



# 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 957

Bogotá, D. C., viernes, 6 de agosto de 2021

EDICIÓN DE 39 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 105 DE 2021 CÁMARA

*por medio de la cual se garantiza la entrega gratuita, oportuna y suficiente de artículos de higiene menstrual a las mujeres privadas de la libertad y se dictan otras disposiciones.*

Proyecto de Ley No. **105** de 2021

**"Por medio de la cual se garantiza la entrega gratuita, oportuna y suficiente de artículos de higiene menstrual a las mujeres privadas de la libertad y se dictan otras disposiciones"**

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

##### I. JUSTIFICACIÓN.

Colombia se encuentra constituida dentro de un régimen de Estado Social de Derecho, por lo tanto, debe propender por garantizar a sus asociados la protección de los derechos fundamentales reconocidos en la Carta Política, así como en los tratados internacionales suscritos y ratificados, asegurando su plena aplicación. De este modo, a las autoridades del Estado colombiano les corresponde adoptar todas las medidas necesarias para asegurar sin discriminación alguna, el pleno ejercicio de esos derechos, especialmente el de la dignidad humana, el cual se erige según la Corte Constitucional<sup>1</sup> "como un derecho fundamental, de eficacia directa, cuyo reconocimiento general compromete el fundamento político del Estado" al ser equivalente "(i) al merecimiento de un trato especial que tiene toda persona por el hecho de ser tal; y (ii) a la facultad que tiene toda persona de exigir de los demás un trato acorde con su condición humana".

Es importante precisar, que la protección del derecho a la dignidad humana debe ser garantizado en igualdad de condiciones a todo el conglomerado social, incluyendo a aquellas personas que se encuentran privadas de la libertad, pues así lo dispone la Ley 65 de 1993<sup>2</sup>, actual Código Penitenciario y Carcelario:

"Artículo 5. RESPETO A LA DIGNIDAD HUMANA. "En los establecimientos de reclusión prevalecerá el respeto a la dignidad humana, a las garantías constitucionales y a los Derechos Humanos universalmente reconocidos. Se prohíbe toda forma de violencia física, sicológica o moral. Las restricciones impuestas a las personas privadas de la libertad estarán limitadas a un estricto criterio de necesidad y deben ser proporcionales a los objetivos legítimos para los que se han impuesto. Lo carencia de recursos no podrá justificar que las condiciones de reclusión vulneren los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad." (Negrilla y subrayado fuera del texto)

<sup>1</sup> Sentencia T-291/16; <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-291-16.htm>

<sup>2</sup> [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0065\\_1993.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0065_1993.html)

Ahora bien, la legislación interna y los estándares internacionales vinculantes para Colombia, contienen disposiciones que obligan a las autoridades penitenciarias, a garantizar unas condiciones mínimas que le permitan a todo aquel que esta privado de la libertad, llevar una subsistencia digna en el lugar en el que se encuentre recluso, no obstante, ello ha sido de difícil acatamiento, por la situación crítica de las prisiones, tan es así que la Corte Constitucional en tres oportunidades<sup>3</sup> ha procedido a declarar el estado de cosas inconstitucional<sup>4</sup>, debido a las indignas condiciones de reclusión en las que habitan decenas de personas privadas de la libertad en las cárceles y penitenciarías del país, en virtud de medidas de aseguramiento o condenas.

La primera declaratoria se produjo con la Sentencia T-153 de 1998<sup>5</sup> en la cual Corte precisó:

*Las cárceles colombianas se caracterizan por el hacinamiento, las graves deficiencias en materia de servicios públicos y asistenciales, el imperio de la violencia, la extorsión y la corrupción, y la carencia de oportunidades y medios para la resocialización de los reclusos. Esta situación se ajusta plenamente a la definición del estado de cosas inconstitucional. Y de allí se deduce una flagrante violación de un abanico de derechos fundamentales de los internos en los centros penitenciarios colombianos, tales como la dignidad, la vida e integridad personal, los derechos a la familia, a la salud, al trabajo y a la presunción de inocencia, etc. Durante muchos años, la sociedad y el Estado se han cruzado de brazos frente a esta situación, observando con indiferencia la tragedia diaria de los cárceles, a pesar de que ella representaba día a día la transgresión de la Constitución y de las leyes. Las circunstancias en las que transcurre la vida en las cárceles exigen una pronta solución. En realidad, el problema carcelario representa no sólo un delicado asunto de orden público, como se percibe actualmente, sino una situación de extrema gravedad social que no puede dejarse desatendida. Pero el remedio de los males que azolan al sistema penitenciario no está únicamente en las manos del INPEC o del Ministerio de Justicia. Por eso, la Corte tiene que pasar a requerir a distintas ramas y órganos del Poder Público para que tomen las medidas adecuadas en dirección a la solución de este problema. (Negrilla y subrayado fuera del texto)*

Lo anterior permite evidenciar el inadecuado funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario en Colombia, es una problemática de antaño que logró ser corregida con la declaratoria enunciada, al punto que la Corte Constitucional reconoció que los esfuerzos en la creación de una infraestructura penitenciaria que ampliara la cobertura, fueron en su mayoría exitosos. Sin embargo, 15 años después la evidencia fáctica, conllevó a que el Tribunal Constitucional mediante la

<sup>3</sup> <http://www.policariminal.gov.co/Portals/0/documento/cosas%20institucional.pdf>

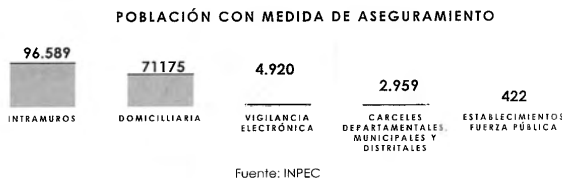
<sup>4</sup> La figura del Estado de Cosas Inconstitucional, es aquella mediante la cual esta Corte, como otros Tribunales en el mundo, ha constatado que en algunas situaciones particulares el texto constitucional carece de efectividad en el plano de la realidad, tornándose meramente formal. Se ha decretado al verificar el desconocimiento de la Constitución en algunas prácticas cotidianas en las que interviene la Administración, y en las que las autoridades públicas, sin al actuar en el marco de sus competencias legales, hacen su actividad al margen de los derechos humanos y de sus obligaciones constitucionales, en relación con su respeto y garantía. Sentencia T-762/15.

<sup>5</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-153-98.htm>

sentencia T-388 de 2013, tuviera que volverse a pronunciar expresando que nuevamente, el sistema penitenciario y carcelario colombiano se encontraba en un estado de cosas contrario al orden constitucional vigente, que conllevaba al desconocimiento de la dignidad humana, principio fundante de un estado social de derecho, precisando además: **“Las cárceles y penitenciarias están en un estado de cosas, que se han convertido en verdaderos o depósitos de seres humanos, antes que instituciones respetuosas de la dignidad, de los derechos fundamentales de las personas y orientadas a resocializarlas. Esta grave afectación a la libertad, constituye una grave amenaza para la igualdad y para el principio de la dignidad humana”** (Negrilla y subrayado fuera del texto), pronunciamiento que fue reiterado posteriormente, mediante la sentencia T-762 de 2015, en la que se impartieron ordenes complementarias a las establecidas en el año 2013, al no estar basada la política criminal en estudios empíricos, lo cual propiciaba una descoordinación.

Ahora bien, sin lugar a dudas los pronunciamientos enunciados, son importantes referentes jurisprudenciales que han mostrado un diagnóstico de la problemática carcelaria y penitenciaria del país y además constituyen una prueba fehaciente que el compromiso adquirido constitucionalmente por el Estado colombiano, con la dignidad humana de toda persona, en especial de aquellas privadas de la libertad, no ha logrado ser materializado a plenitud.

Por lo enunciado, se debe precisar que son más de ciento setenta y seis mil personas privadas de la libertad (176.065 con corte mayo/2021)<sup>7</sup>, que tiene que padecer a diario las falencias del sistema carcelario y penitenciario colombiano, y más puntualmente las 96.589 que se encuentran privadas de la libertad intramuros, en los 133 establecimientos de reclusión a nivel nacional:



<sup>6</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-388-13.htm>  
<sup>7</sup> Informe estadístico población privada de la libertad – INPEC, Mayo de 2021: p.14.

Esas más de 96 mil PPL, se han visto enfrentadas a graves problemáticas como el hacinamiento que para el mes de mayo superó el 18% al reportarse una sobrepoblación de 15.089 reclusos<sup>8</sup>, pero además de ello también existen falencias como la escasez de elementos de aseo, la precariedad de los sistemas de agua y la imposibilidad del sistema de salud extramural para atender a todos los reclusos, situaciones que empeoraron con la emergencia generada por el coronavirus.

Ahora bien, es importante señalar que uno de los sujetos mayormente afectados por la problemática carcelaria son las mujeres, quienes además de tener suspendidos y restringidos, derechos como la libertad física, la libre locomoción, el trabajo y la familia, deben enfrentar un panorama muy desalentador en los centros de reclusión, tal y como lo fue advertido por el Tribunal Constitucional en la segunda declaratoria de estado de cosas inconstitucional<sup>9</sup>:

*Como lo muestran las estadísticas aportadas por los diferentes actores dentro del proceso la población carcelaria es fundamentalmente masculina. Son hombres las personas que mayoritariamente son privadas de la libertad, por cometer grandes delitos legales, a pesar de que la mayoría de la población de toda la sociedad es femenina. Esta baja participación de las mujeres en la población reclusa en prisión, respectu de forma grave en aquellos que son privados de la libertad pues, como se indicó, se convierten en un grupo cuyas necesidades se tornan invisibles para los diseñadores de políticas públicas. Primero, no existe infraestructura especial destinada a recluir a las mujeres. Como la mayoría de necesidades en materia de nuevos cupos se refiere a población masculina, las necesidades de la población femenina pasan a un segundo plano. Los planes de construcción, por la demanda misma del sistema, se concentran en elaborar espacios penitenciarios y carcelarios destinados a la reclusión de hombres, no de mujeres. Segundo, el hacinamiento tiene un impacto mayor en ellas que en ellos. Como la forma para solucionar la ausencia de cupos suficientes es recluir a las personas más allá de la capacidad instalada, el hacinamiento implica muchos veces para las mujeres, además de tener que compartir el espacio vital con una gran cantidad de personas, compartirlo con hombres, lo cual puede representar riesgos adicionales a su integridad. Tercero, las actividades y oficios con que se cuentan, suelen ser pensados para hombres. Muchas de las actividades laborales orientadas a la resocialización no tienen en cuenta muchos de los oficios y labores que también suelen desarrollar las mujeres. No es un problema únicamente colombiano, también es regional. (Negrilla y subrayado fuera del texto)*

Si bien la situación precisada, fue esbozada por la Corte Constitucional hace 8 años, la ausencia de un enfoque diferencial de género persiste a la fecha, pese a ser hoy, un principio<sup>10</sup> del Sistema Penitenciario y Carcelario, ello bajo la justificación

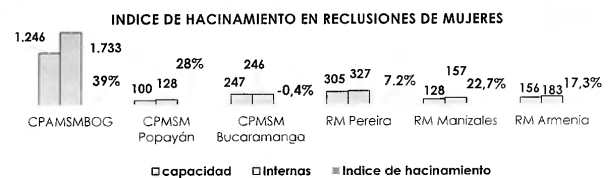
<sup>8</sup> Informe estadístico población privada de la libertad – INPEC, Mayo de 2021: p.26.  
<sup>9</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-388-13.htm>  
<sup>10</sup> LEY 1709 DE 2014, Artículo 2o. Adicionase un artículo a la Ley 65 de 1993, el cual quedará así: Artículo 3A. **Enfoque diferencial.** El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, religión, identidad de género, orientación sexual, raza, etnia, situación de discapacidad y cualquiera otra. Por tal razón, las medidas penitenciarias contenidas en la presente ley, contarán con dicho enfoque. El Gobierno Nacional establecerá especiales condiciones de reclusión para los procesados y condenados que hayan sido postulados por este para ser beneficiarios de la pena alternativa establecida por la Ley 975 de 2005 o que se hayan desmovilizado como consecuencia de un proceso de paz con el Gobierno Nacional.

de que históricamente la criminalidad femenina ha sido inferior al porcentaje de delitos cometidos por hombres, no obstante, los índices de mujeres privadas de la libertad en centros penitenciarios, han tenido un incremento significativo, al pasar de 1.500 mujeres en 1991<sup>11</sup> a 6.864 en mayo de 2021<sup>12</sup>, lo que representa un incremento del 357,6%, datos que fueron reafirmados con los reportes allegados por el INPEC para los últimos 7 años:



Adicionalmente, es preocupante evidenciar como el llamado de la Corte no ha producido los efectos que se esperaba, ello ante la inexistencia de infraestructura especial<sup>13</sup> a la que se ven enfrentadas las 4.090 mujeres que se encuentran reclusas en establecimientos penitenciarios masculinos, los cuales han tenido que ser adecuados a través de pabellones para la población femenina (30 centros de reclusión a mayo/2021)<sup>14</sup>, como quiera que Colombia tan solo cuenta con 6 centros de reclusión exclusivos para mujeres (que albergan a 2.774 mujeres privadas de la libertad, es decir, que tan solo el 40,4% del total están reclusas en verdaderos cárceles para mujeres, datos que permite señalar que *“las mujeres privadas de la libertad siguen siendo minorías que deben soportar un tratamiento penitenciario desigual en razón de su género [...]”*<sup>15</sup>.

Ahora bien, el que no existan cárceles suficientes para mujeres tiene como consecuencia un mayor hacinamiento en las que ya existen, e incluso en aquellos establecimientos mixtos que cuentan con pabellones para mujeres y así lo reportan las cifras del INPEC:



De lo anterior se puede evidenciar, una grave sobrepoblación en algunos de los centros de reclusión de mujeres que supera el 30%, no obstante, esta situación se agrava aun más en los establecimientos de reclusión para hombres, adecuados con pabellones para mujeres, donde por ejemplo<sup>17</sup> el EPMS Santa Marta reporta un hacinamiento del 180,4%, el EPMSC Valledupar del 166,8% y EPMSC Ocaña del 76,3%, convirtiéndose este hecho en una violación a la dignidad y a los derechos humanos de estas mujeres.

Así las cosas, la ausencia de infraestructura exclusiva para mujeres en Colombia y el hacinamiento, son solo algunos de los aspectos que afectan a las internas durante su reclusión, y que demuestran la necesidad de implementar un enfoque de género en la política carcelaria del país, no obstante, hay una problemática que ha sido invisibilizada y ella es la **insuficiente dotación de los elementos para la higiene propia del género**, bienes que la Corte Constitucional en la Sentencia T. 398/2019, consideró como insustituibles y de cuyo acceso depende el ejercicio del derecho a la dignidad, la igualdad, la salud y el libre desarrollo de la personalidad de las mujeres, entre otros, ello por cuanto<sup>18</sup>:

*“Los toallas higiénicas o sanitarias y los tampones desechables son productos que tienen como objetivo satisfacer las necesidades de las mujeres en edad fértil para el manejo de la menstruación. Entre las ventajas de este tipo de bienes es que confieren riesgos de salud, por oposición a alternativas como el uso de elementos caseros que, al no tener una tecnología de absorción y niveles de higiene adecuados, pueden generar riesgos de infecciones. Igualmente, permiten controlar olores que surgen del sangrado vaginal y manchas en la ropa que tienen consecuencias de estigma y presentación personal, atados a los tabúes alrededor de este fenómeno biológico. [...] (Negrilla y subrayado fuera del texto)*

<sup>11</sup> <https://www.icrc.org/es/document/informe-carceles-y-mujeres-en-colombia>  
<sup>12</sup> Informe estadístico población privada de la libertad – INPEC, Mayo de 2021: p.37.  
<sup>13</sup> Respuesta DP INPEC del 4/febrero/2021  
<sup>14</sup> Informe estadístico población privada de la libertad – INPEC, Mayo de 2021: p.38  
<sup>15</sup> <https://revistas.udeo.edu.co/index.php/rev/article/view/342877/20804379>  
<sup>16</sup> Informe estadístico población privada de la libertad – INPEC, Mayo de 2021: p.45-48.  
<sup>17</sup> Ibidem  
<sup>18</sup> Sentencia C-117/18: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-117-18.htm>

Ahora bien, es tan importante el acceso a este material de higiene, que el Tribunal Constitucional en la Sentencia T 398 de 2019<sup>19</sup> reconoció el manejo de la higiene menstrual como un derecho derivado de la salud sexual y reproductiva, definiéndolo como la posibilidad que tiene toda mujer a usar adecuadamente el material para absorber o recoger la sangre menstrual, precisando de igual forma que la titularidad de este derecho debe revisarse desde las situaciones especiales en las cuales viven las mujeres, conforme al artículo 13 inciso 3 de la Constitución Política de Colombia, es decir, aquellas que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta por su condición económica, física o mental, escenario en el que por supuesto se hallan las mujeres privadas de la libertad.

Adicionalmente, dispuso que el manejo de la higiene menstrual comprende cuatro elementos, a saber: **a) el empleo de material idóneo para absorber la sangre; b) la capacidad para hacer el cambio de dicho material en privacidad y tan seguido como sea necesario; c) el acceso a instalaciones, agua y jabón para lavar el cuerpo, así como para desechar el material usado y; d) la educación que permitan comprender los aspectos básicos relacionados con el ciclo menstrual y cómo manejarlos de forma digna y sin incomodidad alguna.** [...]”. (Negrilla y subrayado por fuera del texto).

En consideración a lo anterior, es significativo precisar que la Corte dispuso que las mujeres tienen derecho a elegir libremente el insumo que ellas consideren adecuado, de acuerdo a criterios tales como convicciones personales y la identidad étnica y cultural, y adicional a ello aclaró, que una vez elegido dicho insumo, **surge el derecho a acceder a ellos sin que medie barrera alguna**, con lo cual se materializa el derecho a la dignidad de las mujeres, ante hechos biológicos de su condición. Pero no solo la elección y su acceso son suficientes, también es necesario permitirles realizar el cambio del material absorbente por otro sin uso, las veces que sea necesario, como quiera que, en caso de no hacerse, la mujer en período de menstruación se podría exponer a afectaciones en su salud, de ahí la importancia de garantizarles a las mujeres privadas de la libertad una suficiente y oportuna dotación de los elementos de higiene menstrual.

Y es que el manejo de la higiene menstrual es un derecho que si bien fue desarrollado de manera amplia en 2019, el Tribunal Constitucional en consideración a la situación especial de indefensión y debilidad de las mujeres recluidas lo ha venido salvaguardado, al incluir como uno de los mínimos constitucionalmente asegurables en materia de infraestructura y servicios públicos,

<sup>19</sup> [https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T\\_398-19.htm#:~:fbclid=IwAR1186](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T_398-19.htm#:~:fbclid=IwAR1186)

la atención de las necesidades básicas radicales que, por su condición de mujeres, están expuestas a sufrir, en palabras de la Corte Constitucional<sup>20</sup>:

Los mínimos constitucionalmente asegurables en materia de infraestructura y servicios públicos en el ámbito penitenciario y carcelario, cuando se trata de los derechos fundamentales de las mujeres, son cualificados. Implican, cuando menos: i) el aseguramiento de condiciones sanitarias adecuadas para que puedan mantener su higiene y su salud, permitiéndoles acceso regular a baterías sanitarias y posibilitar su aseo personal y limpieza de ropa regularmente; ii) a recintos destinados al alojamiento con las instalaciones y artículos necesarios para satisfacer las necesidades de higiene propias de su género, incluidas toallas sanitarias gratuitas y el suministro permanente de agua para el cuidado personal de niños y mujeres, en particular las que cocinen, las embarazadas y las que se encuentren en período de lactancia o menstruación; y, por último, iii) condiciones apropiadas para las detenidas que se encuentren en estado de embarazadas, o acompañadas por sus hijos, que aseguren su subsistencia en condiciones dignas. Naturalmente, los mínimos aquí descritos en materia de infraestructura, están relacionados con la satisfacción de los derechos sociales fundamentales de las mujeres privadas de la libertad en centros de reclusión. Ello supone que, pese al desarrollo de estos parámetros, las autoridades estatales, a nivel legislativo, administrativo y presupuestal, siguen contando -más en esta específica materia, completa desde el punto de vista técnico y financiero- con un margen amplio de configuración en la definición del contenido específico de tales derechos. Los remedios judiciales necesarios para que las medidas diseñadas para esta protección se implementen efectivamente, o para que, con la debida concertación institucional, las aún inexistentes se formulen, conservando el equilibrio entre el amparo que demanda la dignidad humana de las reclusas y los principios de legalidad, separación de poderes y sostenibilidad fiscal, están en manos del juez de tutela en cada caso concreto. (Negrilla y subrayado fuera del texto)

Lo enunciado permite colegir que el Estado tiene el deber de desplegar todas las acciones posibles, para que la mujer, en especial aquellas privadas de su libertad, cuenten con las condiciones necesarias para poder practicar adecuadamente su higiene menstrual, no obstante, esta responsabilidad no se cumple a cabalidad en Colombia, ello por cuanto si bien, el artículo 69 de la Ley 65 de 1993, establece que el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- tendrá a su cargo el suministro de artículos de primera necesidad y uso personal para los detenidos y condenados, al revisar el memorando N.º 0251 del 10 de marzo de 2004, que materializa este artículo, describe que el kit de aseo personal que compone el mínimo vital para la población privada de la libertad esta compuesto por: "papel higiénico (2 rollos), máquina de afeitar (1), crema dental (1), jabón de tocador (1), desodorante (2), cepillo dental (1) y toallas higiénicas (2 paquetes), elementos que le son suministrados a su ingreso y una vez cada cuatro meses en abril, agosto y diciembre";<sup>21</sup> datos que permiten evidenciar que la periodicidad y cantidad de los elementos de aseo, no admiten que estas mujeres puedan tener una vida digna intramural.

<sup>20</sup> [https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-767-18.html#:~:text=1%2C%20185%2C%20Constitucional%20de%20Colombia%20para%20las%20mujeres%20privadas%20de%20la%20libertad%20de%20la%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia%20en%20la%20sentencia%20T-767-18%20del%2010%20de%20marzo%20de%202004%2C%20que%20materializa%20este%20art%C3%ADculo%2C%20describe%20que%20el%20kit%20de%20aseo%20personal%20que%20compone%20el%20m%C3%ADnimo%20vital%20para%20la%20poblaci%C3%B3n%20privada%20de%20la%20libertad%20esta%20compuesto%20por%3A%20%22papel%20hig%C3%A9nico%20\(2%20rollos\)%2C%20m%C3%A1quina%20de%20afeitar%20\(1\)%2C%20crema%20dental%20\(1\)%2C%20jab%C3%B3n%20de%20tocador%20\(1\)%2C%20desodorante%20\(2\)%2C%20cepillo%20dental%20\(1\)%20y%20toallas%20hig%C3%A9nicas%20\(2%20paquetes\)%2C%20elementos%20que%20le%20son%20suministrados%20a%20su%20ingreso%20y%20una%20vez%20cada%20cuatro%20meses%20en%20abril%2C%20agosto%20y%20diciembre%22%3B%20datos%20que%20permiten%20evidenciar%20que%20la%20periodicidad%20y%20cantidad%20de%20los%20elementos%20de%20aseo%2C%20no%20admiten%20que%20estas%20mujeres%20puedan%20tener%20una%20vida%20digna%20intramural%2C](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-767-18.html#:~:text=1%2C%20185%2C%20Constitucional%20de%20Colombia%20para%20las%20mujeres%20privadas%20de%20la%20libertad%20de%20la%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia%20en%20la%20sentencia%20T-767-18%20del%2010%20de%20marzo%20de%202004%20que%20materializa%20el%20art%C3%ADculo%2069%20de%20la%20Ley%2065%20de%201993%20que%20establece%20que%20el%20Instituto%20Nacional%20Penitenciario%20y%20Carcelario%20-%20INPEC-%20tendr%C3%A1%20a%20su%20cargo%20el%20suministro%20de%20art%C3%ADculos%20de%20primera%20necesidad%20y%20uso%20personal%20para%20los%20detenidos%20y%20condenados%2C%20al%20revisar%20el%20memorando%20N.%200251%20del%2010%20de%20marzo%20de%202004%2C%20que%20materializa%20este%20art%C3%ADculo%2C%20describe%20que%20el%20kit%20de%20aseo%20personal%20que%20compone%20el%20m%C3%ADnimo%20vital%20para%20la%20poblaci%C3%B3n%20privada%20de%20la%20libertad%20esta%20compuesto%20por%3A%20%22papel%20hig%C3%A9nico%20(2%20rollos)%2C%20m%C3%A1quina%20de%20afeitar%20(1)%2C%20crema%20dental%20(1)%2C%20jab%C3%B3n%20de%20tocador%20(1)%2C%20desodorante%20(2)%2C%20cepillo%20dental%20(1)%20y%20toallas%20hig%C3%A9nicas%20(2%20paquetes)%2C%20elementos%20que%20le%20son%20suministrados%20a%20su%20ingreso%20y%20una%20vez%20cada%20cuatro%20meses%20en%20abril%2C%20agosto%20y%20diciembre%22%3B%20datos%20que%20permiten%20evidenciar%20que%20la%20periodicidad%20y%20cantidad%20de%20los%20elementos%20de%20aseo%2C%20no%20admiten%20que%20estas%20mujeres%20puedan%20tener%20una%20vida%20digna%20intramural%2C)

<sup>21</sup> Respuesta DP INPEC del 4/febrero/2021

En relación a las toallas higiénicas, único elemento suministrado a las mujeres privadas de la libertad, para hacer efectivo su derecho al manejo de la higiene menstrual, se debe precisar que el Memorando enunciado determina que las mujeres recluidas deben recibir un paquete de toallas higiénicas<sup>22</sup> cada 4 meses, no obstante, en cumplimiento de diferentes sentencias, especialmente la T-762 de 2015<sup>23</sup>, en la que se ordenó la entrega de elementos de dotación, para las personas privadas de la libertad en una mayor cantidad y adicionalmente en armonía con la Resolución 6349 de 2016<sup>24</sup> que actualizó el Reglamento General de los Establecimientos de Reclusión del orden Nacional incluyendo dentro de sus principios el enfoque diferencial (artículo 5), le son suministrados dos paquetes (cada uno de 8 unidades)<sup>25</sup>, cifra que sigue siendo baja y que da muestra de la precariedad en materia de elementos de higiene que deben soportar las mujeres.

Ello por cuanto la dotación suministrada tiene una duración de uso aproximada de sesenta días (1 paquete por mes), por lo cual, deben esperar dos meses para volver a recibir los insumos de higiene menstrual, conllevando la reglamentación referenciada (Memorando Interno) a que una mujer deba desarrollar su vida durante 60 días, sin toallas higiénicas, olvidando el Estado colombiano que la falta de acceso a elementos para la higiene femenina durante el período menstrual, obstaculiza la garantía de los derechos a la vida digna, salud y saneamiento.

La anterior problemática ha sido reafirmada en un estudio realizado en el año 2018 por la Pontificia Universidad Javeriana con el apoyo del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) denominado "Mujeres y prisión en Colombia. Desafíos para la política criminal desde un enfoque de género"<sup>26</sup>, en el cual se analizaron las necesidades de las mujeres privadas de la libertad, mediante entrevistas a 536 reclusas, arrojando como resultado que:

El **76.5%** de las participantes considera que la cantidad de toallas higiénicas no es suficiente.

<sup>22</sup> <http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/PrimerInformeGrupoLiderdeSeguimiento-Sentencia-T-762-de-2015-joyepdf-compressed-1-100.pdf?ver=2016-12-09-172038-880>

<sup>23</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-762-15.htm>

<sup>24</sup> [https://www.inpec.gov.co/estadisticas/-/document\\_library/TWBUJQCWH6K/view\\_file/45662](https://www.inpec.gov.co/estadisticas/-/document_library/TWBUJQCWH6K/view_file/45662)

<sup>25</sup> Respuesta DP INPEC del 4/febrero/2021

<sup>26</sup> <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/41010>

Las encuestadas indicaron como proveedor de toallas higiénicas:  
El **27.8%** al **centro penitenciario**  
El **10.2%** reportó que **no hay quien se las suministre.**

Percepción de limpieza de los baños:  
**32.1%** no son limpios.  
**25.9%** muy limpios  
**22.6%** algo limpios  
**19.4%** poco limpios.

Elaboración propia.

Los datos referenciados permiten demostrar que es el kit de higiene menstrual suministrado, es insuficiente para el período de tiempo correspondiente (4 meses), omisión que deben soportar hoy en Colombia más de 6 mil mujeres, de las cuales el 29.4% ostentan la condición de sindicadas, es decir, ni siquiera tienen su situación jurídica definida, y si bien se podría afirmar que ellas cuentan con otras fuentes de acceso a estos productos, como lo son las encomiendas remitidas por familiares o donaciones, es el Estado quien debe desplegar todas las acciones para garantizar los mandatos establecidos en el artículo 13 inciso 2 en concordancia con el artículo 43 de la Constitución Política, como quiera que resulta contrario a toda lógica, que adicional a la carga de haber perdido su libertad se les imponga la carga económica a ellas o a sus familias de adquirir los productos de higiene menstrual, cuando el estatus socioeconómico de la gran mayoría es bajo y así lo confirma la Pontificia Universidad Javeriana<sup>27</sup>:

La mayoría de las mujeres privadas de la libertad en Colombia cumplen con el siguiente perfil: se encuentran en edad productiva y reproductiva, se identifican como heterosexuales, son solteras y pertenecen a estratos socioeconómicos bajos. Antes de su detención, los ingresos mensuales del hogar de un alto porcentaje de estas mujeres eran inferiores a dos salarios mínimos mensuales legales vigentes (s.m.l.v.). La mayoría de estas mujeres eran cabeza de familia (...), es decir, tenía la responsabilidad económica exclusiva del hogar. Debido a su bajo nivel de escolaridad, estas mujeres se encuentran en condición de acceder a trabajos precarios. (Negrilla y subrayado fuera del texto)

Adicionalmente es importante señalar que "en promedio un paquete de toallas higiénicas contiene 10 unidades y su costo es de 3.700 pesos colombianos, esto significa que en un año una mujer gasta 44.400 pesos en este producto"<sup>28</sup>, dato que permite colegir que una mujer privada de la libertad en Colombia, al quedar 6 meses al año sin provisión de productos de higiene menstrual, tendrá que asumir

<sup>27</sup> <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/41010>

<sup>28</sup> <https://repository.uta.edu.co/bitstream/handle/11634/28167/2020/arenbarbosa5.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

la carga económica en promedio de \$22.200 de pesos, no obstante, se debe precisar que el número de toallas higiénicas que una mujer utiliza en su ciclo menstrual depende de si existe un sangrado abundante o por el contrario, el sangrado es menos intenso, de ello dependerá la carga económica que deba asumir, y así lo ha precisado la Federación Internacional de Ginecología y Obstetricia (FIGO)<sup>29</sup>:

<b>Sangrado menstrual abundante</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sangrado mayor de 80 ml.</li> <li>Duración de siete días o más: el cambio de toallas higiénicas o tampones es de cada dos horas o menos.</li> </ul>	<b>Costo económico de un sangrado menstrual abundante</b> <sup>30</sup> : El cambio de la compresa conllevaría a alrededor de 10 – 12 toallas higiénicas por día, es decir, un costo promedio de 3.700 pesos colombianos diarios, lo cual implica un costo promedio de 25.900-37.000 pesos colombianos por ciclo menstrual.
<b>Sangrado menstrual menos intenso</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sangrado dentro los términos normales, entre 5 a 80 ml.</li> <li>Duración entre 5 a 7 días: cambio de compresa cada 4 a 6 horas.</li> </ul>	<b>Costo económico de un sangrado menstrual menos intenso</b> <sup>31</sup> : Indica que en promedio se utilizarían alrededor de 4-6 toallas higiénicas por día, es decir, un costo promedio entre 1.480-2.220 pesos colombianos diarios. En este sentido, el costo promedio sería de 7.400-15.540 pesos colombianos por ciclo.

