marzo de 2020 presenta la siguiente caracterización de la cadena de producción de plátano.



**Comportamiento de las exportaciones a febrero de 2020**



**Empleo**

AÑO	AREA COSECHADA	EMPLEOS DIRECTOS	EMPLEOS INDIRECTOS	EMPLEOS TOTALES
2014	401.739	235.111	584.445	819.556
2015	405.910	235.102	584.847	819.949
2016	416.053	248.758	618.779	867.537
2017	415.943	248.521	618.179	866.700
2018	434.078	267.813	665.744	933.557
2019	448.596	275.953	681.456	957.409

Información Departamento de planeación MADR

- El empleo generado por el subsector de plátano en el país asciende alrededor de 957.409 siendo junto con el café y la panela los principales productos que generan empleos en sector agrícola del país.
- Desde el año 2014, se han incrementado en un 17% la cantidad de empleos directos e indirectos que genera el sector platanicultor colombiano.

Fuente: Ministerio de Agricultura. El campo es de Todos. Dirección de cadenas Agrícolas y Forestales. Marzo de 2020

Razones por las cuales presentamos a consideración del Congreso de la República esta iniciativa, para que sean los debates amplios y enriquecedores la principal instancia que permitan a esta corporación aportar una Ley en respaldo a miles de productores bananeros.

De los H. Representantes,

**JOHN AIRO ROLDAN AVENDAÑO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia

**JULIAN PEINADO RAMIREZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Antioquia

**CARLOS JULIO BONILLA SOTO**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Cauca

**HARRY GIOVANNY GONZALEZ G**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Caquetá

**HERNAN GUSTAVO ESTUPIÑAN C**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Nariño

**SILVIO JOSÉ CARRASQUILLA**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Bolívar



**KELYN JOHANA GONZALEZ DUARTE**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Magdalena



**ELIZABETH JAY-PAN DIAZ**  
Representante a la Cámara  
Departamento Archipiélago de  
San Andrés, Providencia y  
Santa Catalina



**JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT.**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Atlántico



**HERNANDO GUIDA PONCE**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Magdalena



**FLORA PERDOMO ANDRADE**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Huila

**CONTENIDO**

Gaceta número 270 - Lunes, 12 de abril de 2021

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 573 de 2021 Cámara, por medio del cual se eliminan beneficios y subrogados penales y administrativos para quienes sean condenados o estén cumpliendo detención preventiva por el delito de feminicidio .....	1
Proyecto de ley número 574 de 2021 Cámara, por medio de la cual se establecen la definición oficial, la tipología y los mecanismos para la gestión de pasivos ambientales en Colombia y se dictan otras disposiciones .....	8
Proyecto de ley número 575 de 2021 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 599 de 2000 y se crean medidas integrales para la prevención, respuesta y sanción de la violencia contra niñas, niños, adolescentes y mujeres, particularmente la violencia sexual. - Ley Cero Violencia Sexual.....	14
Proyecto de ley número 576 de 2021 Cámara, por medio de la cual se declara al trabajador bananero, al campesino platanero y a la producción bananera y platanera como patrimonio cultural, inmaterial, alimenticio y nutricional de la Nación y se dictan otras disposiciones.....	24