Elaboración propia

Además de lo anterior, se debe recordar que el acceso a los productos de higiene menstrual "es especialmente importante después del parto, cuando las mujeres sangran los días siguientes al mismo, lo cual se conoce como los "loquios del postparto" y puede durar entre cuatro y seis semanas"<sup>32</sup>, es decir, que actualmente 43 mujeres gestantes y 12 mujeres lactantes privadas de la libertad intramuros a nivel nacional<sup>33</sup>, tendrán que afrontar un sangrado abundante después del parto, teniendo que efectuar el cambio de las toallas higiénicas en promedio cada dos horas o menos, de acuerdo a las recomendaciones de la FIGO, con el fin de evitar afectaciones en su salud, sin embargo, esta es una garantía que la normalidad carcelaria y penitenciaria obviado, pues en ella no se conciben situaciones excepcionales, como es el caso de las mujeres gestantes o lactantes, teniendo por

<sup>29</sup> <https://doi.org/10.1055/s-0031-1287662>

<sup>30</sup> Análisis propio.

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-117-18.html>

<sup>33</sup> Informe estadístico población privada de la libertad – INPEC, Mayo de 2021: p. 54.

lo tanto que ser ellas quienes asuman el costo económico de las compresas que requieran.

Por otro lado, a la fecha se encuentran privadas de su libertad en centros de reclusión del país 162 mujeres extranjeras<sup>34</sup>, quienes por su condición pueden no tener familiares que les remitan encomiendas o los recursos para adquirirlas, conllevando a que los meses en que no reciben las toallas higiénicas, queden a la voluntad de organizaciones de caridad, y ello en caso de existir donaciones.

Así las cosas, el garantizarles a las mujeres privadas de la libertad su derecho a llevar adecuadamente una higiene menstrual es una tarea esencial del Estado, en virtud de la relación de especial sujeción que se genera entre el y la interna, la cual "le impone al primero la obligación de dotar a las PPL con implementos que le permitan llevar su vida cotidiana en forma digna, asegurar su estado de salud y su integridad física"<sup>35</sup> (Negrilla y subrayado fuera del texto).

En consideración a esa obligación del Estado de salvaguardar la salud, resulta necesario indicar que una mala higiene (uso prolongado de las toallas higiénicas, ausencia del lavado de manos al momento de realizar el cambio de las compresas y de limpieza diaria de la zona genital o el no uso de paños húmedos o papel higiénico para mantener limpia la zona íntima), puede causar consecuencias adversas para la salud, como lo son el aumento de infecciones urogenitales o infecciones vaginales bacterianas, entre las que se destacan:

- **Riesgo al síndrome de choque tóxico:** El síndrome de shock tóxico (SST) es una "enfermedad sistémica aguda, poco frecuente, pero con altos índices de mortalidad y morbilidad"<sup>36</sup> causada por exotoxinas de estafilococos o estreptococos.

**Shock tóxico por estafilococos:** Las mujeres con colonización vaginal previa por estafilococos y que dejan tampones u otros dispositivos en la vagina, tienen un mayor riesgo de sufrir SST estafilocócico. Aproximadamente un 15% de los casos se produce después del parto o como complicación de infecciones estafilocócicas de heridas quirúrgicas.<sup>37</sup> Por lo anterior, los médicos recomiendan que tanto en un ciclo menstrual como en una hemorragia

<sup>34</sup> Informe estadístico población privada de la libertad – INPEC, Mayo de 2021: p.55.

<sup>35</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-345-18.htm>

<sup>36</sup> <https://www.medicaphic.com/pdfs/medcni/t-2013/t1134b.pdf>

<sup>37</sup> <https://www.msdmanuals.com/es-co/profesionales/enfermedades-infecciosas/cocos-grupos/estafilococos/358354/sindrome-de-choque-toxico-358354-358354-358354>

postparto es importante prevenir esta infección, alternando el uso de tampones y toallas higiénicas, cambiándolos en periodos de 4 a 8 horas dependiendo la intensidad del flujo vaginal.

- **Vulvovaginitis:** "La vulvovaginitis es la inflamación de la vulva, la vagina o ambas estructuras a la vez. Alrededor del 90% están causadas por candida, tricomonas o son vaginosis bacterianas"<sup>38</sup>. Las causas de la vulvovaginitis pueden ser hormonales, infecciones de transmisión sexual o prácticas de higiene deficientes. A su vez, las consecuencias de esta enfermedad son las secreciones vaginales blanquecinas y densas, picazón y ardor en la zona genital y en ocasiones mal olor.

Los principales tipos de vulvovaginitis son:

- ~ **La vaginosis bacteriana:** La vaginosis bacteriana<sup>39</sup> es definida como una afección polimicrobiana producto de la sustitución de los lactobacilos normales en la vagina, generadores de peróxido de hidrógeno, debido a altas concentraciones de bacterias anaerobias. Adicionalmente, esta enfermedad está caracterizada por "un cambio en la flora vaginal"<sup>40</sup>, que puede derivar en enfermedades con mayores complicaciones como la pérdida del útero, la infertilidad o infección intraamniótica.
- ~ **Candidiasis vaginal:** Se define como la "infección ocasionada por hongos del género Cándida"<sup>41</sup> y la segunda causa más frecuente de infección en mujeres entre 20 y 45 años, así mismo "la infección se produce por la invasión de cepas colonizantes del tracto gastrointestinal o la piel" y es posible que se transmitan por el contacto directo con algún producto o alimento. Además, existen distintas causas fisiológicas y ambientales que facilitan la permanencia de este hongo en la zona genital ocasionando el enrojecimiento y/o ardor en la piel de la vulva.

Según un estudio realizado por estudiantes de la Universidad de Córdoba, sobre los factores de riesgos relacionados a vaginosis bacteriana, aplicado a una muestra de 60 mujeres entre los 18 y 24 años pertenecientes a una

<sup>38</sup> [http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1137-66272009000200004&lng=es&lng=es](http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1137-66272009000200004&lng=es&lng=es)

<sup>39</sup> <https://repositorio.unicordoba.edu.co/bitstream/handle/ucordoba/832/FACTORES%20DE%20RIESGO%20RELACIONADOS%20A%20VAGINOSIS%20BACTERIANA%20EN%20MUCHERES%20ENTRE%2018%20Y%2024%20A%C3%99OS%20DE%20UNA%20INSTI.pdf?sequence=1&allowsw=y>

<sup>40</sup> [https://sibib.unimem.edu.pe/revistas/ginecologia/vol53\\_n3/pdf/A03V53N3.pdf](https://sibib.unimem.edu.pe/revistas/ginecologia/vol53_n3/pdf/A03V53N3.pdf)

<sup>41</sup> <https://www.ebsviter.es/es/evista/form-4-articulo-candidiasis-vulvovaginal-13132028>

institución de educación superior de Montería, encontraron los siguientes resultados con respecto a la menstruación<sup>42</sup>:

1. "La vaginosis bacteriana predomina en aquellas jóvenes que nunca o pocas veces se lavan las manos al cambio de toalla (28%) y en las que nunca o pocas veces se cambian la toalla higiénica cada 4 horas (45%)".
2. Al igual que las otras patologías, como la candidiasis en la que predominó en un (20%) en ambos factores (lavado de manos y cambio de compresa) y en la infección mixta en un (3%), el lavarse las manos puede hacer la diferencia en un (5%) para evitar la aparición de la vaginosis y de otras patologías como la candidiasis, y el realizar un cambio de toalla higiénica cada 4 horas disminuye el riesgo de adquirir vaginosis bacteriana.
3. "Las jóvenes que siempre o con frecuencia realizan el cambio de toalla higiénica solo dos veces al día (51%), presentan una distribución de morbilidad de (27%) para vaginosis bacteriana, (12%) de candidiasis, (2%) de infección mixta y resultados negativos de (10%)". A su vez, aquellas que nunca o pocas veces lo hacen (48%) presentan una distribución de morbilidad en un (25%) para vaginosis bacteriana, (12%) candidiasis y (3%) infección mixta.
4. "Se encontró que la ocurrencia de flujo vaginal recurrente era mayor en aquellas adolescentes que se quedaban más tiempo con la toalla higiénica que en aquellas que la cambiaban con mayor frecuencia".

- **Enfermedad inflamatoria pélvica:** Es definida como "el conjunto de alteraciones inflamatorias de tracto genital femenino que incluyen: endometritis, salpingitis, absceso tubo-ovárico y peritonitis pélvica. Estas alteraciones se producen por el ascenso de microorganismos desde el cérvix hacia el interior"<sup>43</sup>. Las causas de esta enfermedad pueden variar, sin embargo, gran parte de las infecciones son causadas por la acumulación de bacterias que viajan de la vagina o cuello uterino hasta el útero y pueden producir fiebre, dolor en la parte baja del abdomen, secreción vaginal con mal olor y hemorragia irregular.

En consideración a estas graves afectaciones en la salud, que se pueden presentar en las mujeres por una mala higiene o aquellas de otra naturaleza como el cáncer de cuello de útero, las cuales pueden propiciar hemorragias o sangrados

<sup>42</sup> <https://repositorio.unicordoba.edu.co/bitstream/handle/ucordoba/832/FACTORES%20DE%20RIESGO%20RELACIONADOS%20A%20VAGINOSIS%20BACTERIANA%20EN%20MUCHERES%20ENTRE%2018%20Y%2024%20A%C3%99OS%20DE%20UNA%20INSTI.pdf?sequence=1&allowsw=y>

<sup>43</sup> [http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1137-66272009000200004&lng=es&lng=es](http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1137-66272009000200004&lng=es&lng=es)

vaginales anormales, es decir, la necesidad de una mayor cantidad de productos de higiene menstrual, resulta preocupante que los encargados de la salud de las reclusas<sup>44</sup> desconozcan, cuántas de las mujeres privadas de la libertad presentan alguna patología clínica que exija el suministro en una mayor cantidad de estos productos, omisión que acredita aún más la necesidad de materializar el enfoque de género en los establecimientos de reclusión, por cuanto de nada sirve que se haya normativizado hace siete años (Ley 1709 de 2014), sino se pone en práctica por parte de las autoridades, por lo menos mediante la consolidación de estadísticas claras sobre este género.

Bajo esta línea de ideas, resulta significativo recordar lo manifestado la OMS, a partir del estudio "Patterns and perceptions of menstruation: a World Health Organization international collaborative study in Egypt, India, Indonesia, Jamaica, México, Pakistan, Philippines, Republic of Korea, United Kingdom and Yugoslavia", realizado en 10 países, quien subrayó que<sup>45</sup>:

"[...] la menstruación continúa siendo causa de vergüenza y estigma y exclusión social y que, sumado a la falta de acción por parte de los estados, pone en riesgo la salud de gran parte de la población dado que la falta de medios e información para manejar y correctamente la menstruación puede resultar en infecciones, daños a la salud mental a largo plazo y embarazos no deseados. También lleva a que se repliquen prácticas menstruales antihigiénicas (como el uso de paños viejos o desgastados o trapos que no son correctamente esterilizados o el no recambio de los materiales de gestión menstrual con la regularidad requerida), lo que puede llevar a riesgosas infecciones (como el síndrome de shock tóxico) o causar infecciones del tracto urogenital, problemas de salud reproductiva, infertilidad e inclusive la muerte." (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

Y es que el estudio enunciado, si bien no tuvo como país de análisis a Colombia, sin lugar a dudas las prácticas menstruales antihigiénicas reseñadas, se presentan en las cárceles del país, donde un gran número de mujeres tienen que menstruar en muchas ocasiones su ropa o improvisar toallas higiénicas con "trapos viejos", al no contar con los elementos suficientes durante todo su ciclo menstrual, lo cual propicia una afectación en su autoestima, al no poder interrelacionarse con sus compañeras.

En consideración a todo lo enunciado y bajo el entendido que la menstruación es un proceso biológico que se predica solo del género femenino, es hora de que las autoridades emprendan las acciones necesarias que conduzcan a garantizar la higiene menstrual como un asunto de derechos humanos, y más aun si se trata de

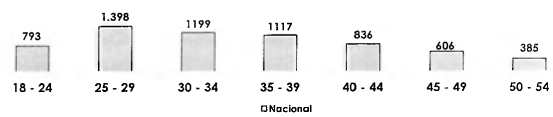
<sup>44</sup> Respuesta DP Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2019 del 9/febrero/2021.  
<sup>45</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-117-18.htm>

un sector poblacional vulnerable y débil como lo son las mujeres privadas de la libertad. De ahí la importancia de esta iniciativa con la cual se busca que aproximadamente 6.334 mujeres (corte mayo/2021)<sup>46</sup> en edades en las que se manifiesta la menstruación y que tienen limitado su derecho a la libertad, accedan de manera gratuita y con una periodicidad adecuada (cada mes) a los productos de higiene menstrual, y que además de ello, se les garantice el suministro suficiente, en caso de estar inmersas en situaciones especiales como lo son el periodo de gestación, lactancia o patologías clínicas.

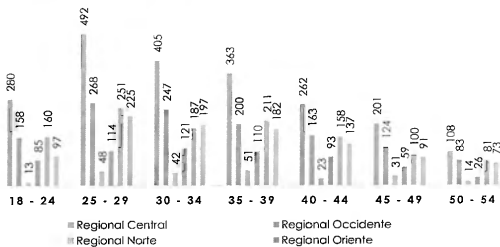
Ahora bien, se hace alusión a más de 6 mil mujeres por cuanto son aquellas que se encuentran en edades entre 18 a 54 años, rango etario en el que se manifiesta el proceso natural denominado menstruación, y ello se indica por cuanto según "la OMS en todo el mundo, la menopausia natural se produce entre los 45 y 55 años y en las sociedades industrializadas el promedio de edad es de unos 51 años."<sup>47</sup>

Para lograr evidenciar el impacto de esta iniciativa que beneficiará al 92% aproximadamente de las mujeres privadas de la libertad (el otro 8% son mayores de 55 años)<sup>48</sup>, a continuación, se presenta el número de mujeres por rango etario y regional:

MUJERES BENEFICIADAS CON LA INICIATIVA POR RANGO ETARIO Y REGIONAL



<sup>46</sup> Informe estadístico población privada de la libertad – INPEC, Mayo de 2021: p. 42.  
<sup>47</sup> <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/revPsycho/article/view/4764>  
<sup>48</sup> Informe estadístico población privada de la libertad – INPEC, Mayo de 2021: p. 42



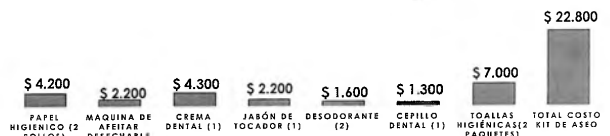
Fuente: INPEC

Los datos referenciados permiten evidenciar, que la regional central integrada por los departamentos de Boyacá, Caquetá, Huila, Meta, Casanare y Amazonas, tendrá el mayor número de beneficiadas con la iniciativa, al representar el 33% (2.111) del total de mujeres privadas de la libertad, que requieren de los productos de higiene menstrual.

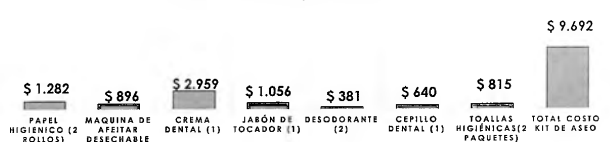
De otra parte y en relación al impacto económico de la presente propuesta es importante precisar que, de acuerdo a los valores allegados por el INPEC, el costo estimado de un kit de aseo para mujer (papel higiénico (2 rollos), máquina de afeitar (1), crema dental (1), jabón de tocador (1), desodorante (2), cepillo dental (1) y toallas higiénicas (2 paquetes), en la vigencia 2020 fue de \$17.782<sup>49</sup>, no obstante, ese valor es variable por región y ello se corrobora con los datos allegados por diversos establecimientos de reclusión, los cuales efectivamente plantean costos diferentes respecto del kit de aseo y especialmente del rubro relacionado con los productos de higiene menstrual:

<sup>49</sup> Respuesta DP INPEC del 4/febrero/2021

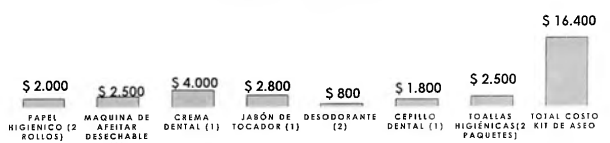
COSTO KIT DE ASEO PARA MUJER ESTIMADO POR EL COJAM JAMUNDÍ (1.072 MUJERES RECLUSAS)



COSTO KIT DE ASEO PARA MUJER ESTIMADO POR EL EPMSC FLORENCIA (58 MUJERES RECLUSAS)



COSTO KIT DE ASEO PARA MUJER ESTIMADO POR EL EPMSC IPIALES (18 MUJERES RECLUSAS)



Fuente: Respuestas DP Establecimientos de Reclusión del 24, 3 y 16 de febrero de 2021

Lo anterior permite colegir que los productos de higiene menstrual representan entre el 10 y 30% del costo de un kit de aseo para una mujer privada de la libertad, así es que si se toma el valor más alto de los casos planteados, que es el reportado por el COJAM Jamundí se puede evidenciar que el costo anual en promedio de las toallas higiénicas para el estado colombiano, respecto a una mujer privada de la libertad hoy, es de \$21.000 (entrega de 3 kit al año), es decir, que si se hace el cálculo con corte enero/2021 para el total de mujeres privadas de libertad en edad de menstruar (6.646), el valor anual promediado en que incurre el Estado sería de \$140.000.000 (cubre los 3 kit).

Ahora bien, como actualmente se realiza una entrega de 2 paquetes de toallas higiénicas cada 4 meses, lo cual conlleva a una insuficiencia de los productos de higiene menstrual para 2 meses entre cada cuatrimestre, se requiere cubrir los 6 meses en los que hoy las mujeres no cuentan con provisión, lo cual generaría que el Estado tenga que hacer una inversión adicional anual de aproximadamente \$140.000.000 respecto a lo que invierte hoy, monto que no implicará un impacto fiscal significativo, pero sí social, ello por cuanto permitirá la materialización de derechos humanos universalmente aceptados, como lo son la dignidad humana, la salud y bienestar, la no discriminación y la igualdad de género.

Así las cosas, esta iniciativa sin lugar a dudas va a permitir que las más de 6 mil mujeres privadas de su libertad en centros de reclusión, puedan manejar su menstruación con dignidad, al contar con un suministro de productos de higiene gratuitos, pero especialmente suficientes y no solo respecto a su cantidad sino también a su periodicidad (cada mes).

**II. MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL COLOMBIANO.**

**1. MARCO CONSTITUCIONAL.**

La higiene menstrual y su correlación con los derechos a la dignidad humana, la igualdad y la salud:

**DIGNIDAD HUMANA:** La Constitución Política en su artículo 1 establece que nuestro Estado Social de Derecho está fundado en el respeto a la dignidad humana, la cual se instituye como un derecho fundamental, de eficacia directa, cuyo reconocimiento general compromete el fundamento político del Estado<sup>50</sup>, el cual se ve menoscabado cuando las mujeres privadas de la libertad no pueden manejar su menstruación en condiciones que no afecten su autonomía e integridad física o moral.

El Fondo de Población de las Naciones Unidas ha manifestado que el derecho a la dignidad humana se ve socavado cuando "las mujeres y las niñas no pueden acceder a instalaciones de baño seguras y medios seguros y eficaces de manejo de la higiene menstrual"<sup>51</sup>. Las mujeres privadas de la libertad en algunos centros de reclusión han manifestado que reciben en promedio 25 toallas al año, por lo que tienen que valerse de ropa y cualquier material para poder utilizarlo como método de recolección de la sangre menstrual tales como, "cobijas apretadas a la

<sup>50</sup> Sentencia T 291 de 2016 <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-291-16.htm>  
<sup>51</sup> <https://www.unfpa.org/es/menstruacion-preguntas-frecuentes>

En relación a este principio fundamental, el Tribunal Constitucional ha reiterado que el Estado colombiano debe considerar aquellos aspectos en los cuales las mujeres han sido sujeto de discriminación histórica, a fin de establecer las medidas necesarias para reconocer una igualdad efectiva entre hombres y mujeres, y desde una dimensión funcional, debe establecer los casos en los cuales la dignidad humana reforzará los ámbitos personal y material de protección de derechos fundamentales cuando se está ante una mujer<sup>52</sup>.

Frente al tema de higiene menstrual, el precedente constitucional ha establecido que este constituye una garantía concreta al principio de igualdad, en otras palabras, dispuso "el acceso a este tipo de productos es fundamental para que las mujeres puedan participar de la vida social y pública, con incidencia en el acceso a la educación y el trabajo."<sup>53</sup>

**DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD:** La Carta Política establece en su artículo 49 que la salud es un servicio público a cargo del Estado, sin embargo, desde la expedición de la Ley Estatutaria 1751 de 2015 se configura como un derecho fundamental, del cual se predica, entre otras, su carácter de irrenunciable. Además de dicha condición, se desprende el acceso oportuno y de calidad a los servicios que se requieran para alcanzar el mejor nivel de salud posible<sup>54</sup>.

El Fondo de la Población de las Naciones Unidas (UNFPA) ha indicado que "las mujeres y las niñas pueden sufrir consecuencias negativas para la salud cuando carecen de suministros y servicios para manejar su salud menstrual [...]"<sup>55</sup>. (Negrilla y subrayado por fuera del texto), por ello es preocupante la situación en los establecimientos de reclusión colombianos, en donde las mujeres han manifestado que muchas veces por las condiciones en las cuales tienen que manejar su menstruación, han padecido infecciones vaginales y otras mayores complicaciones debido a la acumulación de bacterias<sup>56</sup>.

**2. MARCO LEGAL COLOMBIANO.**

**Ley Estatutaria 1751 de 2015** "Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones", el cual tiene por objeto el

<sup>57</sup> Constr. *Ibidem* párrafo 176  
<sup>58</sup> C. Const., sentencia de constitucionalidad C-117 de 2018.  
<sup>59</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/T-121-15.htm>  
<sup>60</sup> <https://www.unfpa.org/es/menstruacion/C35383n-preguntas-frecuentes>  
<sup>61</sup> Contrás. <https://www.ourbodiesourselves.org/2019/10/negocio-sucio-falta-de-igualdad-menstrual-en-los-carceles-colombianos/>

circunferencia", sumando a esta situación el hecho de tener acceso limitado al servicio de baño<sup>57</sup>. De otra parte, han indicado "sangrar en los días del periodo es normal. Pero permanecer manchadas y sin acceso a formas de lidiar con el sangrado es indignante y esto ataca la confianza de cualquier niña o mujer, y nos hace percibir la menstruación como sinónimo de estrés, vergüenza y castigo"<sup>58</sup> (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Por otro lado, es importante mencionar que la Organización Human Rights Watch afirma que para lograr una menstruación en donde no se menoscabe la dignidad de las niñas y mujeres se deben garantizar materiales para el manejo menstrual adecuados, aceptables y asequibles; tales como: el acceso a instalaciones, saneamiento, infraestructura e insumos adecuados que permitan a las mujeres y niñas cambiar y desechar los materiales menstruales, y aunado a ello el conocimiento del proceso de menstruación y de las opciones disponibles para el manejo de la higiene menstrual.

En lo que respecta a la dignidad menstrual, la Corte Constitucional ha señalado que es obligación del Estado tomar medidas que prevengan y sancionen actos denigrantes y del legislador, crear normas que protejan la honra de las mujeres<sup>59</sup>, por lo que es esencial garantizar que las mujeres privadas de la libertad tengan un periodo menstrual con dignidad, sin tabús, ni limitaciones, tratos crueles, degradantes y libre de humillaciones,<sup>60</sup> a través del acceso a espacios salubres y material suficiente de higiene menstrual para cada una de sus necesidades particulares.

**DERECHO A LA IGUALDAD:** En el artículo 13 Constitucional se encuentra consagrado el derecho a la igualdad, respecto del cual la Corte Constitucional ha indicado que:

"el inciso primero establece el principio de igualdad y la prohibición de trato discriminado: que en el inciso segundo se dispone el mandato de promoción de la igualdad material, mediante la implementación de medidas de discriminación afirmativa; y que el inciso tercero establece medidas asistenciales, por medio del mandato de protección a personas puestas en circunstancias de debilidad manifiesta en virtud de la pobreza o su condición de discapacidad"<sup>61</sup>(Negrilla y subrayado por fuera del texto)

<sup>52</sup> <https://www.ourbodiesourselves.org/2019/10/negocio-sucio-falta-de-igualdad-menstrual-en-los-carceles-colombianos/>  
<sup>53</sup> <https://www.ourbodiesourselves.org/2019/10/negocio-sucio-falta-de-igualdad-menstrual-en-los-carceles-colombianos/>  
<sup>54</sup> [https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-398-19.htm#\\_ftnref93](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-398-19.htm#_ftnref93) par. 169.  
<sup>55</sup> Sentencia T-398 de 2019 [https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-398-19.htm#\\_ftnref93](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-398-19.htm#_ftnref93), par 167  
<sup>56</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-586-16.htm>

de garantizar el derecho fundamental a la salud, regularlo y establecer sus mecanismos de protección. Es importante precisar que en su artículo 2 establece:

ARTÍCULO 2o. NATURALEZA Y CONTENIDO DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD. El derecho fundamental a la salud es autónomo e irrenunciable en la individual y en la colectiva. (...) (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

Así mismo, en el artículo 5 literal a) dispone que el Estado tiene como obligación:

ARTÍCULO 5o. OBLIGACIONES DEL ESTADO. "El Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud; para ello deberá:

a) Abstenerse de afectar directa o indirectamente en el disfrute del derecho fundamental a la salud, de adaptar decisiones que lleven al deterioro de la salud de la población y de realizar cualquier acción u omisión que pueda resultar en un daño en la salud de las personas" (...) (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

Con fundamento en lo enunciado, es esencial garantizarles a todas las mujeres y aún más a aquellas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, como lo son las privadas de la libertad<sup>62</sup>, sus derechos fundamentales, en especial el derecho a la salud.

**Ley 65 de 1993** "Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario", cuyo objetivo es regular el cumplimiento de las medidas de aseguramiento, la ejecución de las penas privativas de la libertad personal y de las medidas de seguridad. Este cuerpo normativo establece en sus artículos lo siguiente:

ARTICULO 5o. "RESPECTO A LA DIGNIDAD HUMANA. Modificado por el art. 4. Ley 1709 de 2014. En los establecimientos de reclusión prevalecerá el respeto a la dignidad humana, a las garantías constitucionales y a los derechos humanos universalmente reconocidos. Se prohíbe toda forma de violencia física, moral". (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

Respecto del tema puntual del expendio de artículos de primera necesidad, lo ley dispone que:

ARTICULO 69. "EXPENDIO DE ARTICULOS DE PRIMERA NECESIDAD. La dirección de cada centro de reclusión organizará por cuenta de la administración, el expendio de artículos de primera necesidad y uso personal para los detenidos y condenados". (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

<sup>62</sup> La Corte Constitucional ha expuesto en múltiples decisiones el estado de cosas inconstitucionales que se presentan en los centros penitenciarios y carcelarios en Colombia entre ellas T-276/2017, T-153/1998, T-388/2013 y T-762/2015, entre otras.

**Resolución 6349 de 2016 del INPEC.** En primer lugar, es importante mencionar que esta Resolución fue expedida conforme al numeral 14 del artículo 8 del Decreto Ley 4151 de 2011 "Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC y se dictan otras disposiciones", norma que facultó al Director General del INPEC para expedir el reglamento general y aprobar los reglamentos del régimen interno a los cuales se sujetarían los diferentes establecimientos de reclusión. Ahora bien, esta Resolución consagra:

**ARTÍCULO 1. DIGNIDAD HUMANA.** En los establecimientos de reclusión prevalecerá el respeto a la dignidad humana, a los garantías constitucionales y a los derechos humanos universalmente reconocidos. Se prohíbe toda forma de violencia física, física o moral. [...]

Toda actuación de la administración penitenciaria y carcelaria debe respetar la dignidad humana y los derechos constitucionales fundamentales de conformidad con las funciones de las medidas de aseguramiento y la pena, sin perjuicio de las restricciones propias a las que están sometidas las personas privadas de la libertad-PPL. (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

De otra parte, conviene señalar que en los artículos 4 y 5 se establece que:

**ARTÍCULO 4. ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS.** El presente reglamento se enmarca dentro de las normas y los estándares establecidos en la legislación internacional de los derechos humanos, las obligaciones constitucionales y legales sobre la materia, como un marco conceptual aceptado por la comunidad internacional que puede ofrecer un sistema coherente de principios y reglas en el ámbito del desarrollo para las políticas y prácticas relacionadas con este. ((Negrilla y subrayado por fuera del texto))

**ARTÍCULO 5. ENFOQUE DIFERENCIAL.** El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, sexo, religión, identidad, expresión de género, orientación sexual, diversidad corporal, raza, etnia, situación de discapacidad y cualquiera otra. Por tal razón, las medidas penitenciarias y carcelarias del presente reglamento contarán con dicho enfoque. El Director General del INPEC expedirá los lineamientos de enfoque diferencial para adoptar las medidas tendientes a la protección, visibilización y garantía de derechos. [...] (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

Es de resaltar que lo relativo al tema de higiene menstrual, se encuentra dispuesto en el reglamento, dentro de los elementos de uso permitido en celdas y dormitorios, de la siguiente manera:

**ARTÍCULO 45. ELEMENTOS DE USO PERMITIDO EN CELDAS Y DORMITORIOS.** En las celdas y dormitorios de las personas privadas de la libertad se permitirá exclusivamente la tenencia y uso de los siguientes elementos:

costear estos productos, sino también se ven en la obligación de sobrellevar sus periodos menstruales bajo condiciones mínimas de salubridad<sup>66</sup>.

Tras analizar el contenido de la dignidad humana (visión normativa y funcional) y el derecho a la salud desde la dimensión sexual y reproductiva de la mujer, la Corte Constitucional resaltó que dentro de las facetas de la dignidad humana se encuentra el desarrollo de un proyecto de vida propio en el que la mujer pueda participar en su comunidad, en especial si se encuentra en condiciones de vulnerabilidad. En este sentido, el Tribunal sostuvo que los insumos de higiene menstrual son bienes insustituibles que le facilitan o permiten a la mujer realizar su proyecto de vida, y que por ningún motivo pueden ser considerados como un accesorio estético, que se usan bajo criterios diferentes a la necesidad y la dignidad humana<sup>67</sup>.

**Sentencia T-267 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido<sup>68</sup>:** La corte Constitucional en este proveído, precisó que las mujeres privadas de la libertad, son consideradas personas en situación de vulnerabilidad:

*"La violencia y la discriminación en contra de las mujeres tienen unas repercusiones concretas -a las que no suele prestársele suficiente atención- cuando ellas entran en contacto con el sistema penitenciario. No hay que hilar muy delgado para recordar que, en un marco como ese, están expuestas a situaciones que aumentan exponencialmente su vulnerabilidad, con un impacto claramente diferenciado. Tampoco, que las mujeres reclusas tienen, en dicha esfera de privación de su libertad, unas necesidades especiales que suplen y unos problemas concretos que enfrentan, desde los ámbitos más básicos y vitales"<sup>69</sup>.* (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

Frente a esta decisión judicial, es importante indicar que una de las necesidades básicas de las mujeres es la de contar con los productos de higiene menstrual de forma oportuna y suficiente, con el fin de poder garantizar la materialización de sus derechos fundamentales.

**Sentencia C- 117 de 2018. M.S. Gloria Stella Ortiz Delgado<sup>70</sup>:** En relación a la sentencia de constitucionalidad del artículo 185 (parcial) de la Ley 1819 de 2016, la Corte manifestó que "en los diferentes debates se aludió al estigma que existe

<sup>66</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?La-Corte-Constitucional-protoge-la-dignidad-humana-de-las-mujeres-habitantes-de-calle-y-ordena-disenar-una-politica-publica-de-gestion-de-su-higiene-menstrual-8758>  
<sup>67</sup> Sentencia T-398/19, p. 60-61.  
<sup>68</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/I-267-18.htm>  
<sup>69</sup> Ibidem  
<sup>70</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-117-18.htm> Parr. 49

*1. Artículos de aseo (desodorante, jabón, papel higiénico, cuchilla de afeitar, crema dental, preservativos, cepillo de dientes, champú, cremas para el cuerpo, toallas higiénicas, tampones, jabones íntimos) y demás elementos de higiene. [...]* (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

En consideración a lo anterior resulta significativo indicar que en el Tercer Informe de la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil (2017) a la Sentencia T-388 de 2013, se menciona que uno de los temas que cobra gran importancia para las mujeres reclusas es el de la higiene personal, sin embargo, no se le da la relevancia que requiere:

*"A pesar de esto, esta garantía no se encuentra clara en muchos de los artículos del Reglamento General. El Semillero Interuniversitario de Abolicionismo Penal ha podido corroborar con algunas mujeres del Complejo Carcelario y Penitenciario de Jamundí, que la entrega gratuita de toallas higiénicas o tampones es prácticamente nula, tienen pocas horas de acceso a agua y la imposibilidad de estar en sus celdas cuando requieren descanso específico ante los malestares del ciclo menstrual"<sup>71</sup>.*

*"Por ejemplo, la obligación de entregar de manera gratuita toallas sanitarias y el suministro permanente de agua para las mujeres que estén en embarazo, en período de lactancia o de menstruación, etc., no se encuentra consagrada en ninguna disposición del Reglamento"<sup>72</sup>.* (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

En consecuencia, dentro de la reglamentación interna de los establecimientos de reclusión a nivel nacional, se debe tener en cuenta no solo la legislación colombiana, sino que también, se debe responder a estándares internacionales, asegurando en su contenido un enfoque de derechos humanos y de género.

**3. JURISPRUDENCIA NACIONAL.**

**Sentencia T-398/19. MP. Alberto Rojas Ríos<sup>65</sup>:** La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, estudió el caso de una mujer en situación de habitancia de calle en la ciudad de Bogotá D.C., quien durante su menstruación carecía de las posibilidades de adquirir elementos de higiene menstrual y por lo tanto solía usar trapos, reutilizar toallas o buscarlas en la basura. En consideración a ello, el alto tribunal manifestó que estas mujeres no solo carecen de recursos económicos para

alrededor de la higiene menstrual femenina, lo cual tiene un impacto respecto del derecho a la dignidad de las mujeres en tanto los artículos para su manejo son una necesidad absoluta y no productos de lujo". De otra parte, es importante poner de presente que el alto Tribunal indicó que:

*"Las toallas higiénicas o sanitarias y los tampones desechables son productos que tienen como objetivo satisfacer las necesidades de las mujeres en edad fértil para el manejo de la menstruación. Entre las ventajas de este tipo de bienes es que controlan riesgos de salud, por oposición a alternativas como el uso de elementos caseros que, al no tener una tecnología de absorción y niveles de higiene adecuados, pueden generar riesgos de infecciones, igualmente, permiten controlar olores que surgen del sangrado vaginal y manchas en la ropa que tienen consecuencias de estigma y presentación personal, atados a los tabúes alrededor de este fenómeno biológico. En tal sentido, permiten a las mujeres participar de la vida pública y social y ejercer las actividades diarias como el trabajo y la educación en igualdad de condiciones"<sup>73</sup>.* (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

De lo manifestado se colige que los productos de higiene menstrual no son artículos de lujo, sino que corresponden a una necesidad biológica de las mujeres en edad fértil, permitiendo este tipo de elementos que puedan llevar una vida en condiciones dignas.

**Sentencia T-388 de 2013. M. P. María Victoria Calle Correa<sup>72</sup>:** El alto Tribunal se pronunció respecto de la violación grave y sistemática del derecho a la salud en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país, dejando de presente que:

*A la violencia en el encierro en la región, se suma la violación grave y sistemática del derecho a la salud: El estado de salud personal, que de por sí se ve amenazado por la reclusión, está expuesto a graves riesgos cuando, además, existen condiciones insalubres, sin higiene y con la posibilidad de sufrir agresiones a la integridad física y mental. La falta de protección a grupos especiales de la población como las mujeres, los hijos de mujeres en prisión o las personas extranjeras, también son un mal que afecta a la región latinoamericana. Los derechos de estos grupos diferenciales suelen ser desatendidos ante la falta de recursos y la incapacidad de atender, al menos, al grueso de la población.*"<sup>73</sup> (Negrilla y subrayado por fuera del texto)

**III. NORMATIVIDAD INTERNACIONAL.**

**I. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES.**

<sup>71</sup> Ibidem  
<sup>72</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/I-388-13.htm>  
<sup>73</sup> Ibidem

<p><b>Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979).</b> Este importante instrumento internacional fue ratificado hace más de cuatro décadas en Colombia, mediante la Ley 51 de 1981, la cual establece:</p> <p><b>ARTÍCULO 3:</b> <u>Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.</u> (Negrilla y subrayado por fuera del texto)</p> <p><b>ARTÍCULO 12, numeral 1.</b> Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia.</p> <p><b>Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer - Recomendación General 24.</b> Respecto al artículo 12 de la Convención, determinó que para la atención médica de las mujeres se debe tener en cuenta <u>“factores biológicos que son diferentes para la mujer y el hombre, como la menstruación, la función reproductiva y la menopausia”</u><sup>74</sup> y los “factores socioeconómicos que son diferentes para la mujer en general y para algunos grupos de mujeres en particular”<sup>75</sup>. (Negrilla y subrayado fuera de texto).</p> <p><b>Convención de Belem Do Pará.</b> La Convención tiene como finalidad la erradicación de la violencia contra la mujer en todos los sectores de la sociedad independientemente de su clase, raza o grupo étnico, nivel de ingresos, cultura, nivel educacional, edad o religión y afecta negativamente sus propias bases, por lo que la eliminación de la violencia contra la mujer es condición indispensable para su desarrollo individual y social y su plena e igualitaria participación en todas las esferas de vida.</p> <p><b>ARTÍCULO 9º:</b> <u>“Para la adopción de las medidas a que se refiere este capítulo, los Estados Partes tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada. En igual sentido se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando está embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad.”</u> (Negrilla y subrayado por fuera del texto)</p> <p><b>Reglas de Bangkok.</b> Conjunto de 70 normas expedidas por la ONU que velan por mejorar el tratamiento penitenciario hacia las mujeres, sus roles de género y las garantías para transitar hacia condenas no privativas en centro de reclusión<sup>76</sup></p> <p><sup>74</sup> <a href="https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm">https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm</a>, numeral 12 literal a</p> <p><sup>75</sup> <a href="https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm">https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm</a>, numeral 23 literal b</p> <p><sup>76</sup> <a href="https://www.contagioradio.com/reglas-de-bangkok-una-garantia-para-las-mujeres-reclusas/">https://www.contagioradio.com/reglas-de-bangkok-una-garantia-para-las-mujeres-reclusas/</a></p>	<p>(Colombia es miembro fundador de las Naciones Unidas, ratificó el 5/noviembre/1945 la Carta Constitutiva de San Francisco).</p> <p>Regla 5: <u>“Los recintos destinados al alojamiento de los reclusos deberán contar con los medios y artículos necesarios para satisfacer las necesidades de higiene propias de su género, incluidas toallas sanitarias gratuitas y el suministro permanente de agua para el cuidado personal de niños y mujeres, en particular las que cocinen, las embarazadas y las que se encuentren en periodo de lactancia o menstruación”.</u> (Negrilla y subrayado por fuera del texto)</p> <p>En relación a la aplicación de este instrumento internacional, se debe mencionar que, las integrantes del colectivo Mujeres Libres, “denunciaron que a pesar de que Colombia esté suscrita como país miembro de la ONU, no acata ni respeta ninguna de las 70 reglas de Bangkok y por el contrario profundiza un modelo penitenciario patriarcal en contra de las mujeres”<sup>77</sup>.</p> <p><b>Principios y Buenas Prácticas sobre la protección de las personas Privadas de la Libertad. Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad - Comisión Interamericana de Derechos Humanos</b><sup>78</sup>:</p> <p><b>Principio I.</b> <u>“Toda persona privada de libertad que esté sujeta a la jurisdicción de cualquiera de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos será tratada humanamente, con estricto respeto a su dignidad inherente, a sus derechos y garantías fundamentales, y con estricto apego a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.</u></p> <p>En particular, y tomando en cuenta la posición especial de garante de los Estados frente a las personas privadas de libertad, se les respetará y garantizará su vida e integridad personal, y se asegurarán condiciones mínimas que sean compatibles con su dignidad”.</p> <p>(...) (Negrilla y subrayado por fuera del texto)</p> <p>De otra parte, es importante mencionar que la Relatoría de la CIDH, alude en específico el tema de higiene menstrual, de la siguiente manera:</p> <p><b>Principio XII.</b> <u>“Las personas privadas de libertad tendrán acceso a instalaciones sanitarias higiénicas y suficientes, que aseguren su privacidad y dignidad. Asimismo, tendrán acceso a productos básicos de higiene personal, y a agua para su aseo personal, conforme a las condiciones climáticas”.</u></p> <p><u>Se proveerá regularmente a las mujeres y niñas privadas de libertad los artículos indispensables para las necesidades sanitarias propias de su sexo.</u> (Negrilla y subrayado por fuera del texto)</p> <p><sup>77</sup> Ibidem</p> <p><sup>78</sup> <a href="http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosPPL.asp">http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosPPL.asp</a></p>
<p><b>Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)</b> La Resolución 70/175 de la Organización de las Naciones Unidas establece algunos de los principios y prácticas que hoy en día se reconocen como idóneos para el tratamiento de los reclusos y la administración penitenciaria. En cuanto a la higiene personal, la regla número 18 de la Resolución 70/175 establece:</p> <p><u>Higiene personal. 1. Se exigirá de los reclusos aseo personal y, a tal efecto, se les facilitará agua y los artículos de aseo indispensables para su salud e higiene.</u> (...) (Negrilla y subrayado fuera del texto).</p> <p>De la misma forma, las reglas Nelson Mandela establecen que las condiciones de vida generales respecto a la higiene personal, la atención de la salud y el acceso al saneamiento y agua potable deben ser aplicadas a todos los reclusos sin excepción (Regla 42)<sup>79</sup>.</p> <p><b>Agenda 2030.</b> La Resolución A/RES/70/L1 adoptada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, anunció los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las 169 metas conexas para trazar una ruta hacia un nuevo paradigma de desarrollo en el que juegan un rol importante las personas, el planeta, las alianzas, la prosperidad y la paz. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la agenda 2030 es civilizatoria “porque pone a las personas en el centro, tiene un enfoque de derechos y busca un desarrollo sostenible global dentro de los límites planetarios”<sup>80</sup>. Desde este enfoque, la agenda 2030 establece los siguientes objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Objetivo 3.</b> Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.</li> </ul> <p>3.7 De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación familiar, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales<sup>81</sup>.</p> <p><sup>79</sup> A/RES/70/175 - S - A/RES/70/175 - Desktop. (2015, 17 diciembre). Organización de las Naciones Unidas. <a href="https://undocs.org/es/A/RES/70/175">https://undocs.org/es/A/RES/70/175</a></p> <p><sup>80</sup> Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible   Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (s. f.). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <a href="https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible">https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible</a></p> <p><sup>81</sup> Agenda 2030. <a href="https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible">https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible</a>, numeral 3.7</p>	<p>3.8 Lograr la cobertura sanitaria universal, incluida la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas inocuos, eficaces, asequibles y de calidad para todos<sup>82</sup>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Objetivo 5.</b> Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.</li> </ul> <p>5.6 Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen<sup>83</sup>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Objetivo 6.</b> Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.</li> </ul> <p>6.2 De aquí a 2030, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad<sup>84</sup>.</p> <p>En consideración a lo enunciado, resulta significativo precisar que si bien los escritos dispuestos por las diferentes relatorías de la CIDH y las recomendaciones del Comité de CEDAW no son vinculantes (soft law), sí deben ser tomados en cuenta por los Estados parte para su protección, so pena de verse en curso de un proceso ante la Comisión y posteriormente ante la Corte.</p> <p><b>2. JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL.</b></p> <p><b>Caso Miguel Castro Castro vs Perú ante la Corte IDH:</b> respecto al tema de higiene menstrual la CIDH identificó los siguientes hechos:</p> <p>Dentro de las graves condiciones de detención se encuentran (...) <b>desatención de las necesidades fisiológicas de la mujer al negarle materiales de aseo personal, como jabón, papel higiénico, toallas sanitarias y ropa íntima para cambiarse; desatención de las necesidades de salud pre y post natal;</b> (...). El daño y sufrimiento experimentados por las mujeres en general y especialmente las mujeres embarazadas y por las internas madres resultó particularmente grave (...)<sup>85</sup>. (Negrilla y subrayado fuera de texto).</p> <p>Por lo anterior la Corte resaltó que:</p> <p><sup>82</sup> Agenda 2030. <a href="https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible">https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible</a>, numeral 3.8</p> <p><sup>83</sup> Agenda 2030. <a href="https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible">https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible</a>, numeral 5.6</p> <p><sup>84</sup> Agenda 2030. <a href="https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible">https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible</a>, numeral 6.2</p> <p><sup>85</sup> <a href="https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_160_esp.pdf">https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_160_esp.pdf</a> párrafo 319</p>



De conformidad con el artículo 5 de la Convención, toda persona privada de libertad tiene derecho a vivir en situación de detención compatible con su dignidad. En otras palabras, este tribunal ha señalado que la detención en condiciones de hacinamiento, el aislamiento en celdas reducida, con falta de ventilación y luz natural, sin lecho para reposo ni condiciones adecuadas de higiene, y la incomunicación o restricciones indebidas al régimen de visitas constituyen una violación a la integridad personal. (Negrita y subrayado fuera de texto).

Finalmente, la CIDH mencionó respecto de los hechos que vulneraron el derecho a la dignidad, en relación a la desatención de las necesidades específicas de género que:

*También afectó a las mujeres la desatención de sus necesidades fisiológicas (...). El Comité Internacional de la Cruz Roja ha establecido que el Estado debe asegurar que "las condiciones sanitarias (en los centros de detención) sean adecuadas para mantener la higiene y la salud [de las prisioneras], permitiéndoles acceso regular a retretes y permitiéndoles que se bañen y que limpien su ropa regularmente". Asimismo, dicho Comité también determinó que se deben realizar arreglos especiales para las detenidas en período menstrual, embarazadas, o acompañadas por sus hijos. La comisión de esos excesos causó sufrimiento especial y adicional a las mujeres detenidas.*

En atención a la jurisprudencia de la CIDH, se debe precisar que Colombia reconoció competencia a este Tribunal desde el 21 de junio de 1985, por lo que todas sus decisiones tienen carácter vinculante desde esta fecha, y deben ser tomadas como referente por parte del Estado.

**IV. DERECHO COMPARADO.**

Son varios los países que han desarrollado e implementado acciones encaminadas a garantizar dentro de sus legislaciones internas, el derecho de las mujeres a acceder a los elementos de higiene menstrual, en razón a que su reconocimiento y efectividad se encuentra estrechamente relacionado con derechos fundamentales, como lo son la dignidad humana, la salud reproductiva, la igualdad, entre otros.

**PERÚ:**

Actualmente se encuentra en trámite en el Congreso de ese país el Proyecto de Ley No. 5797 de 2020, cuyo objeto es garantizar el acceso universal, igualitario y gratuito a productos de gestión menstrual para niñas, adolescentes y mujeres adultas incluyendo a la población privada de la libertad. La iniciativa fue aprobada

<sup>86</sup> [https://www.corfeidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_160\\_esp.pdf](https://www.corfeidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_160_esp.pdf) párrafo 315

4. A los efectos del numeral 2 las necesidades de una persona que vive en Escocia deben considerarse como todas surgidas mientras se encuentra en Escocia".<sup>88</sup>

**CANADÁ.**

En el 2015, tras la recolección de 74 mil firmas por parte de organizaciones feministas, Canadá se convirtió en el primer país del mundo en eliminar los impuestos a las toallas higiénicas, copas menstruales, tampones y otros productos de gestión menstrual.<sup>89</sup> Desde 2019, distintas provincias ofrecen productos de higiene femenina gratuita para las mujeres, la primera de ellas fue Columbia Británica, provincia en la cual precisó que "el acceso a tampones y toallas higiénicas es tan esencial como el papel higiénico para una función corporal normal que afecta a la mitad de la población de este país."<sup>90</sup>

**ESTADOS UNIDOS.**

Estados como Connecticut, Florida, Illinois, Maine, Maryland, Massachusetts, Minnesota, Pensilvania, Nevada, Nueva Jersey, Nueva York y el Distrito de Columbia, han eliminado los impuestos de los productos de higiene femenina.<sup>91</sup> En el año 2016, el estado de Nueva York aprobó la distribución gratuita de toallas femeninas y tampones en centros educativos, albergues y cárceles.<sup>92</sup> ello gracias a tres leyes, presentadas por la concejal Julissa Ferreras-Copeland, conocidas como "Menstrual Equity Bills" (Leyes de Equidad Menstrual), las cuales son consideradas como un hito histórico en el estado, al enviar un mensaje sobre la importancia del cuerpo de la mujer.

<sup>88</sup> Traducción propia del siguiente texto: "Period Products (Free Provision) [Scotland] Bill (2020): (1) Each local authority must ensure that, within its area, period products are obtainable free of charge (in accordance with arrangements established and maintained by the local authority) by all persons who need to use them. (2) The period products obtainable free of charge by a person under such arrangements (whether obtained under one or more than one local authority's arrangements) are to be sufficient products to meet the person's needs while in Scotland. (3) Arrangements established and maintained under subsection (1)--- (a) must include provision under which period products are obtainable by another person on behalf of the person who needs to use them; (b) may, where they include provision under which period products may be delivered to a person, require the person to pay costs associated with packing and delivery (except where the person could not reasonably obtain products in accordance with the arrangements in any other way); (4) For the purposes of subsection (2), the needs of a person who lives in Scotland are to be regarded as arising while in Scotland" (p.1). Free period products in Scotland (Vol. 396, Número 10265). (2020). Elsevier BV. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)32583-6](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)32583-6).

<sup>89</sup> <https://www.sbs.com.au/news/canada-scrap-s-menstrual-tax>

<sup>90</sup> <https://www.magazineonline.com/bc-sera-la-primer-provincia-de-canada-en-proporcionar-a-los-estudiantes-tampones-y-toallas-higienicas-gratis/>

<sup>91</sup> <https://consumer.healthday.com/pregnancy-information-29/menstruation-news-473/dos-tercias-de-las-mujeres-pobres-de-ee-uu-no-pueden-costear-las-toallas-sanitarias-ni-las-tampones-seg-uacute-n-un-estudio-741693.html>

<sup>92</sup> <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2019/10/23/el-otro-costo-de-ser-mujer-en-el-mundo-en-desarrollo>

en enero de 2021 por unanimidad en la Comisión de Salud del Congreso y tendrá que ser debatido y votado en el Pleno de la Corporación.

**ESCOCIA:**

En el mes de noviembre de 2020, se aprobó el proyecto de Ley que tiene como objeto la distribución gratuita de tampones y toallas higiénicas a mujeres menstruantes, con una contundente votación de 112 votos a favor, 1 abstención y ninguno en contra, esto en razón a que los legisladores consideraron que las mujeres se ven seriamente afectadas económicamente, debido a que tienen que cubrir productos de gestión menstrual una vez al mes.

Ahora bien, resulta oportuno precisar que "La prueba piloto que abrió el camino a la sanción de la ley de gratuidad de estos productos comenzó en julio de 2017, cuando el gobierno escocés anunció que daría de manera gratuita tampones y toallas sanitarias a mujeres y niñas de sectores de bajos ingresos en Aberdeen. En mayo de 2018, ante lo que el gobierno consideró el éxito de la iniciativa, destinó más de 5 millones de libras para financiar la provisión gratuita de esos productos a todas las estudiantes de Escocia. En 2019, el proyecto piloto volvió a ampliarse."<sup>87</sup>

La norma establece que las escuelas, centros penitenciarios, universidades, bibliotecas y espacios de interacción de los habitantes, deben ofrecer de forma gratuita toallas y tampones. Así mismo se reglamentó que el suministro de estos productos debe responder a las necesidades de las mujeres en su ciclo menstrual, es decir, la cantidad de toallas higiénicas o tampones, deben ser suficientes para satisfacer el sangrado durante el ciclo menstrual de cada mujer.

Los puntos clave del suministro gratuito de productos de higiene menstrual son:

1. Cada autoridad local debe asegurarse de que, dentro de su área, todas las personas que necesiten usarlos puedan obtener productos de forma gratuita (de conformidad con los acuerdos establecidos y mantenidos por la autoridad local).
2. Los productos de período menstrual que una persona puede obtener gratuitamente en virtud de dichos acuerdos (ya sea que se obtengan en virtud de uno o más de los acuerdos de una autoridad local) deben ser productos suficientes para satisfacer las necesidades de la persona mientras se encuentre en Escocia.
3. Arreglos establecidos y mantenidos bajo las siguientes subsecciones:
  - a) Debe incluir una disposición en virtud del cual los productos pueden ser obtenidos por otra persona en nombre de la persona que necesita usarlos;
  - b) Podrá, cuando incluyan una disposición en virtud del cual los productos pueden ser entregados a una persona, requerir que la persona pague los costos asociados con el empaque y la entrega (excepto cuando la persona no pueda razonablemente obtener productos de conformidad con los acuerdos, de cualquier otra manera).

<sup>87</sup> <https://www.pagina12.com.ar/249639-tampones-y-toallitas-seran-gratis-en-escozia>

Por otra parte, en el Estado de Virginia se aprobó mediante Asamblea General en el año 2018, la Ley "House Bill 83", que tiene como objeto proporcionar productos menstruales gratuitos a las mujeres privadas de la libertad. Para el desarrollo del proyecto de Ley, fueron importantes las investigaciones acerca de cuáles eran las condiciones de las mujeres privadas de la libertad en las prisiones federales, estatales y locales, en donde se concluyó que estas mujeres solo tienen acceso a los productos que les suministran las prisiones y que con frecuencia son un número insuficiente para cubrir sus necesidades dentro del ciclo menstrual.

Al igual que New York y Virginia, los Estados de Colorado, Kentucky y Maryland, no solo han avanzado en la eliminación de los impuestos de los productos de higiene femenina, sino que han emitido leyes para el acceso a estos productos, como por ejemplo a las mujeres en detención juvenil o a las mujeres privadas de su libertad al momento de ingresar a su reclusión y cuando lo soliciten de forma periódica, normas que están basadas en la inclusión de género, la equidad menstrual y la especificidad.

Por otro lado, en julio de 2017 los Senadores Elizabeth Warren, Cordy Booker, Dick Durbin y la actual vicepresidenta Kamala Harris, presentaron un proyecto de Ley para mujeres encarceladas, el cual tenía como finalidad mejorar sus condiciones, entre ellas las relacionadas como el aumento de el acceso de los productos menstruales y sanitarios (tampones, toallas sanitarias, jabón humectante, champú, loción corporal, vaselina, pasta de dientes, cepillo de dientes, aspirina, ibuprofeno y cualquier otro producto sanitario), sin embargo el proyecto no logro ser aprobado por el Senado.<sup>93</sup>

**ARGENTINA:**

Como consecuencia de la Campaña "MenstruAccion" impulsada por el Movimiento Economía Feminista, cuyo objetivo es acabar la estigmatización de la menstruación, se presentaron 3 proyectos de ley en el Congreso y más de 10 iniciativas normativas a nivel provincial y municipal que buscan la entrega gratuita de productos de gestión menstrual en escuelas, centros de salud pública, centros de reclusión de personas y redes de alojamientos diurnos y/o nocturnos para las personas en situación de calle.

Es importante manifestar que el 28 de mayo de 2020 se presentó ante la Cámara de Diputados de la Nación un proyecto de Ley que prevé la inclusión de los productos de gestión menstrual en las políticas sociales destinadas a la mitigación

<sup>93</sup> 1524 (115th): Dignity Act (Vol. 1, Número 7). (2017). <https://www.govtrack.us/congress/bills/115/a/1524/text> (p. 4-7)

de los efectos de la pandemia del coronavirus, iniciativa que además busca la entrega gratuita de productos de higiene menstrual para las personas menstruantes en contextos de encierro carcelario, al considerarlo un asunto de salud pública.<sup>94</sup>

**CHILE.**

En el año 2020, la Cámara de Diputados de Chile con una votación de 133 votos a favor y 1 abstención, aprobó una resolución que busca que el presidente de la república radique un proyecto de Ley que garantice un acceso democrático por parte de las mujeres a los productos de higiene menstrual, a través de su distribución gratuita en instituciones educativas, en centros de salud públicos, cárceles, albergues y a personas en situación de calle.<sup>95</sup>

**EGIPTO.**

El 8 de marzo de 2019, se inició la campaña liderada por el Egyptian Initiative for Personal Rights – EIPR, la cual solicita a las autoridades penitenciarias egipcias proporcionar gratuitamente toallas sanitarias a las mujeres privadas de su libertad, por cuanto “dependen de sus visitantes para conseguirlas con anticipación, y las reclusas que provienen de una clase económica más desfavorecida presentan menos probabilidades de tener miembros de la familia que puedan ir a visitarlas y satisfacer sus necesidades básicas”<sup>96</sup>, así mismo precisan las líderes de la campaña: “la escasez de toallas sanitarias en las cárceles significa que muchas reclusas sienten la necesidad de usar sus toallas sanitarias durante un mayor número de horas. Esto conlleva a riesgos para la salud, ya que usar una toalla sanitaria húmeda durante más de 6 horas expone a las mujeres a un alto riesgo de contraer erupciones cutáneas, infecciones del tracto urinario e infecciones vaginales”.<sup>97</sup>

**MÉXICO.**

La diputada Martha Tagle presentó ante el Congreso una propuesta de exhorto a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y a las autoridades penitenciarias federales y estatales para que, con base en la Ley de Ejecución

<sup>94</sup> <https://economialefemina.com/esimportante-hablar-de-menstruacion/>  
<sup>95</sup> <https://economialefemina.com/sangre-judas-y-gaitas-por-que-la-menstruacion-es-un-factor-de-inequidad/>  
<sup>96</sup> <https://larepublica.pe/mundo/2020/01/15/chile-camara-de-diputados-busca-que-productos-de-higiene-menstrual-sean-gratuitos-otmp/>  
<sup>96</sup> <https://www.escri-net.org/es/noticias/2019/carceles-egipcias-deben-respetar-necesidades-corporales-y-salud-mujeres-en-carceles>  
<sup>97</sup> <https://www.escri-net.org/es/noticias/2019/carceles-egipcias-deben-respetar-necesidades-corporales-y-salud-mujeres-en-carceles>

Penal, se den de forma gratuita los suministros de higiene menstrual a las reclusas, y de esta manera se garantice su derecho a la salud. Dentro del contenido del proyecto de la diputada se resalta que “se deben proporcionar servicios de salud a las mujeres, garantizando su seguridad sanitaria y bienestar físico para el ejercicio pleno de sus capacidades”.<sup>98</sup>

**REINO UNIDO.**

Desde el año 2019, a través del Ministerio del Interior existe el compromiso de proporcionar los productos sanitarios gratuitos a todas las mujeres privadas de su libertad, la medida surge en un contexto en el que las detenidas no tenían la privacidad básica para usar un baño o el acceso a estos implementos durante su ciclo menstrual. Esta medida se ha materializado con leyes que eliminan los impuestos a los tampones y demás productos sanitarios, sin embargo, aún no existe una normatividad vigente con respecto al acceso gratuito de los implementos de higiene menstrual para las mujeres privadas, pese a que desde el año 2018 la Asociación de Visitantes de Custodia Independientes “The Independent Custody Visitors Association”, ha reportado algunas condiciones de salubridad impactantes en las que las mujeres reclusas no siempre cuentan con instalaciones higiénicas para el lavado de su zona íntima y en muchas ocasiones como consecuencia de ello, sufren de flujos sanguíneos en cantidades exageradas, lo cual conlleva a consecuencias en su salud y en su estado de ánimo.<sup>99</sup>

**V. CONFLICTO DE INTERÉS**

En virtud del artículo 286 de la Ley 5 de 1992 y del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, este proyecto de ley reúne las condiciones de los literales a y b, circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de interés por parte de los Congresistas que participan en la discusión y votación de los proyectos de ley, al ser esta, una iniciativa que no genera un beneficio particular, actual y directo a su favor, sino que su objeto se circunscribe a un tema de interés general que coincide y se fusiona con los intereses del electorado.


**VI. OBJETO**

Garantizar la entrega gratuita, oportuna y suficiente de artículos de higiene menstrual a las mujeres privadas de la libertad, con el fin de lograr la materialización

<sup>98</sup> [https://infosen.senado.gob.mx/sasp/gaceta/6412/2020-04-10-1/assets/documentos/Inic\\_MC\\_Dip\\_Martha\\_Tagle\\_art\\_115\\_LGE.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sasp/gaceta/6412/2020-04-10-1/assets/documentos/Inic_MC_Dip_Martha_Tagle_art_115_LGE.pdf)  
<sup>99</sup> <https://www.weforum.org/agenda/2019/04/uk-to-provide-all-female-prisoners-with-free-sanitary-products/>

de los derechos a la dignidad humana, la salud y bienestar, la no discriminación y la igualdad de género.

Presentado por:

  
**ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS**  
 Representante a la Cámara Departamento del Tolima  
 Partido Conservador Colombiano

 <b>Karen Violette Cure Corcione</b> Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	 <b>JUAN CARLOS WILLS OSPINA</b> Representante a la Cámara
 <b>Juanita Goebertus Estrada</b> Representante a la Cámara Bogotá Partido Alianza Verde	 <b>CIRO FERNANDEZ NUÑEZ</b> Representante a la Cámara Santander Cambio Radical
 <b>ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS</b> Representante a la Cámara Córdoba Partido Liberal	 <b>JHON ARLEY MURILLO BENÍTEZ</b> Representante a la Cámara Circunscripción Especial Afro Partido Colombia Renaciente

 KARINA ESTEFANÍA ROJANO PALACIO Representante a la Cámara por el Atlántico Partido Cambio Radical	 WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT Representante a la Cámara Departamento de Córdoba
 BUENAVENTURA LEÓN LEÓN Representante a la Cámara Cundinamarca	 ALFREDO APE CUELLO BAUTE Representante a la Cámara
 CÉSAR LORDUY MALDONDO Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 ELIZABETH JAY-PANG DÍAZ Representante a la Cámara Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina
 YAMIL HERNANDO ARANA PADAÚI Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	

Proyecto de Ley No. \_\_\_\_ de 2021

**"Por medio de la cual se garantiza la entrega gratuita, oportuna y suficiente de artículos de higiene menstrual a las mujeres privadas de la libertad y se dictan otras disposiciones."**

El Congreso de Colombia

**DECRETA:**

**Artículo 1º. OBJETO.** La presente ley tiene por objeto garantizar la entrega gratuita, oportuna y suficiente de artículos de higiene menstrual a las mujeres privadas de la libertad, con el fin de lograr la materialización de los derechos a la dignidad humana, la salud y bienestar, la no discriminación y la igualdad de género.

**Artículo 2º. GRATUIDAD DE LOS ARTÍCULOS DE HIGIENE MENSTRUAL.** El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Justicia y del Derecho deberá garantizar la entrega gratuita de artículos de higiene menstrual a las mujeres privadas de la libertad.

**Parágrafo 1.** La distribución gratuita de los artículos de higiene menstrual se realizará cada mes, por parte de la autoridad carcelaria y penitenciaria.

**Parágrafo 2.** Toda mujer privada de la libertad en edad fértil, recibirá como mínimo un paquete de toallas higiénicas de 10 unidades o cualquier otro producto de higiene menstrual, para suplir el manejo de su período.


**Parágrafo 3.** Cuando una mujer privada de la libertad se encuentre en situaciones especiales como: estado de lactancia o cualquier otra patología clínica, se le garantizará el suministro suficiente y oportuno de los productos de higiene menstrual, de acuerdo a la necesidad y al reporte médico que así lo acredite.

**Artículo 3º. EDUCACIÓN EN EL MANEJO DE LA HIGIENE MENSTRUAL.** El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Justicia y del Derecho y en coordinación con el Ministerio de Salud, realizará capacitaciones anuales sobre el manejo de la higiene

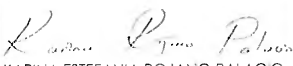

menstrual, en todos los centros carcelarios y penitenciarios del país, que cuenten con población reclusa femenina.

**Artículo 4º.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado por:

  
 ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS  
 Representante a la Cámara Departamento del Tolima  
 Partido Conservador Colombiano

 Karen Violette Cure Corcione Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	 JUAN CARLOS WILLS OSPINA Representante a la Cámara
 Juanita Goebertus Estrada Representante a la Cámara Bogotá Partido Alianza Verde	 CIRO FERNANDEZ NUÑEZ Representante a la Cámara Santander Cambio Radical
 ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS Representante a la Cámara Córdoba Partido Liberal	 JHON ARLEY MURILLO BENÍTEZ Representante a la Cámara Circunscripción Especial Afro Partido Colombia Renaciente

 KARINA ESTEFANÍA ROJANO PALACIO Representante a la Cámara por el Atlántico Partido Cambio Radical	 WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT Representante a la Cámara Departamento de Córdoba	 <p>CANAMPA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL</p> <p>El día 21 de Julio del año 2021</p> <p>No sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo</p> <p>Nº. 105 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: <u>HR Adriano Matiz</u>  <u>HR Karen Core</u>, <u>HR Juanita Guebertus</u>, <u>HR Andres Calle</u>  <u>HR Karina Rojano</u>, <u>HR Elizabeth Jay-Pang</u> y otros <u>HI-RR</u></p> <p> SECRETARIO GENERAL</p>
 BUENAVENTURA LEÓN LEÓN Representante a la Cámara Cundinamarca	 ALFREDO APE CUELLO BAUTE Representante a la Cámara	
 CÉSAR LORDUY MALDONADO Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 ELIZABETH JAY-PANG DIAZ Representante a la Cámara Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina	
 YAMIL HERNANDO ARANA PADAUI Representante a la Cámara Departamento de Bolívar		

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 106 DE 2021 CÁMARA**

*por medio del cual se establece la vinculación laboral preferente de la mano de obra local en las regiones y municipios donde se extraen recursos naturales no renovables y se dictan otras disposiciones.*

<p align="center"><b>PROYECTO DE No. 106 DE 2021 CÁMARA</b></p> <p align="center">"Por medio del cual se establece la vinculación laboral preferente de la mano de obra local en las regiones y municipios donde se extraen recursos naturales no renovables y se dictan otras disposiciones"</p> <p align="center"><b>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p align="center"><b>DECRETA</b></p> <p align="center"><b>TÍTULO I</b></p> <p align="center"><b>DISPOSICIONES GENERALES</b></p> <p align="center"><b>CAPÍTULO ÚNICO</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1. OBJETO.</b> La presente Ley tiene por objeto establecer la vinculación laboral preferente de la mano de obra local calificada y no calificada, así como la contratación preferente de bienes y servicios propios de las actividades de exploración, construcción, prospección, montaje y explotación minera e hidrocarburífera, en los departamentos y municipios en donde estas se desarrollen.</p> <p><b>ARTÍCULO 2º. ÁMBITO DE APLICACIÓN.</b> Las disposiciones contenidas en la presente ley se aplicarán a las personas jurídicas de derecho público y/o privado, nacionales y extranjeras que desarrollen proyectos de exploración, construcción, prospección, montaje y explotación minera e hidrocarburífera en el territorio nacional. Lo anterior, sin perjuicio de que las empresas que hayan suscrito contratos para las mencionadas actividades con anterioridad a la expedición de esta ley, se acojan a lo estipulado en ella, para lo cual el Gobierno Nacional establecerá reconocimientos que podrán otorgarse por el compromiso social demostrado en el desarrollo de esta política pública.</p> <p><b>ARTÍCULO 3º. DE LAS ACTIVIDADES MINERAS E HIDROCARBURÍFERAS.</b> La persona jurídica de derecho público y/o privado, una vez celebrado el contrato de concesión para el desarrollo de proyectos en los sectores de la industria minera e hidrocarburífera, deberán constituirse de acuerdo con los requisitos exigidos en el Código de Comercio y demás disposiciones aplicables.</p> <p><b>ARTÍCULO 4º. CONTRATACIÓN DE MANO DE OBRA LOCAL.</b> Las personas jurídicas de derecho público y/o privado, dedicadas en Colombia a las actividades de exploración, construcción, prospección, montaje y explotación en la industria minera e hidrocarburífera, contratarán el cien por ciento (100%) de la mano de obra</p>	<p>no calificada que sea oriunda o residente en el municipio o municipios del área de influencia.</p> <p>En las vacantes ofertadas para la mano de obra calificada, se deberá garantizar la priorización en la contratación de mano de obra local, de forma gradual. Después de entrar en vigencia la presente ley, en el primer año se garantizará el treinta por ciento (30%) de las vacantes. En el segundo año se garantizará el cuarenta por ciento (40%) y a partir del tercer año y en adelante, se deberá cumplir con el cincuenta por ciento (50%). Para efectos del presente artículo se seguirá el orden de priorización que a continuación se indica.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. En el municipio o municipios que correspondan al área de influencia del proyecto.</li> <li>2. En los municipios que limiten con aquel o aquellos que conforman el área de influencia del proyecto.</li> <li>3. En los demás municipios del departamento o departamentos donde se encuentre el área de influencia del proyecto.</li> <li>4. En el ámbito nacional.</li> </ol> <p><b>PARÁGRAFO PRIMERO.</b> Las empresas deberán contratar personal técnico y tecnólogo para aquellas labores que permitan contar con esos perfiles, garantizando el desarrollo de las actividades bajo los parámetros técnicos y de seguridad requeridos.</p> <p><b>PARÁGRAFO SEGUNDO.</b> Se garantizará como mínimo que el veinte por ciento (20%) del personal contratado de mano de obra local tanto calificada como no calificada, sean mujeres y/o personas con discapacidad.</p> <p><b>PARÁGRAFO TERCERO.</b> Entiéndase como mano de obra local la persona que sea oriunda y/o certifique su residencia en el municipio con el certificado expedido por la alcaldía municipal, de conformidad con lo previsto en el numeral 6 del literal f) del artículo 81 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.</p> <p><b>PARÁGRAFO CUARTO.</b> La garantía de vinculación del cien por ciento (100%) de mano de obra no calificada local, no excluye la posibilidad de vinculación de población con discapacidad no perteneciente al área de influencia del proyecto.</p> <p><b>ARTÍCULO 5º. CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS.</b> La persona jurídica de derecho público y/o privado, dedicada en Colombia a las actividades de exploración, construcción, prospección, montaje y explotación minera e hidrocarburífera, garantizarán que la prestación de bienes y servicios</p>
--	--

administrativos sean contratados preferentemente con personas naturales o micro, pequeñas, medianas empresas propias del área de influencia del proyecto, siempre y cuando cumplan con las mejores prácticas y estándares de calidad previstas en las normas nacionales e internacionales aplicables, que brinden las condiciones de seguridad requeridas en la industria, y los valores se ajusten a los estándares del mercado.

**Parágrafo.** En aquellos casos donde la prestación de dichos servicios sea realizada por una micro, pequeña o mediana empresa, la misma deberá demostrar un arraigo el territorio igual o superior a dos años.

**ARTÍCULO 6°. PROVISIÓN DE VACANTES.** La persona jurídica de derecho público y/o privado sujeta a las disposiciones de la presente ley, que requiere vincular personal a las actividades de exploración, construcción, prospección, montaje y explotación en la industria minera e hidrocarburífera, proveerán sus vacantes bajo los lineamientos que para tal efecto establezca la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, de conformidad a lo dispuesto en esta Ley.

El proceso de priorización de contratación de mano de obra local se realizará a través de la Red del Servicio Público de Empleo que tenga autorizada la prestación presencial en el municipio donde se desarrolle el proyecto, con base en el orden de priorización señalado en el artículo 4 de la presente ley.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** Para la provisión de las vacantes se tendrán en cuenta los lineamientos de enfoque diferencial que establezca la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo. Dichos lineamientos deberán estar dirigidos a las poblaciones pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, indígenas y Rom; así como a las personas con discapacidad que tengan presencia en los municipios donde se desarrollen los proyectos objeto de la presente ley, atendiendo para el efecto las exigencias técnicas y de seguridad previstas en el desarrollo de las actividades de exploración, construcción, prospección, montaje y explotación minera e hidrocarburífera.

**ARTÍCULO 7°. OBLIGACIONES DE EMPLEADORES.** Las personas jurídicas de derecho público y/o privado dedicadas a las actividades de la industria minera e hidrocarburífera deberán impulsar programas de formación y capacitación permanentes en las áreas del conocimiento que se requieran. Estas capacitaciones estarán dirigidas a los habitantes de municipios donde se llevan a cabo dichas actividades.

**ARTÍCULO 8°. SEGUIMIENTO, VIGILANCIA Y CONTROL.** El Ministerio de Trabajo hará seguimiento, vigilancia y control a las obligaciones establecidas en la presente ley y adelantará las actuaciones administrativas a que haya lugar conforme a las verificaciones realizadas.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO:** El Gobierno Nacional a través del Ministerio del Trabajo, reglamentará lo dispuesto en el presente artículo en un término no superior a seis (6) meses; superado este término, conservará su facultad reglamentaria.

**ARTÍCULO 9°. VIGENCIA.** La presente Ley rige seis (6) meses después de la fecha de su promulgación y sanción, deroga todas las disposiciones legales que le sean contrarias. De las Honorables Senadoras y Senadores.

*[Handwritten signatures and stamps]*  
ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS  
Representante a la Cámara  
Partido Liberal

**PROYECTO DE No. \_\_\_ 2021 CÁMARA**

"Por medio del cual se establece la vinculación laboral preferente de la mano de obra local en las regiones y municipios donde se extraen recursos naturales no renovables y se dictan otras disposiciones"

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA.**

Esta iniciativa legislativa fue presentada durante el periodo legislativo anterior, identificada con El PROYECTO DE LEY 308/2020 SENADO, 164/2019 CÁMARA, "Por medio del cual se establece la vinculación laboral preferente de la mano de obra local en las regiones y municipios donde se extraen recursos naturales no renovables y se dictan otras disposiciones". De coautoría de las y los Honorables Congresistas Andrés David Calle Aguas, Silvio José Carrasquilla Torres, Víctor Manuel Ortiz Joya, Juan Diego Echavarría Sánchez, Juan Fernando Reyes Kuri, el cual fue radicado ante la secretaria General de la Cámara de Representantes el 14 de agosto de 2019, con número 164 y publicado en la Gaceta del Congreso número 759 de la misma anualidad. Posteriormente el proyecto fue enviado a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y fueron designados ponentes, los Honorables Representantes, Jairo Giovany Crisóstomo Taraché, (ponente) Juan Diego Echavarría Sánchez (ponente) y Juan Carlos Reinales Agudelo (coordinador ponente). De igual forma, el día 18 de mayo de 2020, se llevó a cabo la discusión y votación del Proyecto de Ley, el cual fue aprobado por la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes. Con posterioridad fueron designados nuevamente los Honorables Representantes Jairo Giovany Crisóstomo Taraché, (ponente) Juan Diego Echavarría Sánchez (ponente) y Juan Carlos Reinales Agudelo (coordinador ponente), como ponentes para segundo debate, quienes rindieron el mencionado informe de ponencia, la cual fue publicada en la Gaceta 288 de 2020, la cual fue aprobada en Plenaria de la Cámara de Representantes, en sesiones ordinarias de los días 15, 22 y 29 de Septiembre de 2020. Con posterioridad fue enviado para continuar su trámite legislativo al interior del Senado de la República, donde se designa a la Honorable Senadora Laura Ester Fortich Sánchez como ponente para primer debate en Senado de la República, sin embargo el proyecto fue archivado por transito legislativo.

**2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY.**

Por medio de esta iniciativa legislativa se establece la vinculación laboral preferente de la mano de obra local calificada o no calificada en las regiones y municipios donde se extraen recursos naturales no renovables, así como la contratación preferente de bienes y servicios propios de la actividad minera e hidrocarburífera; en el mismo sentido se establece el deber de contratación de un mínimo de mujeres o personas con discapacidad al interior de los mencionados proyectos. 3.

**3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.**

El proyecto de ley está integrado por nueve (9) artículos. Artículo 1°. Establece el objeto del proyecto de ley.

Artículo 2°. Estipula el ámbito de aplicación de la norma, en personas jurídicas de derecho que actualmente se encuentran desarrollando proyectos en los sectores de la industria minera e hidrocarburífera en el territorio nacional.

Artículo 3°. Plantea el deber que les asiste a las contratantes concesionarias de proyectos mineros o hidrocarburíferos, de constituirse de conformidad con los estipulados previstos por el Código de Comercio.

Artículo 4°. Dispone el deber de las personas jurídicas que poseen por función el desarrollo de actividades de industria minera e hidrocarburífera de contratar el 100% de su mano de obra no calificada con personas residente en los municipios del área de influencia del proyecto, en el mismo sentido se establece el deber de priorizar la mano de obra local en la mano de obra calificada.

Artículo 5°. Indica el deber de priorización de la contratación de bienes y servicios con personas naturales y jurídicas propias del área de influencia del proyecto de ley.

Artículo 6°. Plantea las reglas para la provisión de las vacantes, cuando se requiera de vinculación de personas para el desarrollo de actividades mineras e hidrocarburífera.

Artículo 7°. Relaciona el deber que le asiste al empleador, en el sentido de realizar el registro de las Vacantes ante la Red del Servicio público del empleo.

Artículo 8°. Establece el deber de vigilancia del Ministerio del Trabajo frente al cumplimiento de los estipulados previstos por la ley.

Artículo 9°. Relaciona disposiciones en materia de vigencia de la ley y sus respectivas derogatorias.

**4. CONCEPTOS IMPORTANTES EN LA INICIATIVA LEGISLATIVA.**

Recursos naturales no renovables: La Honorable Corte Constitucional ha definido de manera clara el concepto de recursos naturales, al respecto el Alto Tribunal Constitucional indicó que: Se pueden definir los recursos naturales como aquellos elementos de la naturaleza y del medio ambiente, esto es, no producidos directamente por los seres humanos, que son utilizados en distintos procesos productivos. A su vez, los recursos naturales se clasifican usualmente en renovables y no renovables. Los primeros, son aquellos que la propia naturaleza repone periódicamente mediante procesos biológicos o de otro tipo, esto es, que se renuevan por sí mismos. Por el contrario, los recursos no renovables se caracterizan por cuanto existen en cantidades limitadas y no están sujetos a una renovación periódica por procesos naturales Proyecto de exploración y producción de hidrocarburos: Normatividad de tipo reglamentaria<sup>2</sup> ha definido el concepto de exploración de la siguiente forma: "todas aquellas actividades y servicios relacionados con el desarrollo de contratos celebrados con la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), o contratos de asociación suscritos con Ecopetrol S. A., para explorar o producir hidrocarburos en áreas continentales" Vacante: La misma normatividad reglamentaria<sup>3</sup> definió este concepto como: "todo puesto de trabajo no ocupado, cuyas funciones estén relacionadas con los servicios o actividades realizadas en el marco de proyectos de exploración y producción de hidrocarburos". Mano de obra local: Esta norma de tipo reglamentario<sup>4</sup> continúa por referirse frente a este término, estableciendo que:

"se considerará como mano de obra local, sin importar el tipo de vacante al que aspire, la persona que acredite su residencia con el certificado expedido por la alcaldía municipal, de conformidad con lo previsto en el numeral 6 del literal f) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012." De igual forma procede a definir el concepto de Área de influencia: indicando que "se entenderá como área de influencia el municipio o municipios donde se desarrolle el proyecto de exploración y producción de hidrocarburos".

**5. JUSTIFICACIÓN Y CONSIDERACIONES DEL PROYECTO DE LEY.**

Fundamento constitucional y convencional de la iniciativa.

El Estado Colombiano, definido desde la Constitución de 1991 como un Estado Social de Derecho, cuenta con la obligación de garantizar la eficacia de los principios y derechos consagrados en la Carta Política, no solo desde una perspectiva negativa, esto es, procurando que no se vulneren los derechos de los individuos, sino también, se encuentra obligado a tomar todas las medidas

oportunas que permitan su adecuada materialización y ejercicio, el estudio de iniciativas legislativas, debe contribuir a la solución de los problemas que acogen a la sociedad. El Derecho laboral en Colombia, aporta las reglas generales a las cuales se debe someter toda relación laboral, el concepto de trabajo decente es presentado en forma de principio regulador de toda actividad laboral. La Organización Internacional del Trabajo, eleva la estructura del trabajo a partir de principios fundamentales de orden internacional, que no permiten variaciones en ningún tipo de sociedad. La Dignidad como eje central del Derecho Constitucional, indica la importancia que tiene el trato adecuado al ser humano en cada una de las actividades que desarrollan su vida.

El trabajo además de ser una de estas actividades, es lo que le ayuda a ejecutar trabajo decente en la minería su proyecto de vida y el de toda su familia. Además, es necesario la formación de toda una serie de elementos, que lleven a una relación laboral de calidad, es la base para la realización de otros derechos humanos y para una vida en dignidad. El empleo es el primer pilar del concepto del trabajo decente, de la actividad base por excelencia del derecho laboral, no solo la actividad física o intelectual de una persona, sino que enmarca toda una serie de elementos propios de cada tipo de empleo requiere.

El establecimiento de medidas diferenciales en favor de personas con discapacidad y el deber del legislador en relación con la promoción de derechos y especial protección a personas con discapacidad. El establecimiento de medidas diferenciales en favor de personas con Discapacidad posee fundamentos tanto de índole constitucional como de índole convencional, igualmente superiores a los del artículo 93 constitucional al hacer parte del denominado bloque de constitucionalidad, de nuestro ordenamiento jurídico. Al conocer los fundamentos de índole constitucional, que fundamenta en el establecimiento de medidas diferenciales en favor de este segmento poblacional se encuentran consignadas entre otras en los siguientes preceptos superiores de la Carta Constitucional. "Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley (...) El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan. Artículo 47. El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran. 6 Artículo 54. (...) El Estado debe propiciar la ubicación

laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud. 7 Artículo 68. (...) La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado." En el mismo sentido encontramos importantes fundamentos en el área del derecho convencional frente a este importante segmento poblacional, dentro del que son resaltables la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, aprobada mediante la Ley 762 de 2002 así como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada mediante la Ley 1346 de 2009 Esta especial protección constitucional, compromete al Estado en la adopción de medidas afirmativas en favor de este segmento poblacional, responsabilidad que de igual forma le es aplicable al legislador, como actor fundamental en la conformación del ordenamiento jurídico aplicable en el territorio nacional. Al respecto la Honorable Corte Constitucional como Primer Nivel Hermenéutico en la interpretación de la Carta Superior, con ponencia de la Honorable Magistrada María Victoria Calle Correa indicó que, "Si bien es cierto la terminología utilizada en estos los artículos 47, 54 y 68 Superiores no fue homogénea ni plenamente consistente con las definiciones técnicas de los términos aplicables a las personas con discapacidad, estas disposiciones resaltan, tal como lo ha señalado la Corte en anteriores oportunidades, la voluntad inequívoca del constituyente de eliminar, mediante actuaciones positivas del Estado y de la sociedad, la silenciosa y sutil marginación de las personas con cualquier tipo de discapacidad, que se encuentra arraigada en lo más profundo de las estructuras sociales, culturales y económicas predominantes en nuestro país, y es fundamentalmente contraria al principio de dignidad humana sobre el que se construye el Estado Social de Derecho" Preceptos que establecen entre otras obligaciones de hacer en el legislador, tal y como lo indicó la misma corte constitucional, en este sentido el alto tribunal constitucional indicó que, "Este deber específico de protección se traduce en una "obligación de hacer" concreta a cargo del legislador consistente en incluir tales sujetos, así como aquellas personas que por su condición (...) física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, en los supuestos de hecho de las normas que reconozcan o concedan derechos, beneficios, ventajas u oportunidades a favor de sujetos en atención a sus condiciones físicas especiales o a las barreras que estos sujetos experimentan y que impiden su participación en la sociedad o el ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad".

En el mismo sentido continúa el Alto Tribunal Constitucional por determinar de manera específica el alcance del mandato constitucional frente al legislador a la luz

del derecho a la igualdad indicando que, "A la luz de los incisos 2 y 3 del artículo 13 Superior, "el legislador debe promover y proteger los derechos de las personas en situación de discapacidad y, por tanto, debe "(i) procurar su igualdad de derechos y oportunidades frente a los demás miembros de la sociedad, (ii) adelantar las políticas pertinentes para lograr su (...) integración social de acuerdo a sus condiciones y (iii) otorgarles un trato especial, pues la no aplicación de la diferenciación positiva contribuye a perpetuar la marginación o la discriminación"

Deber de protección que en concepto del Alto Tribunal Constitucional "se traduce en una "obligación de hacer" concreta a cargo del legislador consistente en incluir tales sujetos, así como aquellas personas que por su condición (...) física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, en los supuestos de hecho de las normas que reconozcan o concedan derechos, beneficios, ventajas u oportunidades a favor de sujetos en atención a sus condiciones físicas especiales o a las barreras que estos sujetos experimentan y que impiden su participación en la sociedad o el ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad". En este sentido con la incorporación de las medidas planteadas se está cumpliendo con la responsabilidad legislativa, planteada por la Carta Superior, y contribuyendo al fortalecimiento de la especial protección constitucional de personas con discapacidad.

**MARCO LEGAL.**

Ley 685 del 2001, por la cual se expide el código de minas y se dictan otras disposiciones establece en su artículo 253 que: "Participación de trabajadores nacionales. Sin perjuicio de las obligaciones señaladas en los artículos 74 y 75 del Código Sustantivo del Trabajo, los concesionarios de minas deberán pagar al personal colombiano en conjunto, no menos del setenta por ciento (70%) del valor total de la nómina del personal calificado o de especialistas, de dirección o confianza, y no menos del ochenta por ciento (80%) del valor de la nómina de trabajadores ordinarios". Artículo 254. Mano de Obra Regional. En los trabajos mineros y ambientales del concesionario de minas la autoridad minera, oídos los interesados, señalará los porcentajes mínimos de trabajadores oriundos de la respectiva región y domiciliados en el área de influencia de los proyectos que deberán ser contratados. Periódicamente estos porcentajes serán revisables. El Código sustantivo del trabajo establece, condiciones de los trabajadores colombianos y extranjeros, la proporción e igualdad de condiciones, según su artículo 74 y 75: "Todo empleador que tenga a su servicio más de diez (10) trabajadores debe ocupar colombianos en proporción no inferior al noventa por

<p>ciento (90%) del personal de trabajadores ordinarios y no menos del ochenta por ciento (80%) del personal calificado o de especialistas o de dirección o confianza.</p> <p>Los trabajadores nacionales que desempeñen iguales funciones que los extranjeros, en una misma empresa o establecimiento, tienen derecho a exigir remuneración y condiciones iguales". Artículo 75. Autorizaciones para variar la Proporción.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Ministerio del Trabajo puede disminuir la proporción anterior: a) Cuando se trate de personal estrictamente técnico e indispensable, y solo por el tiempo necesario para preparar personal colombiano; y b) Cuando se trate de inmigraciones promovidas o fomentadas por el gobierno.</li> <li>2. Los empleadores que necesiten ocupar trabajadores extranjeros en una proporción mayor a la autorizada por el artículo anterior, acompañarán a su solicitud los documentos en que la funden. El Ministerio la dará a conocer con el fin de que el público, y en especial el personal colombiano del empleador peticionario, pueda ofrecer sus servicios.</li> <li>3. La autorización solo se concederá por el tiempo necesario, a juicio del Ministerio, para preparar personal colombiano y mediante la obligación del peticionario de dar la enseñanza completa que se requiera con tal fin.</li> </ol> <p><b>RELACIONES CONTRACTUALES DE EXPLOTACIÓN DE RECURSOS.</b></p> <p>En Colombia se ha desarrollado la explotación de recursos por medio de particulares, entre los cuales se pueden evidenciar los siguientes:</p> <p><b>CONTINENTAL GOLD DE COLOMBIA:</b> tiene asignados 67 títulos repartidos en 79 mil hectáreas en los municipios de La Vega y La Sierra en el Cauca, Bagadó y Lloró en Chocó, Suratá y Vetan en Santander, Silos y Mutiscua en Norte de Santander y en Antioquia.</p> <p><b>NEGOCIOS MINEROS S.A.:</b> tiene 88 títulos que comprenden 35 mil hectáreas en los departamentos de Antioquia, Chocó, Risaralda, Cauca y Tolima.</p> <p><b>MINEROS S.A.:</b> es una firma conformada con capital Nacional que tiene adjudicados 67 títulos mineros. Sus operaciones se extienden en 116 mil hectáreas en los municipios del Bagre, Zaragoza y Nechí/Bajo Cauca Antioqueño (ANTIOQUIA), y tiene una producción anual de 120 mil onzas aproximadamente.</p> <p><b>MINERALES ANDINOS DE COLOMBIA, GRAN COLOMBIA GOLD:</b> Gran Colombian Gold nació de la compra que hizo en el gobierno de Uribe a Mineros de Antioquia, una empresa nacionalizada por la que pagaron 25 millones de dólares en</p>	<p>febrero del 2010. Son propietarios de 111 títulos mineros y opera en Segovia, Antioquia y en Marmato, Caldas, donde realiza operaciones de cielo abierto y conviven con una antigua minería artesanal que existe desde el siglo XIX.</p> <p><b>ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S A:</b> Es la tercera productora de oro en el mundo. La Gigante Sudafricana tiene asignados 408 títulos mineros en el país, distribuidos en cinco proyectos que abarcan 781 hectáreas: La Colosa en el Tolima, Quebradona y Gramalote en Antioquia, Salvajina en el Cauca, la Llanada en Nariño, Chaparral en el Tolima y Río dulce en Antioquia.</p> <p><b>PROYECTOS DE INTERÉS NACIONAL</b></p> <p>De acuerdo con lo indicado por la Agencia Nacional de Minería, (2021)<sup>14</sup>, el país hoy cuenta con siete proyectos de interés nacional, al respecto indica que: "Los Proyectos de Interés Nacional son aquellos proyectos estratégicos para el país. Ellos son los generadores de más del 90% de las regalías y contraprestaciones económicas mineras, producen miles de empleos y gran porcentaje de nuestras exportaciones. En las siguientes infografías encontrarán datos claves para aprender de cada proyecto y entender la importancia que tienen en cada una de sus áreas de influencia en temas económicos, sociales, ambientales y productivos." Estos son: "Drummond, Calenturitas, Cerrejón, Cerro Matoso, La Jagua, Minesa, Puerto Arturo"</p> <p><b>DRUMMOND:</b> Este proyecto minero de acuerdo con lo indicado por la Agencia Nacional de Minería (2021), tiene su presencia en el departamento del César, específicamente en los municipios de la Jagua de Ibirico, Chinguaná, El Paso, Codazzi y Becerra. De acuerdo con lo indicado por el mismo documento este proyecto ha dejado al país entre el período de tiempo 1995 a 2019 USD 4.191.9 Millones, en regalías y compensaciones, y en el 2020, por el mismo concepto, la suma de USD 64.809.000, y la suma de USD 7, 158.2 millones por concepto de impuestos. En la actualidad este proyecto está generando 4.198 empleos directos y 4.710 contratistas; en materia de inversión social esta es equivalente a \$7.507.570.824, conformados por \$3.973.767.823 en inversión social obligatoria y \$3.533.803.001 de inversión social voluntaria. En la actualidad esta persona jurídica posee los contratos 078-88 y 144-97, con término al 2019 y 2032 respectivamente para las etapas de explotación y los contratos 284-95, 283-95 y 056-90 con término al 2036, 2035 y 2037 respectivamente para las etapas de construcción y montaje suspendida o con solicitud de suspensión.</p> <p><b>CALENTURITAS:</b> El área de influencia de este proyecto se encuentra en los municipios de El Paso, La Jagua de Ibirico y Becerril y de manera particular en los corregimientos de Boquerón y la Loma de Centurias, en la actualidad está</p>
<p>adelantando un contrato de explotación de carbón, con término al año 203, el proyecto ha dejado al país 1.4 billones de pesos en regalías en el período comprendido entre el 2013 y el 2018, y de 257,1 miles de millones de pesos por el mismo concepto en el año 2019, al tiempo que ha dejado 280,8 miles de millones de pesos por concepto de impuestos entre el año 2001 y el 2018 y de 8,9 miles de millones de pesos para el año 2019. En la actualidad genera 1.062 empleos directos, de los que el 72% pertenecen a las áreas de influencia del proyecto y 3.841 empleos a contratistas, de los cuales el 83% pertenecen a las áreas de influencia de los proyectos.</p> <p><b>CERREJÓN.</b> En la actualidad está desarrollando un contrato de explotación de carbón térmico con vigencia hasta el año 2034, dentro de las ventajas que se reconocen al proyecto se encuentra el haber generado impuestos y regalías entre el año 2002 y el año 2019, por valor de 18,5 billones de pesos y de 1,7 billones de pesos en el año 2019. Con presencia en el departamento de la Guajira, en la actualidad este proyecto está generando 5896 empleos directos y 5166 empleos a contratista, con vinculación en el 99% de mano de obra nacional.</p> <p><b>CERRO MATOSO.</b> En la actualidad se encuentra desarrollando actividades de exploración y explotación de níquel en un contrato que posee duración hasta el año 2044, con presencia en el departamento de Córdoba; este proyecto ha dejado al país 575.610 millones de pesos entre el año 2015 y el 2018 y 290.312 millones para el año 2019, generando empleo directo a 1064 personas y la posibilidad de vinculación a 882 contratistas.</p> <p><b>LA JAGUA.</b> Esta persona jurídica se encuentra desarrollando los contratos 285/95, 109/90, 132/97, DKP-141, HKT-08031. Con términos al año 2027 2031, 2028, 2034 y 2038 respectivamente, contratos de explotación en el área de carbón térmico; este proyecto ha generado al país entre el año 2007 y 2018 regalías por valor de 713,1 miles de millones de pesos; y de 142,1 miles de millones de pesos Al mismo tiempo que impuestos por valor de 424,1 miles de millones de pesos entre el año 2001 y 2018 y de 4,7 miles de millones de pesos Para el año 2019. Este proyecto se encuentra generando 863 empleos directos, de los cuales el 83% corresponde a población de áreas de influencia del proyecto, al tiempo que 2364 puestos de trabajo para contratistas de los cuales el 72% corresponde a población de área de influencia del proyecto.</p> <p><b>MINESA.</b> El proyecto tiene desarrollo en los límites entre el departamento del Santander y norte de Santander, dentro de las ventajas que se le reconoce al proyecto se le encuentra haber generado en el año 2019 impuestos por valor de 16900 millones de pesos y 1000 millones adicionales por otros conceptos, de igual</p>	<p>manera que haber generado 160 empleos directos y 67 unidades de trabajo para contratistas. En la actualidad esta empresa posee contrato en el área de construcción y montaje que se encuentra vigente hasta el año 2028.</p> <p><b>PUERTO ARTURO.</b> Proyecto de explotación minera con contrato vigente hasta el año 2039. El área de influencia del proyecto se encuentra ubicado en el departamento de Boyacá especialmente en los municipios Quipama y Muzo, dentro de los beneficiarios que le ha presentado al país este proyecto es resaltable la adquisición de \$4 billones 454.233 pesos entre los años 2014 - 2019 y de \$941.484 millones para el año 2019. De igual forma es muy significativo la generación de 1048 empleos directos, de los cuales el 69% pertenecen a población de área de influencia del proyecto, al igual que 188 puestos de trabajo para contratistas de los cuales el 27% corresponden a población de zona de influencia del proyecto.</p> <p><b>6. IMPACTO FISCAL.</b></p> <p>El mencionado proyecto de ley no posee impactos sobre las finanzas públicas del país, no obstante nos remitimos a la Jurisprudencia del primer nivel hermenéutico en materia constitucional; la Honorable Corte Constitucional quien en la Sentencia C-625 de 2010 con ponencia del Honorable Magistrado Nilson Pinilla estableció que: "Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento</p>

corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo afecte la validez constitucional del trámite respectivo. Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquél el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia. De allí que esta corporación haya señalado que corresponde al Gobierno el esfuerzo de llevar a los legisladores a la convicción de que el proyecto por ellos propuesto no debe ser aprobado, y que en caso de resultar infructuoso ese empeño, ello no constituye razón suficiente para tener por incumplido el indicado requisito, en caso de que las cámaras finalmente decidan aprobar la iniciativa cuestionada."

**7. CONSIDERACIONES FINALES.**

A través de esta iniciativa legislativa se establecen garantías frente a las poblaciones que habitan en territorios donde se desarrollan proyectos mineros o hidrocarburíferos, disponiendo la vinculación laboral preferente de la mano de obra local calificada o no calificada en las regiones y municipios donde se extraen recursos naturales no renovables, así como la contratación preferente de bienes y servicios propios de la actividad. En el mismo sentido en la iniciativa legislativa se establece el deber de contratación de un mínimo de mujeres o personas con discapacidad al interior de los mencionados proyectos.

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL**

El 21 de Julio del año 2021

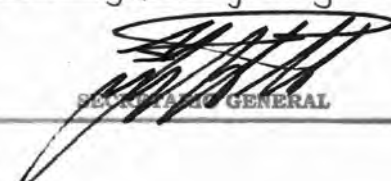
Proyecto presentado en este despacho el

Número de Ley X Acto Legislativo \_\_\_\_\_

106 Con su correspondiente

de Motivos, suscrito Por:

HR Andres Calle Aguas, HR Alfredo Deluque  
HR Alejandro Vega, HR Jorge Burgos

  
SECRETARÍA GENERAL

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 108 DE 2021 CÁMARA**

*por medio de la cual se prohíbe en el territorio nacional la utilización de la Técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal – FH-PH (Fracking), para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos en roca generadora de yacimientos no convencionales y se dictan otras disposiciones.*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO \_\_\_ DE 2020**

*"Por medio de la cual se prohíbe en el territorio nacional la utilización de la Técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal – FH-PH (Fracking), para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos en roca generadora de yacimientos no convencionales y se dictan otras disposiciones"*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**ARTÍCULO 1º. PROHIBICIÓN.** En la aplicación del principio de precaución ambiental se prohíbe la utilización de la Técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal – FH-PH (Fracking), para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos en roca generadora de yacimientos no convencionales en todo el territorio nacional.

**ARTÍCULO 2º. DEFINICIÓN.** Para los efectos de esta ley se entenderá como Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal – FH-PH la técnica usada en la extracción de gas o petróleo en Yacimientos No Convencionales – YNC, mediante la cual se inyecta en una o varias etapas, un fluido compuesto por agua, propante y aditivos a presiones controladas con el objetivo de generar canales que faciliten el flujo de los fluidos de la formación productora al pozo perforado horizontalmente.

**ARTÍCULO 3º. RENDICIÓN DE INFORMES.** Dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigor de la presente ley, los titulares de licencias ambientales para la exploración y explotación de hidrocarburos presentarán a la Agencia Nacional de Licencias Ambientales – ANLA un informe que especifique las técnicas empleadas en el curso de sus actividades extractivas o de investigación, dicho informe será público.

**ARTÍCULO 4º. SANCIÓN.** Si los titulares de la licencia de la que habla el artículo anterior no presentan el informe dentro del término estipulado en esta ley o si en dicho informe se menciona el uso real o posible de Técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal – FH-PH, para la exploración y

explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos en roca generadora de yacimientos no convencionales, dicha licencia será revocada.

**ARTÍCULO 5º. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial la expresión contenida en la primera parte del inciso segundo del artículo 13 de la ley 1530 del 17 de mayo de 2012, que dice "el Gobierno Nacional definirá los criterios y procedimientos que permitan desarrollar la exploración y explotación de recursos naturales no renovables técnica, económica y ambientalmente eficiente".

Cordialmente,

  
**CÉSAR PACHÓN ACHURY**  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA  
PARTIDO MAIS



<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO ___ DE 2020</b></p> <p style="text-align: center;"><i>“Por medio de la cual se prohíbe en el territorio nacional la utilización de la Técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal – FH-PH (Fracking), para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos en roca generadora de yacimientos no convencionales y se dictan otras disposiciones”</i></p> <p style="text-align: center;"><b>ANTECEDENTES</b></p> <p>El proyecto de ley fue radicado el 20 de julio de 2020 con el número 126/2020C en la pasada legislatura en la Comisión Quinta Constitucional de la Cámara de Representantes, se retira con forme a lo establecido en la ley quinta de 1992. Por lo anterior se presenta nuevamente en el segundo periodo de esta legislatura con el objetivo que continúe su trámite legislativo y sea ley de la república.</p> <p style="text-align: center;"><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:</b></p> <p><b>I. OBJETIVO</b></p> <p>El Congreso de la República con fundamento en la libertad de configuración legislativa, y en ejercicio de su competencia expresa para determinar las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, asignada por el artículo 360 de la Constitución Política, mediante éste proyecto de ley, pretende prohibir en el territorio colombiano la utilización de la Técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal - FH-PH, conocida como Fracking, para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos en roca generadora de yacimientos no convencionales, inspirado en las garantías básicas superiores a gozar de un ambiente sano, un desarrollo sostenible, el respeto por la vida y salud de los colombianos y prevenir los factores de deterioro ambiental.</p> <p>La carta política autoriza la explotación de los recursos naturales no renovables de hidrocarburos que se encuentren en el subsuelo, independientemente que se trate de yacimientos convencionales o no convencionales, conforme al mandato de los artículos 334 y 360 de la Constitución, pero la misma norma superior le asigna la facultad para determinar las condiciones para la explotación de gas y petróleo. En efecto, el legislador podrá autorizar o prohibir la utilización de ciertas técnicas para la exploración y explotación de recursos hidrocarburíferos, atendiendo las garantías básicas citadas y los principios constitucionales y convencionales de precaución y prevención con ocasión del desarrollo de las actividades extractivas citadas.</p>	<p>De otra parte, la legislación nacional y los acuerdos internacionales ambientales que Colombia suscribió y posteriormente los ratificó el Congreso de la República, establece que la falta de certeza científica, no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.</p> <p>Para el caso de la utilización de la Técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal - FH-PH, conocida como Fracking, el legislador ésta en mora para la adopción de esas medidas prohibitivas en atención a éste principio de precaución, como sí lo hizo el honorable Consejo de Estado al suspender provisionalmente los actos administrativos que habilita la utilización de dicha técnica o fracking, para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales, por conllevar un daño potencial o riesgo al medio ambiente y a la salud humana.</p> <p>Así las cosas, en aplicación del principio de precaución, es al Congreso de la República que le compete la decisión de prohibir el modo, forma o técnica, para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos, responsabilidad que está cumpliendo con la presentación del proyecto de ley, por medio de la cual se prohíbe en el territorio colombiano la utilización de la Técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal - FH-PH (Fracking), para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos en roca generadora de yacimientos no convencionales, incluyendo las medidas legales y administrativas para los proyectos piloto integrales de investigación de dicha técnica.</p> <p style="text-align: center;"><b>II. JUSTIFICACIÓN</b></p> <p>La correcta gestión de los recursos naturales y en particular de los recursos energéticos es crucial para el desarrollo económico y sostenible de países desarrollados y en desarrollo como es el caso de Colombia. En la actualidad se usan grandes cantidades de energía para mantener el modelo mundial de desarrollo económico, así como su modelo de producción y consumo asociado, de estas cantidades un recurso fundamental de uso en la son los combustibles fósiles de Yacimientos No Convencionales (YNC) y dentro de ellos los Yacimientos de Roca Generadora (YRG) explotados a través de la técnica del fracturamiento hidráulico. Estos yacimientos en particular se han constituido en el mecanismo de una importante ampliación de la frontera petrolera y del crecimiento económico de</p>
<p>algunas economías en desarrollo. Sin embargo, los altos impactos y riesgos ambientales asociados a la explotación de estos yacimientos con la técnica del fracturamiento hidráulico con pozos laterales ponen en duda la conveniencia del uso de la técnica para el acceso a las reservas de este tipo de yacimientos. Debido a esto, y con el fin de mostrar la pertinencia de la prohibición de uso de la técnica fracturamiento hidráulico con pozos laterales, a continuación, se presentan algunas de las características que definen el alto impacto y riesgo de la técnica y las condiciones que presenta la institucionalidad ambiental colombiana para enfrentar dichos riesgos e impactos.</p> <p style="text-align: center;"><b>1. FRACTURAMIENTO HIDRAULICO MULTIETAPA EN POZOS HORIZONTALES.</b></p> <p>Las actividades operativas en la extracción de crudo en Yacimiento No Convencionales (YNC) fundamentalmente son la perforación del pozo, completamiento del pozo y el Fracturamiento Hidráulico en etapas y por inyección de fluidos desde el pozo perforado.</p> <p>Los Yacimientos No Convencionales (YNC) por su parte se definen como aquellas formaciones rocosas que contienen hidrocarburos con baja capacidad de desplazamiento por las propiedades petrofísicas de la roca o alta viscosidad del fluido<sup>1</sup>. Dentro de esta categoría se encuentran 5 tipos de yacimientos que son los Yacimientos de Roca Generadora conocidos como “Gas Shale” y “Oil Shale” o Gas y petróleo en lutitas, Hidratos de Metano, Areniscas Apretadas, Arenas o Areniscas Bituminosas y de Gas metano asociado a mantos de carbón (CMB). En cuanto a los Yacimiento de Rocas Generadoras (YRG), estos consisten en gas o petróleo que se encuentra en rocas de grano fino conocidas como lutitas. Este tipo de yacimientos tienen la particularidad de que en su sistema petrolífero la roca generadora es la misma roca o formación almacén.</p> <p>La perforación de pozos en YRG tiene como particularidad la forma y la extensión de los pozos. Debido a que los YRG tienen una menor permeabilidad que dificulta la movilidad de los hidrocarburos en el yacimiento no se puede extraer el recurso con un pozo vertical que drene una zona significativa. Contrario a esto, el pozo debe atravesar horizontalmente una parte del yacimiento para facilitar la extracción del</p> <p><small><sup>1</sup> Asociación colombiana del Petróleo (ACP). 2020. Yacimientos no convencionales (YNC). Recuperado de <a href="https://acp.com.co/web2017/es/yacimientos-no-convencionales-ync">https://acp.com.co/web2017/es/yacimientos-no-convencionales-ync</a></small></p>	<p>recurso. Para lograr dicho fin se construyen pozos que cuentan con una sección vertical y una extensa sección lateral. Los pozos en YRG son generalmente pozos multilaterales, es decir, pozos con diferentes direcciones y de extensión lateral, pero con una sola cabeza de pozo a partir de la cual se derivan las diferentes perforaciones en las cuales se realiza el fracturamiento hidráulico.</p> <p>En cuanto al fracturamiento hidráulico multietapa en pozos horizontales deben hacerse algunas precisiones. De acuerdo a la definición dada, el pasado 25 de septiembre de 2019, por la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), en respuesta a un derecho de petición interpuesto por la Comisión Quinta del Senado de la República, el término FRACKING es un extranjerismo, el cual es técnicamente incorrecto utilizarlo en los contratos o en la normatividad colombiana. Incluso, ha sido mal traducido, llegándolo a equiparar con la técnica de “Fracturamiento Hidráulico (FH)”, generando mucha especulación y expectativas incorrectas. Lo que incorrectamente en Colombia se ha venido llamando “FRACKING”, consiste en la aplicación combinada de dos tecnologías conocidas y desarrolladas hace décadas, en uno de los diversos tipos de Yacimientos No Convencionales. Más exactamente, el “FRACKING” es la <i>aplicación combinada del Fracturamiento Hidráulico o Estimulación Hidráulica MULTIETAPA, a través de Pozos Horizontales, en Rocas Generadoras de Lutita (Shale) y/o Carbonatadas (Calizas o Lutitas Calcáreas).</i></p> <p>El Fracturamiento consiste en la inyección de un fluido a alta presión, con el fin de generar en la roca vecina a la cara el pozo, pequeñas fisuras las cuales son mantenidas abiertas mediante el uso de proppante, que apuntalan o empaquetan la fractura, para permitir el flujo de los fluidos a través de ella. El Fracturamiento Hidráulico (FH), normalmente se aplica en una o dos etapas, de máximo 300 pies (100 metros), cada etapa; y a través de pozos verticales o direccionales, y en muy contadas ocasiones, a través de pozos horizontales. Estos fracturamientos o estimulaciones hidráulicas, son una operación rutinaria en los campos convencionales, y no se requiere del trámite de una nueva Licencia Ambiental, ni del permiso de la Corporación Autónoma Regional (CAR). La razón es porque no se requieren grandes cantidades de fluido fracturante, ni de grandes volúmenes de material proppante o apuntalante para el empaquetamiento de las fracturas inducidas. Igualmente, tanto el fluido fracturante, como el material apuntalante, son sintéticos, a base de polímeros y cerámica, respectivamente. El fluido fracturante sintético ya contiene las propiedades reológicas necesarias para realizar las fracturas inducidas, y para transportar el material proppante a las fracturas. Lo anterior indica que la aplicación de esta tecnología en Colombia, aún no ha llevado a producir ni</p>

captaciones masivas ni impactos ambientales significativos. Finalmente, y en resumidas cuentas el "Fracking" consiste en la integración de las dos tecnologías anteriormente explicadas (Fracturamiento Hidráulico y Perforación Horizontal), aplicadas en un YRG.

**2. RESERVAS DE GAS Y PETRÓLEO EN YACIMIENTOS NO CONVENCIONALES.**

En la actualidad Colombia cuenta en reservas con 3.8 Tera Pies Cúbicos (TPC) de gas, lo cual significa bajo una producción diaria de 1 millón de Pies Cúbicos por día una autosuficiencia cercana a los 9,8 años. En el caso del crudo, Colombia tiene reservas de 2500 millones de barriles que bajo una producción como la actual significan unas reservas de 6.2 años de suficiencia<sup>2</sup>.

Las estimaciones realizadas hasta el momento en materia de YNC muestran unas numerosas reservas para las diferentes cuencas prospectivas del país. Cuencas como Sinú San Jacinto y Valle inferior del Magdalena cuentan con estimaciones que pueden alcanzar los 66 TPC y 18 TPC respectivamente. La cuenca con menor prospectividad es Catatumbo ya que presenta un rango de estimación que va desde 0.2 TPC hasta 1.4 TPC<sup>3</sup>. En total se estima que las reservas en gas para todas las cuencas con prospectividad significativa totalizan unas reservas que pueden ir desde 17.6 TPC hasta 115.9 TPC, lo cual significa en relación a las reservas actuales del país un aumento que puede ir de 4.6 veces a 30,5 veces de estas. En el caso del crudo se estima un alto potencial para el Valle Medio del Magdalena y la cuenca Cordillera Oriental. Las reservas estimadas en crudo para YNC van desde los 7 bnboe (billones de barriles de petróleo equivalente) hasta los 11.8 bnboe, lo cual significa unas reservas que pueden ser entre 2.8 veces a 4.72 veces las reservas actuales de petróleo del país<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> ANDI. 2019. Expectativas del fracking en Colombia. Tomado de <http://www.andi.com.co/Uploads/Expectativas%20del%20Fracking%20en%20Colombia.%20Octubre%2013%202019.pdf>  
<sup>3</sup> ANDI. 2019. Expectativas del fracking en Colombia. Tomado de <http://www.andi.com.co/Uploads/Expectativas%20del%20Fracking%20en%20Colombia.%20Octubre%2013%202019.pdf>  
<sup>4</sup> Ibidem.



Figura 1. Estimado de reservas. Fuente: Tomado de Andi 2019.

**3. IMPACTOS Y RIESGOS AMBIENTALES DEL FRACTURAMIENTO HIDRÁULICO CON POZOS HORIZONTALES (FH-PH) EN YACIMIENTOS DE ROCA GENERADORA (YRG).**

**3.1. Impactos de la explotación de YRG sobre el agua.**

El ciclo de vida del agua usada para el fracturamiento hidráulico en explotación de YRG cuenta con las siguientes etapas: captación del agua, transporte, almacenamiento del agua en planta, preparación de mezcla con química, inyección de agua en pozo y aguas de yacimiento o de producción. Estas dos últimas etapas constituyen las fuentes de las aguas que serán residuales en la operación. De este ciclo de vida relacionado a la explotación de YRG con la técnica del fracturamiento hidráulico se derivan diferentes impactos, riesgos y situaciones problemáticas para el recurso hídrico que se explican a continuación y marcan la inviabilidad de dicho tipo de explotación para el país.

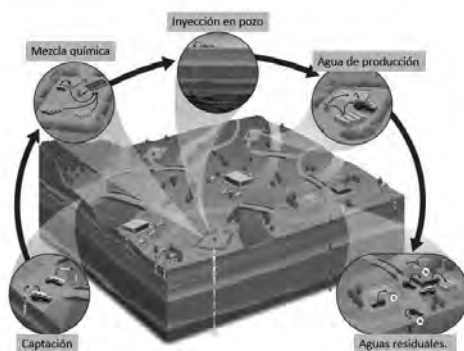


Grafico 1. Ciclo general de uso del agua en explotación de petróleo. Fuente: Modificado de EPA, 2020.

**3.2. La explotación de YNC requiere de altas captaciones del recurso hídrico**

Debido a los altos volúmenes usados en la explotación de YRG de la etapa de captación del agua se derivan altos impactos que generan presiones y competencia por el recurso hídrico en zonas aledañas a los campos de YRG. Las altas captaciones del recurso hídrico pueden causar disminuciones de las corrientes<sup>5</sup>, cambios en los ecosistemas acuáticos<sup>6</sup>, y conflictos con otros sectores que usan el agua como es el caso de la agricultura<sup>7</sup>.

La cantidad de agua usada para la perforación y fractura en un pozo de YRG es muy variable debido a las particularidades del pozo a perforar, el número de fracturas a realizar y el tipo de geología del yacimiento. Sin embargo, puede decirse que la captación de agua para el hidráulico con pozos horizontales en YNC siempre es

mucho mayor a la de los yacimientos convencionales<sup>8</sup>. Para el caso de Canadá, en cuanto a la explotación de yacimientos de Shale Gas, el Servicio Geológico y el Ministerio de Desarrollo Sostenible realizaron para el año 2013 un estudio en el que se compilo información de diferentes casos bajo un rango de valores que oscilan entre 3.7 millones y los 75 millones de litros de agua usada por pozo. Para el caso de Estados Unidos según un estudio realizado para cerca de 20 mil pozos por parte de la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (EPA) los volúmenes captados para el fracturamiento hidráulico en YNC alcanzaron los 22.9 millones de litros por pozo<sup>9</sup>. En cuanto al consumo acumulado al año algunas cifras permiten entender la dimensión del consumo ya que una explotación como la de Marcellus ha alcanzado los ± 25 mil millones de litros/año y la de Barnnet 30 mil millones de litros/año<sup>10</sup>.

**3.3. La explotación de YNC conlleva a riesgos importantes de contaminación de acuíferos.**

Un riesgo importante de la explotación de YNC sobre el recurso hídrico tiene que ver con la contaminación de acuíferos por fugas de fluidos desde el pozo, desde el yacimiento o durante el proceso de perforación. El caso de contaminación de acuíferos por fugas desde el yacimiento tiene que ver con migración de fluidos que contienen Metano, grasas, metales, elementos radioactivos y sales a través las fracturas logradas con el fracturamiento hidráulico<sup>11</sup>. Los impactos generados sobre aguas subterráneas deben tratarse con especial atención pues sus consecuencias sobre el sistema hídrico en subsuelo son irreversibles debido a la imposibilidad de acceder a los acuíferos para su descontaminación.

A modo de ejemplo, vale la pena mencionar que la Duke University de Durham, en Carolina del Norte (USA), muestreó 68 pozos de agua dulce en los Estados de Pensilvania y Nueva York encontrando que del metano presente en estos el 85% era

<sup>5</sup> Nicot JP, Scanlon BR (2012) Water use for shale-gas production in Texas, U.S. Environ Sci Technol  
<sup>6</sup> Gallegos TJ, Varela BA, Haines SS, Engle MA (2015) Hydraulic fracturing water use variability in the United States and potential environmental implications. Water Resour Res.  
<sup>7</sup> Goodwin R. (2014) Environmental perspective update: hydraulic fracturing. Pollut Eng.

<sup>8</sup> Howarth, R. 2011. Methane and the greenhouse-gas footprint of natural gas from shale formations. Cornell University, Ithaca, NY.  
<sup>9</sup> EPA 2011. Investigation of Ground Water Contamination near Pavillion, Wyoming. Tomado de [https://www.epa.gov/sites/production/files/documents/EPA\\_ReportOnPavillion\\_Dec-8-2011.pdf](https://www.epa.gov/sites/production/files/documents/EPA_ReportOnPavillion_Dec-8-2011.pdf)  
<sup>10</sup> R. D. Vidic, S. L. Brantley, J. Vandenbossche et al., "Impact of Shale Gas Development on Regional Water Quality," Science, vol. 340, pp. 1-11, 2013.  
<sup>11</sup> Heilwell VM, Grieve PL, Hynek SA, Brantley SL, Solomon DK, Risser DW (2015) Stream measurements locate thermogenic methane fluxes in groundwater discharge in an area of shale-gas development.

terrogénico y por ende provenía de la explotación de gas en YNC con la técnica del fracturamiento hidráulico, también encontró que los pozos menos contaminados de metano se encontraban más retirados mientras de la explotación petrolífera<sup>12</sup>. Otro ejemplo al respecto tiene que ver con los hallazgos de la EPA presentados en un informe del año 2011 donde señala para Pavillon (Wyoming) fenómenos de contaminación de pozos de agua y del sistema de agua potable con bencenos, formaldehídos, metales y otros químicos usados en el fracturamiento hidráulico<sup>13</sup>.

Por su parte, las estadísticas dejan ver aún más la gravedad de esta situación pues en Pennsylvania se han reportado en los cerca de 30 años transcurridos entre 1982 hasta 2013 100 pozos subterráneos y dos acuíferos con una posible migración de salmueras de la formación Marcellus a través de vías naturales como son las fallas y fracturas<sup>14</sup>.

**3.4. El manejo de aguas residuales es difícil en la explotación de YNC y conlleva a riesgos de contaminación.**

Por otra parte, el manejo de aguas residuales contaminantes es una de las preocupaciones mayores en la explotación de YNC a nivel mundial ya que se deben manejar muy altos volúmenes de aguas residuales con alta presencia de sales, compuestos orgánicos difíciles de tratar, metales, grasas y compuestos NORM (Materiales Radiactivos de Ocurrencia Natural). Estos compuestos tienen impactos toxicológicos para los ecosistemas y los seres vivos que habitan y habitamos en ellos. Existen tres tipos de agua que son fuente de las aguas de retorno de los pozos; los lodos de perforación, la mezcla usada para el fracturamiento y aguas de yacimiento o de producción. Los fluidos de perforación son lodos base agua o aceite usados para enfriar y lubricar la broca, así como para extraer los cortes de perforación<sup>15</sup>. En cuanto a la mezcla usada para el fracturamiento se estima que del 10 al 40% del agua inyectada en un pozo se devuelve a la superficie como agua de retorno<sup>16</sup>. Por su parte, las aguas de yacimiento son aguas que yacen en los poros del reservorio y salen del pozo durante la producción de los hidrocarburos. Existen diferentes

<sup>12</sup> Stephen G. Osborn. 2011. Duke University. Methane contamination of drinking water accompanying gas-well drilling and hydraulic fracturing.

<sup>13</sup> Ob cit.

<sup>14</sup> Ob cit.

<sup>15</sup> Datalog. 2001. manual de perforación procedimientos y operaciones. Hawker, D. Data log.

<sup>16</sup> Daniele Costa. Environ Sci. 2015. Extensive review of shale gas environmental impacts from scientific literature (2010–2015).

alternativas de acción frente a estas aguas residuales y todas tienen sus riesgos o retos que hacen difícil su manejo, entre estas alternativas se puede mencionar la disposición o almacenamiento en formaciones no productoras, el tratamiento, la reutilización para otros pozos y el vertimiento directo a suelos y cuerpos superficiales de agua.

La dificultad del manejo de dichas aguas residuales tiene que ver con los siguientes aspectos. En primer lugar, la disposición o almacenamiento de agua en formaciones geológicas no es viable en todas las áreas debido a riesgos de aumento de la sismicidad, riesgos de contaminación de acuíferos, limitaciones de infraestructura y condiciones normativas. En cuanto a la normatividad, el Estado de Carolina del Norte y diferentes países en Europa prohibieron la disposición en pozos profundos, a su vez West Virginia junto a Pensilvania la restringieron<sup>17</sup>. En cuanto a los riesgos de sismicidad, Estados Unidos ha mostrado con evidencia contundente el aumento de la sismicidad inducida a causa de la disposición de aguas en el subsuelo en la explotación de yacimientos de Shale Gas. A pesar de esto, La literatura señala más de 30 millones de litros de fluidos de fracturamiento vertidos al subsuelo en Pennsylvania, Wyoming y Ohio<sup>18</sup>

En segundo lugar, en lo relacionado al tratamiento de aguas, debe mencionarse que las plantas de tratamiento de aguas en muchos casos están diseñadas para el tratamiento de aguas residuales domésticas, pero no para aguas del sector extractivo con altos niveles de salinidad y otros componentes de riesgo para la salud humana. Finalmente, en cuanto a la reutilización de aguas residuales en otros pozos a perforar y fracturar esta técnica tiene fuertes limitaciones debido a la estabilidad química de modificadores de viscosidad y precipitación de sal por presencia de bario y calcio. Aun cuando dicho problema puede resolverse fácilmente, el tratamiento muchas veces no es efectivo para eliminar estos cationes y la reutilización se vuelve inviable. Además, el almacenamiento de dichas aguas en piscinas de la misma locación, conlleva a la evaporación de los residuos que ocasionaran contaminación atmosférica.

Finalmente, en cuanto a la última opción de manejo de aguas residuales debe decirse que desafortunadamente y a pesar de la modernidad de tecnologías y conocimientos ambientales aún se hace el vertimiento de aguas residuales en suelos y ríos. Sobre

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Rahm, D. 2011. Regulating hydraulic fracturing in shale gas plays: The case of Texas. Energy Policy, vol. 39.

esto la literatura señala vertidos intencionales de fluido de retorno a humedales y a ríos en Pennsylvania, Wyoming y Ohio<sup>19</sup> así como en Colombia con la industria convencional en la Ciénaga de Palagua en Puerto Boyacá y de San Silvestre en Barrancabermeja.

**3.5. La explotación de YNC generaría un aumento abismal de las emisiones de Gases Efectos Invernadero (GEI) y es aceleradora de Cambio Climático:**

Los Gases de Efecto Invernadero son conocidos como compuestos químicos de importancia ambiental por sus efectos sobre el Clima y la generación del Cambio Climático. Dos de los Gases de Efecto Invernadero más importantes, el Dióxido de Carbono (CO<sub>2</sub>) y el Metano (CH<sub>4</sub>), son generados entre otras fuentes por la explotación y uso de los hidrocarburos. Por su parte, el Cambio Climático es una realidad que amenaza aspectos esenciales de la vida social como la seguridad física, el agua e incluso la seguridad física ya que este fenómeno genera 150.000 muertes por año y 325 millones de personas afectadas de manera grave y directa según la Organización Mundial de la Salud (OMS)<sup>20</sup>. El cambio climático consiste en un aumento de la temperatura del mar y de la atmósfera de 0,88 °C en la actualidad respecto al periodo preindustrial. El origen de estos cambios de temperatura está relacionado con la emisión antrópica de GEI<sup>21</sup> que evitan la salida de la atmósfera de la energía solar haciendo que dicha energía atrapada aumente la temperatura de la atmósfera. Estos cambios generan a su vez cambios negativos en la hidrosfera, biosfera, sistemas agrícolas y economía, dichos cambios configuran la totalidad del Cambio Climático. Es por esta razón que la disminución de emisiones de GEI como el CO<sub>2</sub> y el Metano son fundamentales para la sostenibilidad ambiental de país.

Las emisiones de GEI de Colombia tienen como factor principal a los combustibles fósiles que son usados en la industria, el transporte y el sector energético al ser el 41% de los 186 millones de toneladas netas equivalentes que emite el país (figura 2). La explotación de YNC significa necesariamente una importante ampliación de ese factor y sus emisiones en metano para el caso del Shale Gas y de CO<sub>2</sub> para el caso de los yacimientos de Oil Shale ya que las reservas de YNC en Colombia pueden ser 5 veces las actuales en petróleo y 30 veces las actuales en gas.

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Rodríguez, M., Mance h. 2015. Cambio climático lo que está en juego. Unianandes, WWF, FNA, Fescol.

<sup>21</sup> IPCC. 2014. Cambio climático. Informe de síntesis Resumen para responsables de políticas. Quinto informe de evaluación del IPCC.

El metano es un gas mucho más potente que el CO<sub>2</sub> como gas de efecto invernadero y los yacimientos de Shale Gas tienen mayores emisiones de metano en un horizonte de 20 años que los yacimientos convencionales de hidrocarburos, el diésel y el carbón (figura 3) ya que la producción de gas no convencional emite entre 40 % y 60 % más GEI que la producción de gas convencional<sup>22</sup>. Un estudio realizado por un equipo de la Cornell University de Ithaca, Nueva York, estima que entre un 3,6 y un 7,9% de la producción de gas no convencional se escapa al ambiente cuando emerge el fluido de retorno y durante la extracción del equipo utilizado para la fractura (1,9%)<sup>23</sup>. En Estados Unidos las emisiones de metano se han acelerado notablemente y el 49% de esas emisiones son de hidrocarburos no convencionales según A. Ingrassia<sup>24</sup>. De acuerdo con Bunch<sup>25</sup> las mayores emisiones antropogénicas de metano en Estados Unidos provienen de la extracción y transporte de gas, lo que afecta la calidad del aire local. El Centro Nacional de Investigaciones Atmosféricas (NCAT) ha corroborado que esta técnica empeorará el calentamiento global en las próximas décadas. Si consideramos las inmensas reservas que puede haber en estos y su potencial de generación de metano la ecuación de los YNC en Colombia resultaría bastante peligrosa para el cumplimiento de las metas en reducción de emisiones y para la mitigación del Cambio Climático en general.

<sup>22</sup> Bocora, J. 2012. Global Prospects for the Development of Unconventional Gas. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*.

<sup>23</sup> Ob cit.

<sup>24</sup> A. Ingrassia. 2010. Methane and the greenhouse-gas footprint of natural gas from shale formations. Department of Ecology and Evolutionary Biology, Cornell University, Ithaca, NY.

<sup>25</sup> Bunch, A et al. 2014. "Evaluation of impact of shale gas operations in the Barnett Shale region on volatile organic compounds in air and potential human health risks," *Science of the Total Environment*, vol. 468.

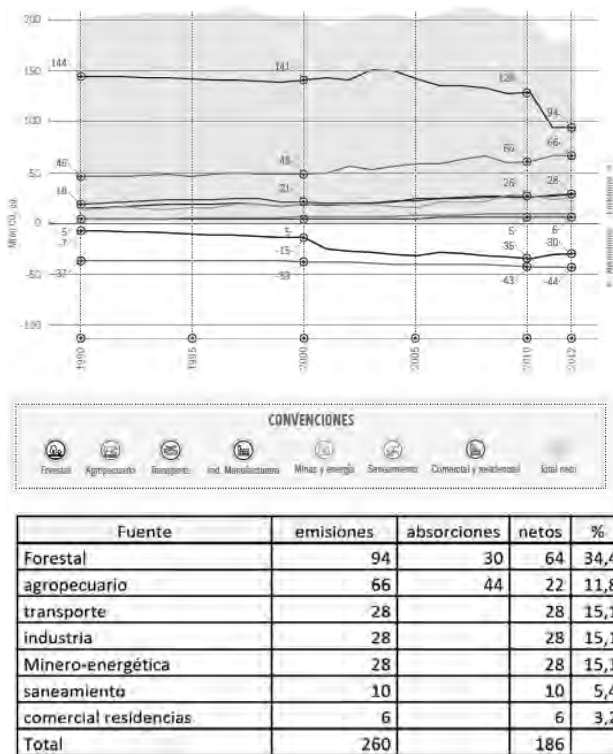


Figura 2. Emisiones de GEI en Colombia. Ideam, 2018.

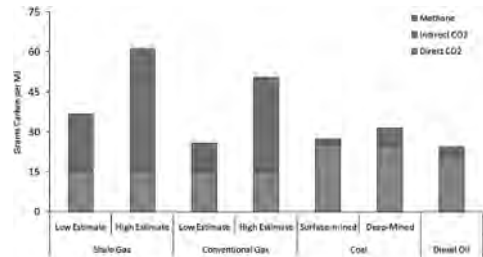


Figura 2. Emisiones de GEI por tipo de recurso. Fuente: Howarth 2011.

**3.6. Impactos por uso de altos volúmenes de arena:**

Bajo el entendimiento de lo que es la aplicación de las dos tecnologías (FH y PH) de manera múltiple, en Rocas Generadoras (RG) de tamaño regional; donde, desde cada locación o plataforma deben perforarse múltiples pozos horizontales de hasta 3 kilómetros de longitud; que serán fracturados hidráulicamente, también de manera múltiple, en tramos de hasta 100 metros (300 pies), cada uno.

Es fácilmente entendible que se extraerán inmensas cantidades de recortes de perforación (roca triturada), y se requerirán grandes volúmenes de fluido fracturante y de material apuntalante, para generar la red de fracturas inducidas, y empaquetarlas. Se sabe, por lo observado en los países donde se han implementado estas tecnologías en Rocas Generadoras, que se necesitan como mínimo 7 hectáreas por locación o plataforma, para ser ocupadas por piscinas de rípios (pasivos ambientales), generando cambios significativos en el paisaje.

Según la Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH, en respuesta dada a la Comisión Quinta del Senado (el pasado 25 de septiembre de 2019), y la Agencia de la Protección Ambiental de los Estados Unidos<sup>26</sup>, el volumen de fluido fracturante requerido por etapa de fractura o por cada 100 metros a fracturar o estimular, es de mil metros cúbicos (1.000 m<sup>3</sup>); o sea, un millón de litros. Igualmente, la ANH dice

<sup>26</sup> EPA 2011. Investigation of Ground Water Contamination near Pavillion, Wyoming. Tomado de [https://www.epa.gov/sites/production/files/documents/EPA\\_ReportOnPavillion\\_Dec-8-2011.pdf](https://www.epa.gov/sites/production/files/documents/EPA_ReportOnPavillion_Dec-8-2011.pdf)

que según el estudio *“metodología para la clasificación y selección de intervalos y áreas a ser completados durante la etapa exploratoria de yacimientos no convencionales de petróleo y gas del Valle Medio del Magdalena*, realizado por Castillo, et al, y presentado en el Congreso Colombiano de Petróleo y gas, en el año 2017, para 4 mil barriles (636 mil litros) de fluido fracturante, se requieren 3 mil sacos, de 50 kilos, de material propante o apuntalante.

Lo anterior indica, que si desde una misma locación o plataforma se perforan 10 pozos horizontales de 3 kilómetros cada uno (como lo tiene proyectado Conoco-Phillips en el bloque VMM3 en San Martín - Cesar), para lograr fracturas de 80 pies de altura y 300 pies de longitud horizontal se requerirán 300 millones de litros de fluido fracturante, y once millones trescientos veinte mil (11'320.000) sacos de material propante (566 toneladas); y se extraerán a superficie, durante la perforación, un millón quinientos mil litros de rípios de Roca Generadora, que ocuparán más de 40 piscinas en un área de 2 hectáreas. Esta operación se repetirá cada 2 o 3 años, pues la producción de hidrocarburos de una Roca Generadora, al ser impermeable, se agotará rápidamente, ya que solo se drenarán los poros que se interconecten con de red de fracturas inducidas.

**4. LA GESTIÓN AMBIENTAL INSTITUCIONAL ES DEBIL FRENTE A LA EXTRACCIÓN CONVENCIONAL Y MÁS DÉBIL AUN PARA LA EXTRACCIÓN NO CONVENCIONAL.**

La Licencia Ambiental o el Licenciamiento Ambiental (LA) es el instrumento más efectivo de la gestión ambiental pública. Sin embargo, este instrumento y las políticas a las cuales obedece han presentado serias debilidades para gestionar los impactos de sectores como el extractivo, debilidades que se hacen más riesgosas frente a una mayor carga de impactos como es el caso del fracturamiento hidráulico en YNC y YRG. Según el artículo 50 la Ley 99 de 1993 la Licencia Ambiental “Es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad

autorizada”. La Licencia Ambiental es un mecanismo de intervención del Estado en la economía y de limitación a la explotación de recursos naturales<sup>27</sup>.

Las LA han sido útiles para la entrega de permisos, pero no para garantizar la correcta gestión ambiental. Entre 2005 y 2016 la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) otorgó 1.181 y negó 80 Licencias Ambientales. Sin embargo, existen 27 títulos mineros de gran minería y 669 títulos de mediana y pequeña que se han superpuesto con diferentes áreas protegidas definidas con anterioridad, esto en clara desarticulación frente al ordenamiento ambiental del territorio de los municipios y distritos<sup>28</sup>. Adicionalmente, son conocidos los incumplimientos del LA en casos como Hidroituango, Reficar y Cerro Matoso en el 2018. También existen otros casos no tan conocidos y altamente lesivos como el caso de los incumplimientos en vertimientos realizados por petroleras en Puerto Boyacá sobre el sistema hídrico del municipio a pesar de sus compromisos previos según expresaba el Inderena en 1993.

Esta debilidad institucional y de su instrumento de gestión corresponden a factores de desarrollo normativo inconveniente al instrumento, el otorgamiento de licencias exprés, la desarticulación institucional y la poca de la participación ciudadana. En primer lugar, se ha desarrollado una normatividad que ha flexibilizado la Licencia Ambiental. Decretos como el 1753 de 1994, el 1728 de 2002, el 1180 de 2003, el 1220 de 2005 y el 2820 de 2010 buscan la supresión de trámites, de requisitos necesarios para evaluar mejor los proyectos o la omisión del requerimiento de licencias para ciertas actividades<sup>29</sup>. Adicionalmente, las licencias *exprés*, respaldadas por el decreto 2041 de 2014, reducen el tiempo de evaluación de 24 a 3 meses<sup>30</sup> y han acabado con la calidad del proceso de licenciamiento y con el correcto cumplimiento de los pasos necesarios para realizarlo con criterio suficiente y responsabilidad. Así mismo, la desarticulación entre autoridades ambientales como la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANLA), las CAR y las autoridades mineras en el otorgamiento de

<sup>27</sup> Contraloría General de la República (CGR). 2017. El proceso administrativo de licenciamiento ambiental en Colombia.

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> Rodríguez, G. Gómez, A. Monroy, J. 2012. Las licencias ambientales en Colombia Una mirada desde la participación y la responsabilidad.

<sup>30</sup> Muñoz, L. 2016. Análisis de los tiempos para el otorgamiento de la licencia ambiental en Colombia. Tomado de <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/red/article/viewFile/326769/20784057>

títulos mineros y de licencias ambientales<sup>31</sup> han debilitado por su parte la gestión ambiental institucional y su imagen. Finalmente, y de acuerdo con Rodríguez 2012, las audiencias públicas son muy pocas y muchas veces son de carácter informativo y no participativo, lo cual afecta la credibilidad de la institucionalidad y la armonía social. Otro de los problemas importantes que tiene la gestión ambiental institucional es la falta de recursos informativos para el control ambiental. La ANLA no cuenta con la información necesaria para hacer un correcto análisis y un correcto seguimiento de licencias otorgadas<sup>32</sup> como lo evidencia los 696 títulos interpuestos con áreas protegidas.

En lo relacionado al tratamiento de aguas residuales la capacidad del país es bastante baja. Tan solo la capacidad de tratamiento de aguas domésticas ya es preocupante pues para el año 2017 solo 541 municipios de los 1.122 que tiene el país contaban con algún tipo de Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) según relata el informe "Estudio Sectorial de los servicios públicos domiciliarios de Acueducto y Alcantarillado" de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. La situación asumiendo cargas químicas de YNC sería mucho peor ya que se deben asumir fluidos con altos contenidos en sales, compuestos orgánicos, metales y compuestos NORM, además, plantas con dicha capacidad tienen altos costos que hacen inviable en términos de costo-eficiencia el manejo de aguas residuales en explotación de YRG. Otra de las acciones que pueden realizarse frente a las aguas residuales es el vertimiento directo a cuerpos superficiales de agua como ríos, ciénagas y lagos. Esta es una de las opciones más contaminantes y debe mencionarse que desafortunadamente el país cuenta con un significativo historial de eventos de vertimientos directos por parte de empresas petroleras. Un caso importante en ese sentido tiene que ver con los vertimientos de aguas residuales no tratadas de los campos Palagua y Velásquez (ubicados en la cuenca del Valle Medio del Magdalena) sobre el sistema hídrico interconectado con la ciénaga de Palagua en el municipio de Puerto Boyacá, ciénaga que hoy se encuentra en un detrimento tal que perdió la posibilidad de sus usos en pesca y ecoturismo como formas de vida para los habitantes del municipio. Casos como este pero escalados al nivel de los

<sup>31</sup> Ob cit.

<sup>32</sup> Contraloría General de la República (CGR). 2017. El proceso administrativo de licenciamiento ambiental en Colombia.

YRG serían letales para los ecosistemas ubicados en el Valle Medio del Magdalena (VMM) y su capacidad de resiliencia frente al impacto petrolero.

En materia de emisiones de GEI Colombia tiene condiciones que presentan la explotación de YNC como una situación adversa para su sostenibilidad. Por una parte, el país no cuenta con incentivos serios para la reducción de emisiones de carbono ya que mientras el costo por tonelada emitida en diferentes países cuesta 40 USD, en Colombia el precio es de solo 5 USD, lo cual no constituye ningún costo significativo para un sector de alta rentabilidad por barril extraído, pero si es un incentivo para contaminar a bajo costo. Por otra parte, el país se expone a un aumento de las emisiones del sector hidrocarburos sin precedentes en su historia energética ya que puede aumentar de 2.8 a 4.7 veces las reservas de petróleo y de 4.6 a 30.5 veces las reservas de gas, como se mencionaba antes, más reservas a producir de petróleo significan mayores emisiones de CO2 y más reservas de gas significan mayores emisiones de Metano. Diferentes organizaciones a favor de la técnica en el país señalan a los YNC y YRG como un recurso de Transición Energética a una matriz más limpia por el uso de gas. Al respecto debe decirse que los YNC no son solo de gas, sino que también suman reservas de petróleo y con ellas suman emisiones de CO2. Adicionalmente, dicho gas de YNC promovido como recurso de transición genera mayores emisiones de Metano y por esta razón es un generador de Cambio Climático en vez de un mitigador de este ya que el Metano es un componente mucho más potente frente al Cambio Climático que el Dióxido de Carbón.

Finalmente, en el informe realizado por la Comisión de Expertos se realiza un diagnóstico de la capacidad institucional que preocupa desde todo punto de vista, de acuerdo con dicho informe "La capacidad institucional actual no asegura la aplicación de las normas ambientales. El monitoreo y seguimiento a las licencias ambientales en los procesos de extracción de hidrocarburos en yacimientos convencionales es deficiente. Si no se mejora la capacidad institucional de las autoridades técnicas, ambientales y de salud pública, no hay garantía de que las actividades en los YRG se realicen generando el mínimo impacto ambiental posible y protegiendo la salud pública"<sup>33</sup>.

### III. ANTECEDENTES

<sup>33</sup> Comisión interdisciplinaria independiente. (2019). Informe sobre efectos ambientales (bióticos, físicos y sociales) y económicos de la exploración de hidrocarburos en áreas con posible despliegue de técnicas de fracturamiento hidráulico de roca generadora.

El Gobierno Nacional tiene el interés de implementar lo más pronto posible la técnica del fracking o de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal - FH-PH, con el argumento eminentemente económico de lograr aumentar las reservas de gas y petróleo, y así mejorar el abastecimiento interno y las finanzas públicas, afectadas por un déficit fiscal.

Esta propuesta gubernamental que privilegia lo económico sobre el deber de del estado de garantizar un ambiente sano, así como la de garantizar la salud y vida de los colombianos, no es del todo cierto, por cuanto las reservas de petróleo y gas natural de los yacimientos convencionales no se agotaran en el mediano plazo, máxime si tenemos en cuenta, el enorme potencial de factor de recobro en dichos yacimientos, que ésta en un porcentaje muy por bajo frente al promedio mundial de factor de recobro del 40% y de Estados Unidos que supera el 60%. Estas reservas nos pueden asegurar el abastecimiento de hidrocarburos a largo plazo.

La tecnología del recobro o recuperación de reservas depositadas en los yacimientos convencionales es más beneficiosa para el medio ambiente, que la técnica del fracking reconocida por su grave deterioro e irreversible al medio ambiente y la salud humana, animal y vegetal.

En consecuencia, no existen verdaderos y sólidos argumentos para para negar o postergar la adopción de la medida eficaz para impedir la degradación del medio ambiente y el peligro a la salud humana, con la prohibición del uso de la Técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal - FH-PH, conocida a nivel mundial como fracking.

#### IV. MARCO JURÍDICO.

1. El desarrollo normativo para la exploración de yacimientos no convencionales en Colombia.

**Resolución No. 181495 del 28 de diciembre de 2009 del Ministerio de Minas y Energía.** Por el cual se establecen medidas en materia de exploración y explotación de hidrocarburos.

**Decreto 381 del 16 de febrero de 2012 "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía":** Este decreto determinó en el numeral 8 de su artículo 2º que es función del Ministerio de Minas y Energía expedir los reglamentos del sector para la exploración, explotación, transporte, refinación, distribución, procesamiento, beneficio, comercialización y exportación de recursos naturales no renovables y biocombustibles, lo cual ha sido sustento para la expedición de una serie de normas que reglamentan lo relacionado con la exploración y explotación de yacimientos no convencionales a través del fracking.

**Resolución No. 180742 del 16 de mayo de 2012:** a través de la cual el Ministerio de Minas y Energía establece los procedimientos para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales.

**Ley 1530 del 17 de mayo de 2012 "Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías":** El artículo 13º de esta norma estableció que el Gobierno Nacional definiría los criterios y procedimientos que permitan desarrollar la exploración y explotación de recursos naturales no renovables técnica, económica y ambientalmente eficiente, así como los aspectos técnicos, tecnológicos, operativos y administrativos para ejercer la labor de fiscalización.

**Decreto 3004 del 26 de diciembre de 2013 "Por el cual se establecen los criterios y procedimientos para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales":** Para los efectos de este decreto, su artículo primero estipuló que se entenderá por yacimiento no convencional la formación rocosa con baja permeabilidad primaria a la que se la debe realizar estimulación para mejorar las

condiciones de movilidad y recobro de hidrocarburos, y así fijó un término de 6 meses para que el Ministerio de Minas y Energía expidiera normas técnicas y procedimientos en materia de integridad de pozos, estimulación hidráulica, inyección de agua de producción, fluidos de retorno y sobre otras materias técnicas asociadas a la exploración y explotación de los yacimientos no convencionales.

**Resolución No. 90341 del 27 de marzo de 2014 “Por la cual se establecen requerimientos técnicos y procedimientos para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales”:** Esta resolución se expidió con fundamento en el término estipulado por el Decreto 3004 del 26 de diciembre de 2013 para que el Ministerio de Minas y Energía expidiera las normas técnicas pertinentes para el desarrollo de la actividad, modificando y dando alcance al contenido de la Resolución 180742 del 16 de mayo de 2012.

**Resolución No. 421 del 20 de marzo de 2014 por la cual se adoptan términos de referencia para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental para los proyectos de perforación exploratoria de hidrocarburos y se toman otras determinaciones.**

**Acuerdo 03 de 2014 de la Agencia Nacional de Hidrocarburos “Por el cual se adiciona el Acuerdo 4 de 2012, con el objeto de incorporar al Reglamento de Contratación para Exploración y Explotación de Hidrocarburos parámetros y normas aplicables al desarrollo de Yacimientos No Convencionales, y se dictan disposiciones complementarias”:** Este acuerdo se expidió con el fin de darle piso jurídico a la ejecución de programas especiales de exploración y producción que se acomodaran a las particularidades de los yacimientos no convencionales, incluyendo términos más flexibles y favorables para promover su desarrollo.

**2. Contratos de exploración y explotación de hidrocarburos en YNC, 2004-2017.**

CONTRATO/PROCESO COMPETITIVO	CONTRATISTA (Y SUS PORCENTAJES EN EL NEGOCIO)	MUNICIPIOS (DEPARTAMENTOS)
E&P LA LOMA / Contratación directa E&P 2004	Drummond	Curumaní, Chiriguana, La Jagua de Ibirico, El Paso, Beceril, Agunstín Codazzi y La Paz (El Cesar).
E&P CAT3/ Ronda Colombia 2012	Ecopetrol S.A	Bochalema, Chinácota, Cúcuta, Duranía, El Zulia, Gramalote, Herrán, Los Patios, Pamplonita, Ragonvalia, Salazar, San Cayetano, Santiago, Sardinata y Villa Del Rosario (Santander).
E&P COR 62/ Ronda Colombia 2012	Exxon Mobil Exploration Colombia Limited (50%) Ecopetrol S.A (50%) (Operador).	Cunday, Villarrica, Purificación, Melgar, Icononzo, Carmen de Apicalá, Dolores y Prado (Tolima).
E&P VMM 16/ Ronda Colombia 2012	Ecopetrol S.A	Sonsón, Puerto Boyacá, Norcasia, Victoria, La Dorada, Puerto Salgar, Mariquita, Lérída, San Sebastián de Honda, Armero Guayabal y Falan (Antioquia, Boyacá, Caldas, Cundinamarca y Tolima).
E&P VMM 9/ Ronda Colombia 2014	Ecopetrol S.A	Puerto Berrió, Yondó, Barrancabermeja, Cimitarra y

		Puerto Parra (Antioquia y Santander).
E&P VMM 9/ Ronda Colombia 2014	Parex Resources Colombia Ltda.	Cimitarra (Santander).
E&P VMM 3-Adicional / Contrato inicial-Mini Ronda 2008 Contrato Adicional Celebrado en 2015	Conocophillips Colombia Ventures Limited (80%) (Operador) CNE Oil & Gas S.A. (20%)	Aguachica, San Martín, San Alberto y Puerto Wilches (El Cesar y Santander).
CR-2 (conversión) / Contratación directa 2016	Drummond	San Juan del Cesar y El Molino (La Guajira).
CR-3 (conversión) / Contratación directa 2016	Drummond	Valledupar y San Diego (El Cesar).
CR-4 (conversión) / Contratación directa 2016	Drummond	La Jagua de Ibirico (El Cesar).
La Loma Adicional / Contratación directa 2016	Drummond	
VMM 2-Adicional / Contratación directa 2017	Conoco Phillips Colombia (80%) y Canacol (20%)	Aguachica, Río de Oro (El Cesar).

Fuente: La prohibición del fracking en Colombia como un asunto de política pública. Heinrich Böhl Stiftung. Asociación Interamericana para la Defensa de Ambiente (AIDA) Bogotá, D.C. 2018. Págs. 35-36.

**3. Licencias ambientales otorgadas, archivadas, negadas, terminadas y su trámite para YNC en Colombia, a corte de 2018.**

BLOQUE	OPERADOR	MUNICIPIOS (DEPARTAMENTOS)	INSTRUMENTOS
La Loma (APE Caporo Norte)	Drummond	Chiriguana y La Jagua (El Cesar).	Resolución 1655 de 2015, que otorgó licencia ambiental, y resolución 984 de 2016, que la modificó.
Chiquinquirá	Nexen Petroleum	Carmen de Carupa (Cundinamarca) y Buenavista (Boyacá).	Resolución 1734 de 2011, que otorgó licencia ambiental.
Sueva	Nexen Petroleum	Guasca, Guatavita y Junin (Cundinamarca).	Resolución 363 de 2011. Esta licencia ambiental se dio por terminada mediante la resolución 488 de 2017.
VMM-9	Parex Resources	Cimitarra (Santander).	Trámite abierto con el auto 489 de 2018 y terminado con el auto 2622 de 2018.
VMM-3 adicional	ConocoPhillips y Canacol Energy	San Martín y Aguachica (Cesar) y Puerto Wilches (Santander).	Auto 6445 de 2018, que ordena el archivo del trámite administrativo de licencia ambiental iniciado con el auto 99 de 2018.
VMM-2 adicional	ConocoPhillips y Canacol Energy	Aguachica, Río de Oro y Gamarra (Cesar).	Auto 6117 de 2018 archivó el trámite administrativo de licencia ambiental para desarrollar exploración, iniciado con el auto 2610 de 2018.
VMM-37	Exxon Mobil	Puerto Wilches (Santander).	Auto 1196 de 2015, que inició el trámite administrativo de modificación de la licencia ambiental otorgada mediante la resolución 1343 de 2013, en

			el sentido de autorizar la exploración de hidrocarburos en YNC.
APE Guane-A	Ecopetrol	Barrancabermeja y Puerto Wilches (Santander).	Auto 1243 de 2018, que inició trámite de licencia ambiental para exploración de hidrocarburos en YNC.

Fuente: La prohibición del *fracking* en Colombia como un asunto de política pública. Heinrich Böll Stiftung. Asociación Interamericana para la Defensa de Ambiente (AIDA) Bogotá, D.C. 2018. Pág. 36.

**4. El principio de precaución y la protección del medio ambiente.**

Colombia, mediante la expedición de la Ley 164 de 1994 ratificó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático suscrita en Nueva York el 9 de marzo 1992, la cual consagró el principio de precaución, en a su artículo 3.3, de la siguiente manera:

*Las Partes deberían tomar medidas de precaución para prevenir, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos. Cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, no debería utilizarse la falta de total certidumbre científica como razón para posponer tales medidas, tomando en cuenta que las políticas y medidas para hacer frente al cambio climático deberían ser eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible. A tal fin, esas políticas y medidas deberían tener en cuenta los distintos contextos socioeconómicos, ser integrales, incluir todas las fuentes, sumideros y depósitos pertinentes de gases de efecto invernadero y abarcar todos los sectores económicos.*

*Los esfuerzos para hacer frente al cambio climático pueden llevarse a cabo en cooperación entre las Partes interesadas.*

Por su parte, la Declaración de Río de Janeiro sobre el medio ambiente y el desarrollo consagró en su principio No. 15 que:

*PRINCIPIO 15.*

*Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.*

Este principio fue incorporado en nuestro ordenamiento interno con a través del numeral 1 del artículo primero de la Ley 99 de 1993, que estipuló:

*El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.*

Adicionalmente, el principio de precaución ha sido incluido en diversos tratados internacionales sobre protección del medio ambiente, como el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes ratificados por 32 Estados Miembros de la OEA; el Convenio sobre la Diversidad Biológica ratificado por 34 Estados Miembros; Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales de la comisión Económica para Europa; Convención de Bamako sobre la prohibición de la importación a África, la fiscalización de los movimientos transfronterizos y la gestión dentro de África de

desechos peligrosos; la Convención para la Protección del Medio Ambiente Marino y la Zona Costera del Atlántico Nordeste; la Convención sobre la Protección del Medio Marino de la Zona del Mar Báltico; el Convenio Marco para la Protección del Medio Marino del Mar Caspio; Declaración Ministerial de la Conferencia Internacional sobre la Protección del Mar del Norte; el Protocolo sobre la Protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación de origen terrestre; el Convenio sobre la cooperación para la protección y el uso sostenible del Danubio y el Convenio sobre la protección del Rin.

Al igual que Colombia, otros países miembros de la OEA han incorporado el principio de precaución en su normatividad interna, tales como Antigua y Barbuda, Argentina, Canadá, Cuba, Ecuador, México, Perú, Republica Dominicana, Chile, Panamá y Uruguay.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que el principio de precaución, en materia ambiental, se refiera a las medidas que se deben adoptar en casos donde no existe certeza científica sobre el impacto que pueda tener una actividad en el medio ambiente<sup>34</sup>.

En nuestro derecho interno, además de la Ley 99 de 1993, el artículo 79 de la Constitución Política prescribe que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano:

<sup>34</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017 solicitada por Colombia. Pág. 72.

**ARTICULO 79.** *Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

*Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.*

En la misma línea, de acuerdo con el artículo 80 constitucional, el Estado es el planificador del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, con el fin de garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y “prevenir y controlar los efectos de deterioro ambiental”.

De esta manera, Nuestra Constitución provee una combinación de obligaciones del Estado y de los ciudadanos junto a un derecho individual (artículos 8, 95 numeral 8 y 366). Es así como se advierte un enfoque que aborda la cuestión ambiental desde los puntos de vista ético, económico y jurídico: Desde el plano ético se construye un principio biocéntrico que considera al hombre como parte de la naturaleza, otorgándoles a ambos valores. Desde el plano económico, el sistema productivo ya no puede extraer recursos ni producir desechos ilimitadamente, debiendo sujetarse al interés social, al ambiente y al patrimonio cultural de la nación; encuentra, además, como límites el bien común y la dirección general a cargo del Estado. En el plano jurídico el Derecho y el Estado no solamente deben proteger la dignidad y la libertad del hombre frente a otros hombres, sino ante la amenaza que representa la explotación y el agotamiento de los recursos naturales; para lo cual deben elaborar

<p>nuevos valores, normas, técnicas jurídicas y principios donde prime la tutela de valores colectivos frente a valores individuales<sup>35</sup>.</p> <p>La misma Ley 99, en el numeral 6to del artículo 1 ordena tener en cuenta para la adopción de políticas ambientales el resultado de un proceso de investigación científica y recurrir al principio de precaución cuando exista peligro de daño grave o irreversible y ausencia de certeza científica.</p> <p>Entonces, ante la duda sobre los posibles daños que pueda causar una actividad al medio ambiente se le debe dar prioridad a la protección de éste, por lo que la precaución no solo atiende en su ejercicio a las consecuencias de los actos, sino que principalmente exige una postura activa del Estado en anticipación, que con un objetivo de previsión de la futura situación medioambiental a efectos de optimizar el entorno de la vida natural<sup>36</sup>; en total oposición a la serie de medidas que han venido siendo adoptadas por distintos gobiernos en preparación del piso jurídico que le diera vía libre a la exploración y explotación de yacimientos no convencionales mediante fracking.</p> <p>El Estado colombiano ha venido ignorando que la protección al medio ambiente es un principio de orden económico, en especial para actividades de la industria extractiva, por la gran cantidad de externalidades que produce.</p> <hr/> <p><sup>35</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-339 del 7 de mayo de 2002. Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería.  <sup>36</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-595 de 2010. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.</p>	<p>La Corte Constitucional ha aplicado ya el principio de precaución en actividades de aspersión con glifosato en cultivos de uso ilícitos<sup>37</sup> y en otras actividades de exploración y explotación de recursos naturales<sup>38</sup>.</p> <p>De las consideraciones técnicas expuestas líneas arriba hemos podido identificar que el fracking implica la existencia de una posibilidad real de un riesgo, que sea grave e irreversible y es necesario certeza científica, así no sea absoluta de las consecuencias que estos riesgos implican para el medio ambiente y la vida.</p> <p>Por ende, a la luz del principio de precaución y prevención en materia ambiental, la autorización en Colombia de la fracturación hidráulica debe ser reversada debido a su potencialidad de causar daños al medio ambiente y a la salud humana, cuya gravedad sea irreversible; y esto no sería ajeno a lo que ha sucedido en otros países, como se señalará posteriormente.</p> <p><b>V. DERECHO COMPARADO.</b></p> <p><b>1. Francia.</b></p> <p>Después del 2010, cuando el Ministro de Ecología, Energía y Desarrollo Sostenible de la época otorgó permisos de exploración de gas de esquisto en varias regiones del sur de Francia por un periodo de tres a cinco años y producto de una amplia movilización ciudadana, se promulgó la Ley 2011-835<sup>39</sup> de prohibición de la exploración y la explotación de yacimientos de hidrocarburos líquidos mediante fracturación hidráulica.</p> <hr/> <p><sup>37</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-236 de 2017. Magistrado Ponente: Aquiles Arrieta Gómez.  <sup>38</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-339 de 2002. Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería.  <sup>39</sup> <a href="https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024361355&amp;categorieLien=id">https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024361355&amp;categorieLien=id</a></p>
<p>El artículo 1 de la ley establece que <i>“la exploración y explotación de yacimientos de hidrocarburos líquidos o gaseosos, mediante la perforación seguida de la fracturación hidráulica de la roca, están prohibidas en el territorio nacional”</i>.</p> <p>El artículo 2 crea una comisión Nacional de Orientación, Monitoreo y Evaluación de Técnicas para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos Líquidos y Gaseosos con el objetivo principal de evaluar los riesgos ambientales asociados con las técnicas de fracturación hidráulica o técnicas alternativas.</p> <p>El artículo 3, por su parte establece que los permisos exclusivos para explorar hidrocarburos serán revocados si sus titulares no cumplen con las nuevas obligaciones contenidas en la ley de reportar información, o cuando hayan reportado que emplean o tienen intención de utilizar la perforación seguida de la fracturación hidráulica de la roca”.</p> <p>Y por último, en el artículo 4 se determinó que el Gobierno deberá presentar un informe anual al parlamento sobre la evolución de las técnicas de exploración y explotación y el conocimiento del subsuelo francés, europeo e internacional con respecto a los hidrocarburos líquidos o gaseosos, sobre las condiciones para la implementación de experimentos llevados a cabo con el único propósito de investigación científica bajo control público, sobre el trabajo de la Comisión Nacional de Orientación, Monitoreo y Evaluación creado por el artículo 2, sobre la conformidad del marco legislativo y regulatorio con la Carta del Entorno de 2004 en el sector minero y las adaptaciones legislativas o regulatorias previstas con respecto a los elementos comunicados en este informe.</p> <p>Esta prohibición se basó en el principio de acción de prevención y de corrección de los daños al ambiente y en el principio de precaución.</p>	<p><b>2. Vermont, EE. UU.</b></p> <p>El 7 de mayo de 2012, la Asamblea Legislativa de Vermont aprobó un proyecto de ley y se convirtió en el primer Estado en prohibir el fracking en Estados Unidos, al momento de aprobarse la ley, una declaración de moratoria también estaba sobre la mesa, sin embargo se tomó la decisión de prohibir<sup>40</sup>.</p> <p>La ley ordenó a la Agencia de Recursos Naturales de Vermont entregar a la Asamblea Legislativa un informe sobre los impactos del fracking en el ambiente y en la salud de las personas, y acerca de las posibilidades para regular su uso; en febrero de 2015 la ANR (por sus siglas en inglés) concluyó su informe y recomendó mantener la prohibición.</p> <p>Esta ley establece que: <i>“a. Ninguna persona puede realizar fracturación hidráulica en el estado. b. Ninguna persona en el estado podrá recolectar, almacenar o tratar aguas de desecho provenientes de la fracturación hidráulica”</i>.</p> <p>Para la expedición de esta ley, la Asamblea Legislativa de Vermont consideró que durante la práctica de la fractura hidráulica químicos y desperdicios líquidos pueden llegar a contaminar yacimientos de agua para consumo humano, por lo que para proteger las fuentes subterráneas de agua para consumo humano y mantenerlas libre de contaminación, el Estado debe prohibir dicha actividad mientras que revisa, desarrolla y establece algunos requerimientos para la regulación de la fracturación hidráulica, permitir que la ANR verifique sus impactos ambientales.</p> <p>Finalmente, la norma establece que la prohibición podría ser levantada solo cuando esta técnica de exploración y explotación de yacimientos no convencionales de hidrocarburos pueda ser llevada a cabo sin que exista riesgo alguno de contaminación para las fuentes hídricas del Estado.</p> <p><b>3. Bulgaria.</b></p> <p>Bulgaria se convirtió en el segundo país europeo en prohibir el fracking el 18 de enero de 2012, el tenor de la ley es el siguiente: <i>“la aplicación de la tecnología de la fracturación hidráulica o cualquier otra que contemple la inyección a presión de una mezcla de líquidos (geles o gas licuado), aditivos químicos y/o fluidos, descargas mecánicas y/o</i></p> <hr/> <p><sup>40</sup> <a href="https://legiscan.com/VT/text/H0464/id/647317">https://legiscan.com/VT/text/H0464/id/647317</a></p>



orgánicas en los pozos, que lleven a la generación de nuevas grietas o a la expansión de las grietas existentes, o afecten los sistemas de fracturas en todas las formaciones sedimentarias, incluidas las capas de carbón, para la exploración y explotación de petróleo y gas natural. Esta prohibición es indefinida y se aplica a todo el territorio de la República de Bulgaria"; esta prohibición también se funda en la precaución al igual que la francesa y en la obligación estatal de proteger la salud pública y el ambiente.

**4. Maryland, EE.UU.**

En este caso, el texto de la ley de prohibición del fracking señala que "las personas no deberán comprometerse en la fracturación hidráulica de pozos para la exploración o explotación de petróleo o gas natural en el estado"<sup>41</sup>.

Los argumentos para la expedición de esta norma son muy similares a los utilizados en el caso de Vermont, es decir, los daños graves que podía ocasionar el uso de la técnica en la salud de las personas y en el ambiente, la incertidumbre respecto del alcance y magnitud de los impactos de esta actividad en el corto y el largo plazo, y la incertidumbre sobre la efectividad de la autorregulación de la industria petrolera para prevenir o mitigar los efectos negativos del fracking.

**5. Provincia de Quebec, Canadá.**

La Oficina de Audiencia Pública sobre el Medio Ambiente (BAPE, por sus siglas en francés) emitió un informe sobre el uso de esta técnica el 28 de febrero de 2011, recomendando una evaluación ambiental estratégica y completa de la industria del gas de esquisto y la prohibición del fracking hasta que la evaluación concluyera.

Posteriormente, en febrero de 2013, el Ministro de Desarrollo Sostenible, Medio Ambiente y Parques ordenó a la BAPE realizar un estudio de evaluación ambiental estratégica en toda la provincia de Quebec, pidiendo enfocarse en las implicaciones ambientales, humanas y económicas del fracking mientras que la actividad fue prohibida preventivamente por una moratoria declarada por el parlamento.

Dicho informe fue culminado en el 2014 y se concluyó que la técnica no era conveniente para la Provincia de Quebec porque podría ocasionar, entre otros,

<sup>41</sup> [http://mgaleg.maryland.gov/2017RS/chapters\\_noln/Ch\\_13\\_hb1325T.pdf](http://mgaleg.maryland.gov/2017RS/chapters_noln/Ch_13_hb1325T.pdf)

impactos negativos en la salud de las personas, en la calidad del aire, en las aguas superficiales y subterráneas, y en el sector agrícola y turístico de la provincia.

**6. Otras prohibiciones y moratorias del fracking desde el 2011.**

Además de los países antes mencionados, desde el 2011, Dinamarca declaró una moratoria indefinida en el 2012 esperando cubrir el 51% de sus necesidades energéticas con energía eólica en 2020 y ser totalmente libre de combustibles fósiles en 2050; Alemania declaró la prohibición con algunas limitaciones en el 2016, la cual será revisada en el 2021; en el 2016 el Estado de Paraná en Brasil declaró la moratoria indefinida con el objetivo de prevenir los daños ambientales ocasionados por la perforación del suelo con el fracturamiento hidráulico; en Argentina, mediante la ley 10477 de 2017, la Provincia de Entre Ríos prohibió la actividad sustentándose en el artículo 41 de la Constitución Nacional Argentina, que consagra el derecho a un ambiente sano; Irlanda hizo lo propio mediante la ley de prohibición del fracturamiento hidráulico en el 2017; en Victoria, Australia se optó por la moratoria en el 2017 dentro de su territorio continental hasta el 2020; en Uruguay se decretó la prohibición mediante la ley 19585 del 2017.

Cordialmente,



CÉSAR PACHÓN ACHURY  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA  
PARTIDO MAIS

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 109 DE 2021 CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen las condiciones para reglamentar los requisitos de seguridad en sistemas de transporte vertical y puertas eléctricas en edificaciones.*

**Proyecto de Ley \_\_\_ de 2021 Cámara**

*"Por medio de la cual se establecen las condiciones para reglamentar los requisitos de seguridad en sistemas de transporte vertical y puertas eléctricas en edificaciones"*

**El congreso de Colombia**

**Decreta:**

**Artículo 1o. Objeto y campo de aplicación.** La presente ley tiene por objeto prevenir, reducir o eliminar el riesgo a la afectación de la salud, integridad y vida de los ciudadanos, en el uso de los sistemas de transporte vertical en edificaciones, tales como ascensores, escaleras y rampas eléctricas, plataformas elevadoras y similares, que estén al servicio público o privado.

**Artículo 2o. Regulación de los sistemas de transporte vertical en edificaciones.** Con el fin de cumplir el objeto descrito en el artículo anterior, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT), dentro de los seis (6) meses posteriores a la expedición de la presente ley, deberá realizar un análisis de impacto normativo para determinar la mejor alternativa regulatoria de los sistemas de transporte vertical en edificaciones, de conformidad con las buenas prácticas nacionales e internacionales de producción de reglamentación técnica.

**Parágrafo 1°:** La mejor alternativa regulatoria deberá contemplar los requisitos de calidad desde su diseño, fabricación, instalación, puesta en funcionamiento, mantenimiento e inspecciones periódicas que deban tener los sistemas de transporte vertical.

**Parágrafo 2°:** La evaluación y demostración de la conformidad de los sistemas de transporte vertical con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, deberán realizarse mediante los mecanismos dispuestos por el Subsistema Nacional de la Calidad – SICAL, de acuerdo con lo establecido en el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo.

**Artículo 3o. Control y vigilancia.** La Superintendencia de Industria y Comercio y las alcaldías locales ejercerán las funciones de inspección, vigilancia y control de la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, con las mismas facultades establecidas para ellos en la Ley 1480 de 2011.

La Superintendencia de Industria y Comercio también contará con la facultad de sellar e impedir el uso de los sistemas de transporte vertical que incumplan las condiciones establecidas por la reglamentación correspondiente, hasta que demuestren el cumplimiento de esta.

**Parágrafo:** La Superintendencia de Industria y Comercio y las alcaldías locales se apoyarán en un sistema único informático que permita que todos los obligados a cumplir con la reglamentación, reporten la información pertinente, con el fin de alertar los incumplimientos y tomar medidas preventivas y correctivas adecuadas.

**Artículo 4o. Responsabilidad y cumplimiento de la reglamentación.** Según corresponda, los fabricantes, importadores, instaladores, y quienes realizan mantenimiento de sistemas de transporte vertical, así como los organismos evaluadores de la conformidad, serán responsables civil y administrativamente por el incumplimiento de sus obligaciones según lo establecido en la Ley 1480 de 2011, Estatuto del Consumidor.

**Artículo 5o. Divulgación.** La Administración Municipal organizará campañas de divulgación de carácter didáctico y masivo, a través de los medios de comunicación, para dar a conocer los alcances y el contenido la presente ley y para orientar a las personas adultas y menores de edad sobre la necesidad de hacer un uso adecuado de los sistemas de transporte vertical en edificaciones y puertas eléctricas, conforme a la apropiación presupuestal que para tal efecto se incorpore en el presupuesto.

**Artículo 6o. Vigencia.** La presente Ley rige a partir de su fecha de publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



CARLOS EDUARDO ACOSTA  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Constitución Séptima Constitucional  
Permanente  
Partido Colombia Justa Libres



DAVID RICARDO RACERO  
MAYORCA Representante a la Cámara  
por Bogotá  
Constitución Tercera Constitucional  
Permanente  
Coalición Decentes – UP

**I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA**

Esta iniciativa fue presentada previamente en la Secretaría General de la Cámara de Representantes por el Honorable Congresista David Racero Mayorga, el día 23 de Julio de 2019 y publicada en la Gaceta del Congreso 664 de 2019 con número 017/2019 Cámara. Dicho proyecto de ley, fue repartido por competencia a la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes. Como coordinador ponente fue designado el H.R. Carlos Eduardo Acosta Lozano y como ponente, el H.R. Juan Carlos Reinales Agudelo.

En el marco de esta asignación, el representante Carlos Eduardo Acosta solicitó un concepto al *Organismo Nacional de Acreditación de Colombia –ONAC-*, en el cual se resalta lo siguiente:

*“El proyecto de ley propuesto, sin duda es de cardinal importancia para la seguridad de los ciudadanos, atendiendo los graves accidentes que ocasionan fatalidades y el número de atención de emergencias por atrapamientos que se suceden a raíz del uso de los sistemas de transporte vertical, en tal sentido, efectivamente la intervención del legislador resulta definitiva para prevenir, reducir y eliminar los riesgos relacionados con la afectación de la salud, integridad y la vida de los ciudadanos...”*

*Ahora bien, es recomendable que, en el proyecto de ley se incluya la evaluación y demostración de conformidad de los sistemas de transporte vertical invitando a utilizar los mecanismos dispuestos por el Subsistema Nacional de Calidad –SICAL, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1074 de 2015, Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, modificado por el Decreto 1595 de 2015.*

*Finalmente, animamos a la observancia de las previsiones contenidas en el Estatuto del Consumidor tanto en su marco fundamental como en lo relacionado con las funciones de inspección, vigilancia y control de las autoridades.”*

De esta manera, y teniendo en cuenta las observaciones emitidas con anterioridad, presentamos la sustentación de la iniciativa para ser analizada en el marco de las facultades legales y constitucionales otorgadas a la Comisión Séptima Constitucional Permanente.

**II. OBJETO DEL PROYECTO**

La presente ley tiene como objeto incluir normas para prevenir la ocurrencia de accidentes en los sistemas de transporte vertical en edificaciones, tales como ascensores, escaleras mecánicas, rampas eléctricas, plataformas elevadoras y en similares, y en las puertas eléctricas que estén al servicio público y privado.

vertical en edificaciones y puertas eléctricas en el Distrito Capital, así como el procedimiento para las visitas de verificación los cuales son establecidos en las normas *NTC 5926-1* y *la NTC 660003, del ICONTEC.*

Al sumarse otros municipios, como Rionegro y Cartagena, se establecieron entonces, mediante acuerdo, medidas de seguridad y reglamento de vigilancia y control a los sistemas de transporte vertical.

- 3. En Colombia se estableció que la revisión técnico-mecánica de sistemas de transporte vertical y puertas eléctricas, ascensores electromecánicos e hidráulicos, escaleras mecánicas y andenes móviles debe ser regulada a través de los sistemas: *NTC 5926-1* y *NTC 5926- 2* y *la NTC 660003* (para requisitos mecánicos). De la misma manera, está establecido que las empresas que certifiquen los diferentes medios de transporte vertical, tendrán que ser calificadas y acreditadas por la ONAC.

**V. CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENIENCIA**

En Colombia no existe una norma general que reglamente el transporte vertical, solo cuatro ciudades cuentan con regulaciones en la materia, las cuales son: Bogotá, Medellín, Cartagena e Ibagué. En ciudades como Bogotá el 80% de los ascensores al año 2018, no contaba con la certificación de mantenimiento.

Por lo anterior, es necesario reglamentar y determinar responsables en la inspección vigilancia y control a los sistemas de transporte vertical en todo el territorio colombiano. Se propone consolidar un referente normativo en la materia que coadyuve a todos los municipios a reglamentar y determinar los responsables del control, evaluación y seguimiento a los sistemas de transporte vertical en sus respectivas entidades territoriales.

Cifras demuestran las edificaciones en curso, en los últimos años se han contribuido y se están construyendo más de 941 millones de metros cuadrados de vivienda, de los cuales solo el 14 por ciento son casas, lo que deja un 86 por ciento de apartamentos. Estas cifras se complementan con otras de Radar, también del DANE, sobre las construcciones en curso, que son complementarias a las del inicio de obras nuevas en predios residenciales en propiedad horizontal.\*

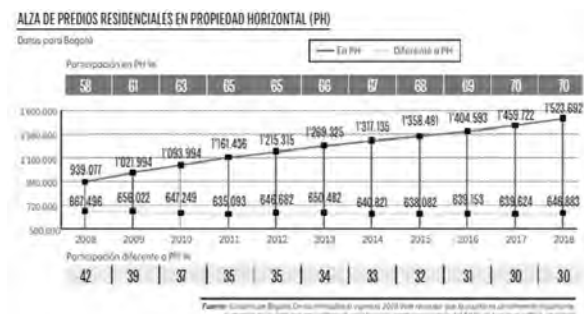
**III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA**

El proyecto de ley consta de seis (6) artículos, los cuales se encuentran distribuidos así: El **artículo primero** señala cuál es el objeto de la presente iniciativa; el **artículo segundo** establece la obligatoriedad de aplicación de esta norma; el **artículo tercero** enmarca las entidades encargadas de verificar el cumplimiento del proyecto de ley; el **artículo cuarto** direcciona a las personas con herramientas para denunciar el incumplimiento de la presente ley; el **artículo quinto** promueve el desarrollo de programas de comunicación para el uso adecuado del transporte vertical; el **artículo sexto** hace relación a la vigencia del proyecto de ley.

**IV. JUSTIFICACION**

El presente proyecto se enmarca en argumentos que hacen referencia a la prevención: seguridad, salud y bienestar; normativos nacionales e internacionales y sistema de control y reglamentación en Colombia, los cuales se encuentran esbozados a continuación:

1. Colombia, por ser un estado social de derecho debe garantizar que todas las instalaciones y edificaciones independientemente del servicio que presten, ofrezcan un entorno físico propicio para el desarrollo en condiciones dignas y respetuosas, con el fin de garantizar los derechos a la integridad física, la salud y la vida. Incluso, en los escenarios industriales y productivos, la regulación de sistemas de transporte vertical está asociada a las normas de seguridad industrial y de régimen de protección, seguimiento e implementación de buenas prácticas y; a la obligatoriedad de los patrones de garantizar un goce efectivo de los derechos laborales de sus trabajadores. (el autor hace mención del *art. 93 de la constitución, la Sentencia T-269 de 2016, Sentencia T-553 de 2011, Ley 361 de 1997 y el convenio C 167 de 1988*).
2. Relativo al transporte vertical, Colombia ha proferido varias reglamentaciones en la materia, a las que progresivamente se han sumado diversas notas modificatorias y aclaratorias. En primer lugar, con el *Acuerdo 470 del 14 de marzo de 2011* el que tenía como objetivo principal la prevención de accidentes en los sistemas de transporte vertical en edificaciones. Ese mismo año, con base en el artículo 3 del acuerdo mencionado, la Alcaldía Mayor de Bogotá proferió el *Decreto 663 del 28 de diciembre de 2011*, a través del cual se reglamenta el *Acuerdo 470 de 2011* y se establece que el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias FOPAE, ahora IDIGER será la entidad encargada de verificar el cumplimiento del citado acuerdo. Así mismo, establece que, de no cumplirse con la revisión anual obligatoria para la obtención del certificado de funcionamiento, se impondrán las sanciones establecidas en el libro III capítulo 3º del Código de Policía de Bogotá (*Acuerdo 079 de 2003*). La reglamentación mencionada fue aclarada y ampliada mediante la *Resolución 092 del 03 de abril de 2014*, mediante la cual se adoptaron los lineamientos técnicos para la revisión general anual de los sistemas de transporte



\*“Hay que agregar, además, que en el país existen 16’862.435 propiedades, de las cuales 73,9 por ciento son urbanas, lo que muestra el tamaño de la situación. Esto significa que más de 8 millones son propiedades horizontales”, enfatiza. Con este auge de proyectos en altura, convivir es una tarea que Herrera define como “muy compleja, porque todo parte de la dificultad de encontrar los mínimos comunes de necesidades, y administrar el máximo común de diferencias entre los propietarios”.

**1. Definiciones.**

**Sistema de Transporte Vertical:**

El transporte vertical es una actividad de transporte que surge cuando un pasajero pretende desplazarse entre las distintas plantas de un edificio haciendo uso de sistemas de ascensores, la complejidad del tráfico en determinados momentos del día y la específica tipología de determinados edificios conlleva la necesaria utilización de metodologías determinadas.

Fuente: <http://aicia.es/portfolio-item/transporte-vertical/>.

**Rampas Eléctricas:**

Rampas móviles son unos elementos de diseño que deben estar integrado en la arquitectura del complejo donde se instalan, por su capacidad de desplazar un volumen muy alto de personas de forma continua son ideales para **centros comerciales, aeropuertos, estaciones de metro**, Para todas las ubicaciones y aplicaciones, la instalación de escaleras mecánicas y rampas móviles requiere una cuidadosa planificación y una intensa colaboración. Bajo su atractivo exterior, nuestras escaleras mecánicas y rampas móviles **están equipadas con la más moderna tecnología para garantizar su funcionalidad, su duración y, por encima de todo, su seguridad.** Las escaleras mecánicas y rampas móviles funcionan con fiabilidad año tras año, no sólo gracias a nuestro extraordinario servicio técnico, sino también por los **estrictos controles realizados en fábrica.** Introducimos en el mercado de escaleras

<p>mecánicas un concepto totalmente nuevo. Por primera vez, la resistencia necesaria para el <b>funcionamiento bajo las más duras condiciones ambientales se combina con un diseño atractivo.</b>  <b>Fuente:</b><a href="https://www.ascensores.com/productos/rampas-escalermecanicas">https://www.ascensores.com/productos/rampas-escalermecanicas</a>.</p> <p><b>Puertas Eléctricas:</b>  Las <b>puertas automáticas</b> ofrecen unos niveles de seguridad y comodidad que no ofrecen las manuales. A pesar de que el mantenimiento pueda parecer más complicado, si lo confiamos a las propias empresas que nos las instalan, puede estar seguro de que siempre tendrá una puerta en condiciones ideales de funcionamiento, sin que el dueño tenga que preocuparse por ello. <b>Fuente:</b><a href="https://www.batimatsl.com/blog/puertas-automaticas-beneficios-comercios/">https://www.batimatsl.com/blog/puertas-automaticas-beneficios-comercios/</a>.</p> <p><b>2. Marco Normativo.</b></p> <p><b>a. Marco Constitucional:</b>  El texto del proyecto de Ley ha sido redactado bajo lo preceptuado de la constitución Política de Colombia, establece algunas obligaciones en un Estado Social de Derecho como lo dice su artículo:</p> <p><b>Artículo 2:</b>  <i>"Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.</i>  <i>Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".</i></p> <p><b>b. Marco Jurisprudencial:</b>  <b>Sentencia T 269 de 2016.</b>  La Corte Constitucional consideró que la garantía del derecho a la accesibilidad implica obligaciones para todas las instalaciones y edificaciones independientemente del servicio que se preste, para así poder ofrecer a las personas en este estado un entorno físico propicio para su desarrollo en condiciones dignas y respetuosas con un fin específico de inclusión en la sociedad y trato igualitario.</p> <p><b>c. Marco Legal:</b>  <b>Lev 361 de 1997</b></p>	<p>Se establece que las personas con discapacidad tengan más acceso a los servicios, y que las diferentes ramas del poder público dispongan de recursos necesarios para aquellas personas con discapacidad puedan tener la prestación de esos servicios y romper con esas limitaciones.</p> <p><b>Lev / 675 de/ 2001</b>  "Por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal".  <i>"La presente ley regula la forma especial de dominio, denominado propiedad horizontal, en la que concurren derechos de propiedad exclusiva sobre bienes privados y derechos de copropiedad sobre el terreno y los demás bienes comunes, con el fin de garantizar la seguridad y la convivencia pacífica en los inmuebles sometidos a ella, así como la función social de la propiedad".</i></p> <p>La Ley de Propiedad Horizontal es la reglamentación encargada de especificar y garantizar los derechos y condiciones de seguridad y convivencia de las personas que poseen bienes comunes. Por norma general todas las zonas dentro de la propiedad horizontal deben contar con señalización y mecanismos de prevención para evitar accidentes.</p> <p>En el caso presentarse un accidente en una edificación de propiedad horizontal, sea pública o privada, como primera medida los responsables de estos accidentes serán los miembros de las juntas o asambleas y hasta los propietarios, ya sea por haber incurrido en omisión de mantenimiento en una de las aéreas.</p> <p>Allí la importancia que los sistemas de transporte vertical cuenten con un mantenimiento, certificación y así puedan ser regulados y evitar daños.</p> <p><b>3. Conclusión.</b></p> <p>De acuerdo con los argumentos legales y jurisprudenciales es necesario precisar que consideramos crucial esta iniciativa debido a la importancia que tiene para garantizar la seguridad e integridad de los usuarios de los ascensores. Entendemos que los esfuerzos deben ser orientados al proceso de evaluación y certificación de los equipos, en concordancia con las disposiciones nacionales e internacionales que en materia de seguridad en el transporte vertical existen.</p> <p>En Colombia, contamos con la Organización Nacional de Acreditación –ONAC quien, en materia de inspección y certificación de ascensores, escaleras mecánicas, puertas eléctricas, andenes y rampas móviles; se encarga de acreditar a las empresas que efectúan el proceso de inspección y verificación técnica de los equipos mencionados, asegurando que se cumplan los requerimientos específicos del reglamento técnico<sup>1</sup> en materia de seguridad en el transporte vertical.</p> <p><small><sup>1</sup> El Reglamento Técnico se define como el documento en el que se establecen las características de un producto o los procesos y métodos de producción con ellas relacionados, con inclusión de las disposiciones administrativas aplicables, y cuya observancia es obligatoria. También puede incluir</small></p>
--	---


Si bien la elaboración y expedición de un Reglamento Técnico, debe contar con un marco normativo acorde con las directrices del acuerdo OTC con la Organización Mundial de Comercio – OMC, lo estipulado en la Decisión 562 de la Comunidad Andina de Naciones – CAN, el Decreto 1112 de 1996, en el Decreto 2360 de 2001, el Decreto 210 de 2003, y la Resolución 3742 de 2001, expedida por la Superintendencia de Industria y Comercio – SIC; es la ONAC, la que como el ente acreditador de Colombia, se rige por estas directrices y establece el reglamento técnico de seguridad. Este reglamento técnico de seguridad tiene como fin:

1. Salvaguardar los objetivos legítimos nacionales,
2. Formalizar el comercio de las mercancías entre países,
3. Minimizar el riesgo de inducir a error a los consumidores al momento de tomar una decisión de compra o consumo,
4. Promover que los fabricantes e importadores cumplan con requisitos mínimos de seguridad y;
5. Facilitar el comercio de productos, tanto nacional como internacionalmente.


**VI. CONFLICTOS DE INTERÉS**

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un proyecto de Ley de interés general.

De los Honorables Representantes,



**CARLOS EDUARDO ACOSTA**  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Constitución Séptima Constitucional  
Permanente  
Partido Colombia Justa Libres



**DAVID RICARDO RACERO**  
**MAYORCA** Representante a la Cámara  
por Bogotá  
Constitución Tercera Constitucional  
Permanente  
Coalición Decentes – UP

prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción, o tratar exclusivamente de ellas.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 110 DE 2021 CÁMARA**

*por medio del cual se enaltece el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia (PCCC), se articula con los Planes de Desarrollo departamentales y municipales, y se dictan otras disposiciones.*

**PROYECTO DE LEY N° \_\_\_\_ DE 2021**

**“Por medio del cual se enaltece el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia – PCCC, se articula con los Planes de Desarrollo departamentales y municipales, y se dictan otras disposiciones”**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La presente iniciativa parlamentaria, fue presentada ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 29 de abril del año 2021. El proyecto fue publicado en la Gaceta 356 de 2021, posteriormente fue remitido a la comisión tercera, en la cual se designaron como ponentes a los Honorables Representantes Fabio Fernando Arroyave y John Jairo Berrio, quienes rindieron ponencia positiva del presente proyecto de Ley, ponencia que fue publicada en la gaceta 543 de 2021. El proyecto de Ley apareció en varias oportunidades en el orden del día de la comisión, pero debido a la agenda legislativa que tenía la comisión no pudo ser debatido y aprobado en primer debate en la legislatura 2020-2021, el día 8 de julio mediante oficio C.,T.C.P. 3.3.707-C-21, la mesa directiva de la comisión tercera de cámara, tomo la decisión de archivar el proyecto en virtud del artículo 190 de la Ley 5 de 1992.

En virtud de lo mencionado anteriormente, y toda vez que consideramos que se trata de un proyecto relevante para la conservación y preservación del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia, buscando que la declaración como patrimonio mundial de la humanidad realizada por la UNESCO tenga vocación de permanencia en el tiempo, volvemos a poner a consideración del Congreso de la República la presente iniciativa legislativa.

**1. OBJETO DEL PROYECTO**

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto enaltecer la cultura cafetera y el paisaje inherente a la misma, con el fin de que la Declaración realizada por la UNESCO en el año 2011 al Paisaje Cultural Cafetero de Colombia – PCCC como Patrimonio Mundial de la Humanidad, tenga vocación de permanencia en el tiempo; siendo necesario para ello una mayor participación de los entes territoriales.

Así, se hace indispensable que en el territorio se generen políticas y acciones que estén encaminadas a buscar la permanencia en el tiempo de tal declaratoria, que, claro está, deben estar en consonancia con las políticas y disposiciones adoptadas por la Comisión Técnica Intersectorial del PCCC, creada por la Ley 1913 de 2018. Para ello es fundamental la participación de las asambleas departamentales y de los concejos municipales, pues solo a través de la expedición de las correspondientes ordenanzas y acuerdos, se podrá no solo establecer para el territorio objeto de declaratoria las políticas y acciones específicas que se requieren en procura de tal fin, sino además porque a través de las mismas se inicia,

con un mayor impacto, la apropiación en el imaginario colectivo de la declaratoria efectuada por la UNESCO y los beneficios que la misma trae para la región.

En este orden, se hace igualmente imprescindible que, adoptadas estas políticas, las mismas sean incluidas, articuladas e integradas en los Planes de Desarrollo presentados por los alcaldes y gobernadores de los entes territoriales que integran el PCCC, en tanto es un hecho claro que la declaratoria efectuada por la UNESCO y su sentido de apropiación y vocación en el tiempo deben ir de la mano con el desarrollo económico, agrario, social, turístico y cultural de la zona objeto de la declaración, así como en los territorios de influencia.

De igual manera se busca una mayor participación de las Corporaciones Autónomas Regionales de los departamentos que integran la zona del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia –PCCC, lo anterior para que dentro del ámbito de su competencia y de las disposiciones contenidas en la Ley 99 de 1993, específicamente en los numerales 3, 5, 8, 18 y 29 del artículo 31, brinden recomendaciones, y asesoría a las asambleas y concejos municipales en la generación de políticas que podrían ser adoptadas dentro de los procesos de preservación, conservación y restauración de aquellas zonas de su jurisdicción que forman parte del PCCC. Cabe precisar, que no se busca para el caso, con ocasión de la declaración efectuada por la UNESCO, la generación de determinantes ambientales que limiten el dominio, uso y/o usufructo del suelo, sino de documentos en los cuales se plasmen recomendaciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, frente a las zonas en las cuales se encuentra el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia.

**2. EL PAISAJE CULTURAL CAFETERO COLOMBIANO.**

El Comité de Patrimonio Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO, incorporó en la Lista de Patrimonio Mundial de la Humanidad al Paisaje Cultural Cafetero Colombiano, dicha incorporación data del día 25 de junio del año 2011. Para la UNESCO se debe resaltar la sobresaliente adaptación humana a las difíciles condiciones geográficas en las cuales se desarrolló la caficultura, permitiendo posicionar a Colombia como uno de los principales países productores de café, y que, sumado a ello, fue una gesta productiva que tiene su natalicio en los senderos, parajes y montañas cafeteras.

El PCCC fue reconocido como **Patrimonio Cultural de la Nación** mediante Resolución N° 2079 del 7 de octubre del año 2011, expedida por el Ministerio de Cultura *“Por la cual se reconoce al Paisaje Cultural Cafetero Como Patrimonio Cultural de la Nación”*<sup>1</sup>. Dicha resolución estableció la responsabilidad del Estado Colombiano frente a la preservación y conservación del paisaje, con el fin de que la declaración realizada por la UNESCO tenga vocación de permanencia en el tiempo. Aunado a lo anterior, es importante recordar que,

<sup>1</sup> Resolución 2079 del año 2011, Ministerio de Cultura Colombiano, disponible en línea en, [http://paisajeculturalcafetero.org.co/static/files/Resoluci%C3%B3n\\_2079\\_de\\_2011\\_PCC.pdf](http://paisajeculturalcafetero.org.co/static/files/Resoluci%C3%B3n_2079_de_2011_PCC.pdf)

Colombia aprobó la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972 mediante la Ley 45 de 1983<sup>2</sup>, instrumento internacional imperativo que obliga a los estados partes a materializar acciones encaminadas a la efectiva protección de las riquezas naturales y culturales.

Ahora, si bien la resolución referenciada anteriormente forma parte de la normatividad colombiana, junto con la Ley 1913 del año 2018, consideramos pertinente y necesaria, como ya lo indicamos, una mayor participación de los entes territoriales en la generación y articulación de las políticas y directrices adoptadas con miras a mantener la vocación de permanencia en el tiempo de tal declaratoria, buscando así la introducción de las mismas en los Planes de Desarrollo que deben ser presentados y ejecutados por las alcaldías y gobernaciones que componen el PCCC.

Es importante entonces mencionar que, estamos frente a un paisaje de enjambre cultural, en el que se conjugan elementos naturales, sociales, económicos y culturales, con un alto grado de homogeneidad que confluyen en los departamentos cafeteros, siendo una región que sobresale no solo a nivel nacional, sino que también constituye un caso excepcional a nivel global, pues el esfuerzo humano, familiar y generacional de sus caficultores le ha permitido posicionar al cultivo del café como una de las principales actividades productivas del triángulo cafetero.

En dicho orden de ideas, tal reconocimiento compromete ampliamente al Estado colombiano, a los diversos escenarios y corporaciones internacionales, nacionales y regionales, a trabajar de manera articulada buscando su protección y conservación, convocando a la par a sus habitantes y a turistas de diversas partes del mundo a forjar lazos de cooperación para conocerlo, disfrutarlo y conservarlo.

Ciertamente, el aludido Paisaje Cultural Cafetero Colombiano – PCCC– *“reúne áreas específicas de 51 municipios y 858 veredas cafeteras en su zona principal y en el área de amortiguamiento de los Departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca, ubicadas en las ramificaciones central y occidental de la cordillera de los Andes”*<sup>3</sup>. Cabe destacar en tal sentido, que gracias a la variedad de pisos térmicos que se pueden hallar en las mencionadas cordilleras, se han desarrollado representativas zonas de producción de café tipo exportación, de consumo y apetencia en muchos países alrededor del mundo, por su sabor y aroma excelso, por su cuerpo, textura y variedad; el café decanta una herencia cultural que afianza las relaciones entre sus habitantes, su folklóre, su sentido de pertenencia, y de fomento de lazos de solidaridad, laboriosidad y productividad.

Destáquese que, gracias a su majestuosa ubicación, su relieve, su variedad de climas y suelos, sus fuentes hídricas, sus bosques nativos su flora y fauna con especies únicas, el

PCCC está compuesto por una urdimbre de hábitats sobre los cuales deben volcarse los intereses regionales, locales, nacionales e internacionales, a efectos de conservar a ultranza su diversidad biológica, que inclusive son claves para la preservación de la biodiversidad nacional y mundial.

El PCCC es un modelo innegable de superación frente a todo el globo terráqueo, de pujanza, adaptación, productividad, preservación, transformación, generación de economías campesinas y productivas, legado de amor por la tierra y por la naturaleza, pues es increíble que pese a su ubicación en zonas montañosas y boscosas que en el pretérito fueron de difícil acceso, se desarrolló una caficultura que trascendió fronteras, atravesó océanos, fue testigo de amores y de pactos entre familias, pactos políticos, fundación de municipios, cuna de escritores y poetas, de conquistas históricas que le confirieron visibilidad a Colombia ante la comunidad internacional.

Se trata entonces de un PCCC en el que se entrelazan elementos naturales, holísticos, económicos y culturales que homogenizan la región, y la convierten en única, excepcional, incomparable e irreplicable en el mundo, de tal suerte que el aludido paisaje puede considerarse como un paradigma de tradición, unión familiar entorno al trabajo, cultivo y comercialización del café, desde hace un poco más de un siglo, que no se ha extraviado ni diluido entre los diferentes atractivos turísticos y culturales de Colombia, sino que contrario sensu, se convierte en símbolo representativo y de gran relevancia para la humanidad, reconocido coloquialmente como el eje cafetero.



<sup>4</sup> Cafetales Quindianos, imagen tomada de internet.

<sup>2</sup> Ley 45 de 1983, “Convención para la protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural”, disponible en línea en, <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1600025>

<sup>3</sup> Información tomada de la página oficial del PCCC, disponible en línea en, <http://paisajeculturalcafetero.org.co/>

<sup>4</sup> Imagen, Paisaje Cultural Cafetero de Colombia, disponible en línea en, <https://www.asoaturquindio.com/paisaje-cultural-cafetero-44-35>

Es de anotar que el PCCC es considerado como un modelo de sostenibilidad en términos económicos, culturales, axiológicos, sociales y ambientales, y que han posicionado de manera constante, al café colombiano como el más excelso del mundo. Asimismo, cabe destacar que la unidad cultural entre sus pobladores, se ha materializado en un patrimonio cultural tanto material como inmaterial, en el que brillan por doquier los asentamientos urbanos y rurales en los que se privilegian las viviendas cafeteras paisas; de igual manera, la unidad cultural ha permitido expresar los vínculos de unión de sus pobladores a través de las fiestas, los carnavales de resonancia a nivel mundial, más allá de la leyenda, el mito, la metáfora, y la tradición oral.

En este orden de ideas, no es vano señalar que la economía y la cultura del Paisaje Cultural Cafetero que data de más de un siglo, se gestó con pequeñas siembras de cafetales, gracias a la motivación de querer trabajar la tierra por parte de aquellos que en asentamientos rurales, dinamizaron dicha economía y la expandieron de manera vertiginosa, de tal suerte que ello obligó a mejorar la infraestructura para transporte, procesamiento y comercialización del café, trayendo consigo la transformación de técnicas de producción, casi que únicas e insuperables en el mundo, trayendo consigo una cultura de carriel, yipera, de arrieros y de cosechas cafeteras insoslayables que han llegado a millones de paladares a escala global.

En efecto, la combinación de múltiples factores como son la colonización antioqueña, la producción cafetera creciente, la biodiversidad favorable para la salud, la mente, el espíritu y el asentamiento humano, son generadores de excelsas manifestaciones culturales como son la danza, la música, la gastronomía típica, la arquitectura de la vivienda campesina paisa, la herencia y el legado popular, los dialectos, el valor de la palabra empeñada como algo sagrado y el arraigo a la tierra, a la naturaleza propia del PCCC, único en el mundo, llamado a ser preservado, visitado, admirado y por qué no decirlo, amado por todos los coasociados y todo miembro del género humano.

**2.1 DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS QUE CONFORMAN EL PAISAJE CULTURAL CAFETERO COLOMBIANO – PCCC**

El PCCC, está conformado por ciertas zonas cafeteras ubicadas en algunos municipios inmersos en los Departamentos de Caldas, Risaralda, Quindío y Valle del Cauca, entes territoriales que se encuentran ubicados en la geografía Central y Occidental de la mítica cordillera de los Andes, y que se destacan por su idiosincrasia cultural desarrollada alrededor del café encontrando en este una actividad que permite una sostenibilidad productiva.

**3. POLITICA PÚBLICA**

- Documento CONPES 3803 del año 2014, Política para la preservación del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia.

En el documento ya referenciado, se establece una política específica para el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia, buscando la materialización de acciones que se encuentren encaminadas a potenciar su productividad y sostenibilidad, así como su permanencia en el tiempo, para ello se establecen un conjunto de estrategias tendientes a mejorar las condiciones de preservación y garantizar su sostenibilidad económica, cultural, social y ambiental. De igual manera se busca preservar la actividad cafetera en la región y mejorar la accesibilidad a los diversos espacios geográficos que conforman el PCCC, situación que repercute de manera directa en promover una oferta articulada de servicios turísticos y rutas del café, atrayendo de esta manera a foráneos nacionales y extranjeros.

Dentro del documento se establece la necesidad inminente de fortalecer la articulación entre los municipios del PCCC, y el sistema de ciudades en las que se viene consolidando el triángulo del café, estableciendo una serie de lineamientos y principios para el manejo del Paisaje y el bienestar económico y social de sus habitantes, así como la apropiación del patrimonio cultural y la sostenibilidad ambiental.

Estudios e investigaciones citados en el documento, permiten vislumbrar la riqueza invaluable e incommensurable que tiene la geografía del Paisaje Cultural Cafetero, caracterizándose por ser un territorio con unidades ecológicas prioritarias para la retención y regulación del agua, representado en 38 grandes cuencas y 111 microcuencas abastecedoras, además de lagos, lagunas, represas y aguas subterráneas. De igual manera se citan datos acerca de la producción de café, condiciones de empleo, concesiones mineras, índices de pobreza entre otros, en los departamentos del Caldas, Risaralda, Quindío y Valle del Cauca.

Dentro de los temas inmerso en el documento CONPES es importante hacer alusión al sector turístico, pues el PCCC se ha caracterizado por el aporte de la caficultura a la economía nacional y desde hace un algunos años por su oferta turística, entre ellas podemos enunciar, la feria de Manizales, la fiesta nacional del café, sitios naturales como el Nevado del Ruiz en Caldas, el Parque Nacional Cócora en Salento, Quindío, los Termales de Santa Rosa en Risaralda, y parques de atracción dentro de los cuales destaca el Parque Nacional del Café en Montenegro – Quindío, entre otro cumulo de lugares y fiestas culturales de trascendencia nacional, todos ellos armonizados por el Paisaje Cultural Cafetero.

El documento establece una serie de objetivos específicos en los cuales se resalta el impulso de la sostenibilidad de la caficultura y el mejoramiento de las condiciones de



En el cuadro que se muestra a continuación aparece la relación de aquellos municipios por departamento que integran la zona del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia – PCCC

DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS
CALDAS	Aguadas, Anserma, Aránzazu, Belalcázar, Chinchiná, Filadelfia, La Merced, Manizales, Neira, Pácora, Palestina, Riosucio, Risaralda, Salamina, San José, Supia, Villamaría y Viterbo. <sup>6</sup>
RISARALDA	Apia, Balboa, Belén de Umbria, Guática, La Celia, Marsella, Pereira, Quinchia, Santa Rosa de Cabal, Santuario, Dosquebradas y Mistrató. <sup>7</sup>
QUINDIO	Armenia, Buenavista, Calarcá, Circasia, Córdoba, Filandia, Génova, Montenegro, Pijao, Quimbaya y Salento. <sup>8</sup>
VALLE DEL CAUCA	Alcalá, Anserma Nuevo, Caicedonia, El Águila, El Cairo, Rio frío, Sevilla, Trujillo, Ulloa y Argelia. <sup>9</sup>

<sup>6</sup> Imagen tomada de la página oficial del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano – PCCC, disponible en: <http://paisajeculturalcafetero.org.co/contenido/mapas>

<sup>7</sup> Municipios del Departamento de Caldas que forman parte del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano, disponible en <http://paisajeculturalcafetero.org.co/contenido/municipios-en-caldas>

<sup>8</sup> Municipios del Departamento de Risaralda que hacen parte del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano, disponible en: <http://paisajeculturalcafetero.org.co/contenido/DEPARTAMENTO-DE-RISARALDA>

<sup>9</sup> Municipios del Departamento del Quindío que forman parte del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano, disponible en: <http://paisajeculturalcafetero.org.co/contenido/municipios-en-quindio>

<sup>9</sup> Municipios del Departamento del Valle del Cauca que hacen parte del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano, disponible en: <http://paisajeculturalcafetero.org.co/contenido/departamento-de-valle-del-cauca>

accesibilidad y movilidad en el PCCC, buscando fortalecer no solo la producción cafetera, sino también el turismo y el conjunto de actividades que giran en torno a la cultura cafetera. Por esta razón el CONPES 3803 del año 2014 reúne en su plan de acción 5 estrategias a saber: (i) Generar una apropiación social del patrimonio cultural material e inmaterial del PCCC, (ii) Fortalecer el ordenamiento territorial y garantizar la sostenibilidad ambiental, económica y social en la zona de influencia del PCCC, (iii) Mejorar las condiciones sociales de la población del PCCC, (iv) Fomento de la caficultura en el PCCC, (v) Mejorar la accesibilidad y el turismo en el PCCC.

**4. EXPEDICIÓN Y ARTICULACIÓN DE POLITICAS Y DISPOSICIONES INHERENTES AL PCCC**

La conservación de la declaración del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia como Patrimonio de la Humanidad, debe ser una labor mancomunada, que articule a la Nación, a las diferentes carteras ministeriales, y especialmente a las entidades territoriales que forman parte del PCCC, a través de sus gobernaciones, alcaldías, asambleas departamentales y concejos municipales.

Si bien, las asambleas departamentales y los concejos municipales están facultados constitucionalmente para expedir disposiciones inherentes a los asuntos de gran relevancia y que repercutan directamente con el desarrollo social y económico de su territorio, a la luz de lo consagrado en los artículos 300 y 313 superiores respectivamente, consideramos importante dar un impulso desde el congreso a esta iniciativa legislativa en aras de transformar dichas disposiciones constitucionales en herramientas de raigambre legal que estén focalizadas a buscar la preservación del PCCC mediante disposiciones contenidas en ordenanzas departamentales y acuerdos municipales, mismas que de igual manera deben ser incluidas y articuladas con los planes de desarrollo a nivel municipal y departamental.

Lo anterior se debe a que, desde la declaratoria efectuada por la UNESCO en el año 2011, la expedición del documento CONPES 3803 de 2014, que estableció la política pública para la preservación del PCCC, y la promulgación de la Ley 1913 del año 2018, muchos de los entes territoriales y las corporaciones de los mismos han estado ajenos a la adopción, articulación e implementación de políticas públicas en el ámbito de su jurisdicción, que se encuentren encaminadas a enaltecer la riqueza cultural, ambiental, social y económica que tiene el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia, políticas que permitan la apropiación de los criterios del PCCC de manera homogénea en todos los territorios que lo conforman.

En este orden de ideas, se hace necesario la implementación de políticas públicas y disposiciones normativas, que repercutan no solo en la preservación del PCCC, sino también en una oportunidad de crecimiento sostenible para la población, pues el mismo se traduciría en desarrollo económico, social, turístico y cultural del área de influencia. Es por ello la trascendencia que tiene poder llevar a feliz término la presente iniciativa, para que todos aquellos reconocimientos, políticas y leyes adoptadas desde el ámbito nacional

(Resolución 2079 de 2011, CONPES 3803 de 2014 y Ley 1913 de 2018) se concreten en el ámbito regional y local, para de esta manera abrir la posibilidad de mayor desarrollo para la región.

Es importante recordar que, con tal reconocimiento, se abre la puerta para fortalecer aún más la caficultura en el área declarada, el valor y reconocimiento de nuestro café en el mundo, nuestras tradiciones sociales y culturales que nos hacen únicos, además de nuestra geografía.

Por otro lado, el turismo es piedra angular en el desarrollo económico y social de la región cafetera y tal declaratoria se constituye en un elemento importantísimo para promocionar el mismo, dándole al país un destino turístico valioso, al reconocer a nuestra cultura como patrimonio de la humanidad. Lo anterior le permitirá a las administraciones regionales y locales, contar con disposiciones normativas como las contenidas en el presente proyecto de Ley y en la recién expedida Ley 2068 del 31 de diciembre de 2020 "Por la cual se modifica la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones", con el fin de que estructuren un turismo sostenible y que gire en pro de la preservación y conservación del PCCC.

De conformidad con todo lo ya indicado, vemos la necesidad de implementar disposiciones desde las asambleas y concejos, para preservar dicha declaración, enunciando que dichas disposiciones, políticas y lineamientos deben estar en consonancia con lo dispuesto por el Comité Intersectorial del Paisaje Cultural Cafetero, que fue creado por la Ley 1913 del año 2018.

**4.1. INCLUSIÓN DE DISPOSICIONES Y POLÍTICAS TENDIENTES A LA PRESERVACIÓN, CONSERVACIÓN Y DESCONTAMINACIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS.**

Desde los concejos municipales y las asambleas departamentales, se deberán formular disposiciones, políticas y lineamientos que repercutan de manera directa en la salvaguarda del recurso hídrico inmerso en la geografía del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia, toda vez que su vulneración implica poner en riesgo inminente, la garantía de los derechos individuales y colectivos, y la declaración del PCCC como patrimonio mundial de la humanidad.

Ciertamente, el no suministro adecuado, oportuno y eficiente del agua, recurso vital innegable e irremplazable, se ha visto turbado en diversos espacios y puntualmente, en condiciones particulares, tales como su suspensión, su tratamiento, conexiones fraudulentas, contaminación de cuencas hídricas, entre otras puntuales conculcaciones; de tal suerte que en pro de establecer tendencias en torno al amparo de dicho derecho, que a la vanguardia, ha dejado de estar protegido bajo la vía de la conexidad, tal y como ocurre con algunos derechos innominados, a ser considerado como fundamental, en consonancia con las cantidades, condiciones y vías de suministro para sobrevivir.

todos los coasociados, sobre la necesidad de promover la conservación de los recursos naturales. Asimismo, el artículo 80 de la aludida Carta Constitucional, consagra obligaciones especiales que recaen tanto en el Estado, como en los particulares, en la medida en que el manejo, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, en pro del Desarrollo Sostenible, es tarea permanente de todos los miembros del tejido social, mancomunando a la postre, múltiples esfuerzos para evitar el deterioro ambiental.

Las razones delantadamente expuestas son argumento suficiente para que, desde las corporaciones municipales y departamentales, se expidan disposiciones que repercutan de manera directa en la preservación, conservación y descontaminación de las cuencas hidrográficas inmersas en el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia, propendiendo porque el mismo tenga vocación de permanencia en el tiempo y permita posicionar al triángulo cafetero como destino turístico para nacionales y extranjeros.

**5. INCORPORACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y DISPOSICIONES DEL PAISAJE CULTURAL CAFETERO EN LOS PLANES DE DESARROLLO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.**

Los Planes de Desarrollo aparecen reglamentados por la Ley 152 de 1994 "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo" y tienen su fundamento constitucional en el artículo 339 de la Carta Política. Los mismos deben establecer los propósitos y objetivos nacionales y territoriales, según sea el caso, en materia económica, social y ambiental (Plan de Desarrollo Nacional y Planes de Desarrollo Territoriales), siendo, en consecuencia, el derrotero en los periodos constitucionales de los alcaldes y gobernadores.

El contenido de los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales, es el siguiente, según el artículo 31 de la Ley 152 de 1994:

**Artículo 31: Contenido de los planes de desarrollo de las entidades territoriales.** Los planes de desarrollo de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, en los términos y condiciones que de manera general reglamenten las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales o las autoridades administrativas que hicieren sus veces, siguiendo los criterios de formulación, establecidos en la presente Ley. ...".<sup>12</sup>

Con la presente iniciativa legislativa buscamos que los alcaldes y gobernadores de las entidades territoriales que conforman el PCCC incorporen dentro de sus planes de desarrollo no solo los lineamientos y directrices contenidas el CONPES 3803 de 2014, y aquellas que emanen desde la Comisión Técnica Intersectorial del Paisaje Cultural Cafetero, creada por la Ley 1913 de 2018, sino que también podrán tener en cuenta, aquellas disposiciones que emanen desde las asambleas y concejos para tal fin, las cuales

<sup>12</sup> Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley orgánica de Plan de Desarrollo, disponible en línea en, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=327>

Además de lo mencionado hasta aquí, es importante resaltar que el apartado 18.2 de la agenda XXI, de la conferencia sobre la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, destaca a renglón seguido lo siguiente:

*El agua se necesita en todos los aspectos de la vida. El objetivo general es velar porque se mantenga un suministro suficiente de agua de buena calidad para toda la población del planeta y preservar al mismo tiempo las funciones hidrológicas, biológicas y químicas de los ecosistemas, adaptando las actividades humanas a los límites de la capacidad de la naturaleza y combatiendo los vectores de las enfermedades relacionadas con el agua.<sup>10</sup>*

Se vislumbra pues que el agua no solamente hace posible la continuidad de la vida, sino que a su turno, combate enfermedades, asimismo, representada en cuencas hídricas, es hogar de especies piscícolas, de plantas, y, de diversos tipos de vida, de tal suerte que el Estado Social y Democrático de Derecho Colombiano, ha mantenido la incesante preocupación por defender las cuencas hídricas, a tal punto de considerar y declarar a algunas de ellas, a través de la labor hermenéutica de las Altas Cortes, como sujetos especiales de derechos, que gozan de especial protección.

En pos de la preponderancia del agua como fuente y recurso de vida, la Corte Constitucional Colombiana mediante Sentencia C-632 de 2011, cuyo Magistrado Ponente fue el Doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, ha precisado que el agua:

*"Es un bien jurídico constitucionalmente protegido, en el que concurren las siguientes dimensiones: (I) es un principio que irradia todo el orden jurídico en cuanto se le atribuye al Estado la obligación de conservarlo y protegerlo, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas culturales de la Nación; (II) aparece como un derecho constitucional de todos los individuos que es exigible por distintas vías judiciales, (III) tiene el carácter de servicio público, erigiéndose junto con la salud, la educación y el agua potable, en un objeto social cuya realización encuentra pleno fundamento en el fin esencial de propender por el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país; y (IV) aparece como una prioridad dentro de los fines del Estado, comprometiendo la responsabilidad directa del Estado al atribuirle los deberes de prevención y control de los factores de deterioro ambiental y la adopción de medidas de protección."<sup>11</sup>*

Resulta preciso resaltar que el Derecho al agua considerado como fundamental, por parte de la Honorable Corte Constitucional Colombiana, cobra cimientos en los anaqueles del Derecho Internacional y amplifica el alcance de protección de los Derechos Colectivos y Sociales, que se decanta de lo preceptuado en los artículos 8, 79 y 80 superiores.

En dicho orden de ideas, es menester destacar que en virtud de lo dispuesto en el artículo 79 de la Carta Política, todas las personas, tienen derecho a gozar de un ambiente sano, siendo un deber ineludible para el Estado, proteger la biodiversidad, conservar áreas de especial protección –verbigracia, las cuencas hídricas- y concientizando a la postre, a

<sup>10</sup> Agenda XXI conferencia sobre el medio ambiente, Organización Naciones Unidas, <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/index.htm>

<sup>11</sup> Corte Constitucional, año 2011, MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Sentencia C-632 del año 2011, <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-632-11.htm>

deberán, en todo caso, estar en consonancia con las políticas señaladas por la ya referida Comisión.

Lo anterior con el fin de que en sus planes de desarrollo se establezcan acciones, programas y diversos lineamientos que estén encaminados a buscar la preservación, protección, conservación y eventual restauración del PCCC, con el fin de la declaración realizada por la UNESCO tenga vocación de permanencia en el tiempo.

Dichas directrices deberán estar encaminadas a preservar los atributos reconocidos al PCCC por la UNESCO, atendiendo, a las características propias de cada uno de los municipios que conforman el mismo, procurando, en todo caso, por la realización de acciones mancomunadas que le entreguen a la región cafetera su verdadera posición en el país, y que repercutan directamente en mostrar a los Departamentos de Caldas, Risaralda, Quindío y Valle del Cauca como destinos turísticos con un alto nivel cultural, económico, social y ambiental, con una riqueza invaluable en flora, fauna y cultura cafetera, siendo esta última un ejemplo palpable de pujanza, resiliencia y unos deseos incommensurables de enaltecer la infinidad de verdes que se encuentran inmersos en nuestros parajes.

**6. FUNDAMENTOS LEGALES**

- Constitución Política de Colombia - 1991 <sup>13</sup>

**-ARTÍCULO 8:** Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

**-ARTÍCULO 79:** Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

**-ARTÍCULO 80:** El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

**-ARTÍCULO 300:** Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas. (...) #2 – Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera. (...)

<sup>13</sup> Constitución Política de Colombia, 1991, disponible en: [http://www.secretariageneral.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariageneral.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)

**-ARTICULO 313:** *Corresponde a los concejos (...) # 2 Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas (...) # 10 Las demás que la Constitución y la Ley le asignen. (...)*

**-ARTICULO 339:** *Habrará un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal. Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.*

- Ley 45 de 1983 "Por medio de la cual se aprueba la "Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural", hecho en París el 23 de noviembre de 1972 y se autoriza al Gobierno Nacional para adherirse al mismo

-Agenda XXI, Organización de las Naciones Unidas, sobre la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, Brasil, junio de 1992.

-Ley 99 de 1993 "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones."

- Ley 152 de 1994 "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo"

- Declaración por parte de la UNESCO del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia, incorporación a la lista de Patrimonio Mundial de la Humanidad, 25 de junio del año 2011

- Resolución 2079 de 2011 "Por la cual se reconoce al Paisaje Cultural Cafetero Como Patrimonio Cultural de la Nación"

- Documento CONPES 3803 de 2014, "Política para la preservación del paisaje cultural cafetero de Colombia"

- Ley 1913 del 11 de julio del año 2018, "Por medio de la cual se crea la comisión intersectorial como instancia que coordine y promueva programas y actividades que se desarrollen en las zonas del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano (PCCC) y se fortalecen

las estrategias y criterios que la UNESCO definió para inscribirlo en la lista de Patrimonio Mundial"

-Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C-632 del 24 de agosto del año 2011, Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

## **7. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y LA SOCIEDAD COLOMBIANA EN CUANTO A LA PROTECCION DEL PAISAJE CULTURAL CAFETERO COLOMBIANO.**

En este punto es importante precisar el artículo 5 de la Convención sobre la protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de la UNESCO <sup>14</sup>, el cual establece lo siguiente:

*"Con objeto de garantizar una protección y una conservación eficaces y revalorizar lo más activamente posible el patrimonio cultural y natural situado en su territorio y en las condiciones adecuadas a cada país, cada uno de los Estados Partes en la presente Convención procurará dentro de lo posible:*

*-a) adoptar una política general encaminada a atribuir al patrimonio cultural y natural una función en la vida colectiva y a integrar la protección de ese patrimonio en los programas de planificación general;*

*-b) instituir en su territorio, si no existen, uno o varios servicios de protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural, dotados de un personal adecuado que disponga de medios que le permitan llevar a cabo las tareas que le incumban;*

*-c) desarrollar los estudios y la investigación científica y técnica y perfeccionar los métodos de intervención que permitan a un Estado hacer frente a los peligros que amenacen a su patrimonio cultural y natural;*

*-d) adoptar las medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras adecuadas, para identificar, proteger, conservar, revalorizar y rehabilitar ese patrimonio; y (Negritas y subrayado propio)*

*-e) facilitar la creación o el desenvolvimiento de centros nacionales o regionales de formación en materia de protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural y estimular la investigación científica en este campo".*

Vistos los literales que nos trae el artículo 5 de la ya referenciada convención, resulta dable entonces señalar la pertinencia de la presente iniciativa legislativa, con el fin de adoptar medidas encaminadas a buscar la protección y preservación del ambiente y en especial buscar la incorporación de las políticas y disposiciones inherentes al Paisaje Cultural Cafetero Colombiano, en los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

## **8. IMPACTO FISCAL**

Dando cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003 <sup>15</sup> "Análisis del impacto fiscal de las normas", el presente proyecto no ordena gasto, ni genera beneficios tributarios adicionales, por lo cual no tiene un impacto para las finanzas del gobierno.

<sup>14</sup> Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, 1972, disponible en línea en, <https://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf>

<sup>15</sup> **ARTICULO 7º. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS.** En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios deberá hacerse explícito y

No deberá entonces el Gobierno Nacional de disponer de más recursos que aquellos que hayan sido aprobados o dispuestos para la efectividad de leyes anteriores. El presente proyecto de Ley no genera ni ordena erogación alguna.

## **9. CONVENIENCIA DEL PROYECTO**

Por todo lo ya indicado, consideramos que el presente proyecto de Ley es de vital importancia y conveniencia no solo para el triángulo cafetero, sino para la Nación, pues en la medida que se genera desarrollo en una región, el país entero se beneficia del mismo; la iniciativa busca articular esfuerzos conjuntos entre los entes territoriales, la Comisión Técnica Intersectorial del Paisaje Cultural Cafetero, las autoridades regionales que conforman el PCCC; en este orden, es relevante adoptar medidas encaminadas a salvaguardar dicha declaración y propender por su vocación de permanencia en el tiempo, demostrando así el compromiso del Estado y la sociedad colombiana, con la protección de los ecosistemas y el valor agregado que se le debe dar al triángulo cafetero objeto de dicha declaración.

Bajo las anteriores orientaciones, es menester entonces que las políticas y directrices tendientes a la protección, preservación y desarrollo del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano sean incorporadas a los Planes de Desarrollo territoriales, debiendo ser revisadas cada cuatro años, como corresponde a los Planes de Desarrollo para una correcta efectividad de las mismas. Lo anterior, fomentará por demás la confianza de amplios sectores económicos, sociales, políticos, culturales, ecológicos, entre otros; vigorizando a la postre, turismo, inversión, reconocimiento y proyección reforzada en los terrenos de la política nacional e Internacional

**Con base en lo expuesto anteriormente, ponemos a disposición de la Honorable Cámara de Representantes de la República de Colombia, la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley.**

deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.... Disponible en [http://www.secretariasenado.gov.co/senadobasedoc/ley\\_0819\\_2003.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senadobasedoc/ley_0819_2003.html)

## **PROYECTO DE LEY N° \_\_\_\_ DE 2021**

**"Por medio del cual se enaltece el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia – PCCC, se articula con los Planes de Desarrollo departamentales y municipales, y se dictan otras disposiciones"**

## **EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA DECRETA:**

**ARTÍCULO 1. Objeto:** La presente Ley tiene por objeto enaltecer el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia - PCCC, con el fin de que, su declaración como Patrimonio Mundial de la Humanidad tenga vocación de permanencia en el tiempo, por tanto, resalta la pujanza, adaptabilidad, productividad, preservación, transformación, generación de economías campesinas, y esfuerzo humano, familiar y generacional alrededor del café.

**ARTÍCULO 2.** Las asambleas departamentales y los concejos municipales de las entidades territoriales que conforman el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia – PCCC, expedirán mediante ordenanzas y acuerdos respectivamente, las políticas y disposiciones tendientes a preservar los atributos reconocidos por la UNESCO al Paisaje Cultural Cafetero de Colombia – PCCC. Teniendo en cuenta para ello las políticas y directrices adoptadas por la Comisión Técnica Intersectorial del PCCC, creada a través de la Ley 1913 de 2018, la declaratoria efectuada por la UNESCO y el documento CONPES 3803 de 2014 que estableció la "política para la preservación del paisaje cultural cafetero de Colombia".

**Parágrafo Primero.** Las políticas y disposiciones que se expidan desde las asambleas departamentales y los concejos municipales, mediante ordenanzas y acuerdos respectivamente, deberán priorizar la preservación, conservación y descontaminación de los recursos hídricos ubicados en sus territorios.

**Parágrafo Segundo:** Las ordenanzas departamentales y los acuerdos municipales, a través de las cuales se adopten las políticas y disposiciones de las que trata el presente artículo, deberán ser expedidos dentro del año siguiente a la expedición de la presente Ley, y serán proyectadas para periodos de cuatro años, vencidos estos, deberán ser revisadas y modificadas según sea el caso.

**ARTÍCULO 3.** Las políticas y disposiciones que se adopten desde la Comisión Técnica Intersectorial del PCCC, creada por la Ley 1913 de 2018, aquellas consagradas en el documento CONPES 3803 de 2014 y las que expida el Gobierno Nacional relacionadas con la conservación y preservación del PCCC, deberán ser integradas por los gobernadores y alcaldes, en los Planes de Desarrollo de los departamentos y municipios que conforman el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia.

**ARTÍCULO 4.** Las Corporaciones Autónomas Regionales de los departamentos que conforman el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia, actuando dentro del ámbito de las competencias y funciones establecidas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 y aquellas


que la adicionen o modifiquen, efectuarán, a través de un documento elaborado para tal fin y dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, sus recomendaciones de carácter ambiental en procura de la preservación, conservación y restauración de los atributos reconocidos por la UNESCO al Paisaje Cultural Cafetero de Colombia – PCCC, así como para su desarrollo sostenible, atendiendo para ello a las particularidades propias de cada uno de los territorios que hacen parte de su jurisdicción.

El mencionado documento de recomendaciones deberá ser dirigido por cada una de las Corporaciones Autónomas Regionales a la asamblea departamental, a los concejos municipales, al respectivo gobernador y a los alcaldes municipales de su jurisdicción, siendo por demás insumo fundamental para las funciones que corresponden al Comité Técnico Intersectorial del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia.

**-ARTÍCULO 5:** Declárase en el calendario nacional el 25 de junio como el día del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia.

**-ARTÍCULO 6:** El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, impulsará el turismo en el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia – PCCC, además realizará acciones que permitan un desarrollo organizado del turismo alrededor del café, la conservación y preservación del ambiente, el aprovechamiento de oportunidades de fortalecimiento institucional en materia turística y la promoción del Paisaje Cultural Cafetero de Colombia como destino turístico.

**-ARTÍCULO 7: VIGENCIA:** La presente ley rige a partir de su fecha de promulgación.

  
**DIEGO JAVIER OSORIO JIMÉNEZ**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Quindío  
 Partido Centro Democrático


  
**MILTON HUGO ANGULO VIVEROS**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Valle del Cauca  
 Partido Centro Democrático.

  
**John Harold Suárez Vargas**  
 Senador de la República

  
**JUAN SAMY MERHEG MARÚN**  
 Senador de la República  
 Partido Conservador

  
**GABRIEL VELASCO**  
 Senador de la República  
 Partido Centro Democrático

  
**AYDEE LIZARAZO CUBILLOS**  
 Senadora de la República  
 Partido MIRA

  
**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
 Representante a la Cámara  
 Centro Democrático

  
**LUIS FERNANDO GÓMEZ BETANCURT**  
 Representante a la Cámara  
 Centro Democrático

  
**CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE**  
 Representante a la Cámara  
 Centro Democrático

  
**MARIA DEL ROSARIO GUERRA**  
 Senadora de la República  
 Partido Centro Democrático

  
**ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR**  
 Senador de la República  
 Partido Centro Democrático.

  
**LUCIANO GRISALES LONDOÑO**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Quindío  
 Partido Liberal

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 111 DE 2021 CÁMARA

*por medio del cual se crea el Programa Retiro Parcial de Pensiones del RAIS COVID-19.*

Proyecto de Ley N° \_\_\_\_\_ de 2021

**“Por medio del cual se crea el Programa Retiro Parcial de Pensiones del RAIS COVID-19.”**

### OBJETO

El presente proyecto busca crear el Programa Retiro Parcial de Pensiones COVID 19 con el fin de permitir que los afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad -RAIS-, que han dejado de cotizar a julio del año 2020, puedan retirar el equivalente al 10% de los recursos que hubieran depositado en las cuentas individuales de capitalización, como un mecanismo de apoyo financiero para contrarrestar los efectos económicos derivados de la cuarentena adoptada como medida sanitaria para contener el COVID 19.

Es necesario resaltar que los millones de colombianos que se beneficiarán con este programa, no se encuentran cubiertos por los programas sociales dispuestos por el Gobierno Nacional y mercen un alivio que contribuya con un flujo de caja en hogares de clase media o en situación de pobreza oculta que han visto disminuido sus ingresos.

Además, la incitiva permitirá dinamizar la economía del país al permitir la circulación de estos recursos, en un momento en que se ha visto contraída por causa de las medidas sanitarias, como se entrará a explicar.

Es necesario aclarar que el retiro parcial sólo estará destinado a quienes cotizan en el RAIS, pues como su mismo nombre lo indica, se trata de un régimen en donde cada persona deposita dinero a una cuenta individual para contar con una mesada en su vejez -o en su defecto ser utilizada por sus sobrevivientes-, dinero que conforme a las normas vigentes, son utilizados para inversiones por las Administradoras de Fondos de Pensiones -AFP- con el fin de subir los dividendos de los titulares mientras llega el momento del retiro. Al contrario de este régimen, quienes se encuentran en el de Prima Media con Prestación Definida, entregan los recursos para su pensión a una bolsa común administrada por COLPENSIONES, los cuales se utilizan para pagar las mesadas de los actuales pensionados, quienes en su momento entregaron sus recursos para los pensionados que debían ser atendidos en su momento.

Es por esto que para el caso de los afiliados al régimen de Prima Media con Prestación Definida no se podría aplicar el Programa Retiro Parcial de Pensiones del RAIS COVID-19.

A continuación, se entran a exponer las consideraciones tenidas en cuenta y que justifican esta medida de la siguiente manera:

1. Problemática;
2. Naturaleza del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad -RAIS: Fondo de Garantía de Pensión Mínima. Fondo de Garantía de Pensión Mínima.
3. Alcance de los Programas sociales del Estado destinados a atender a las familias más vulnerables durante la cuarentena.
4. Población beneficiaria del retiro parcial de sus recursos de las AFP.
5. Experiencias internacionales relacionadas.
6. Impacto en la economía de la propuesta del retiro parcial de AFP.
7. Respuesta del Gobierno Nacional.

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS FUNDAMENTOS FÁCTICOS Y NORMATIVOS.

#### 1. Problemática

La Emergencia Sanitaria global generada por el COVID-19, ha hecho que varios Estados, entre ellos Colombia, hayan tomado medidas de aislamiento con el objetivo de evitar la propagación del virus. Estas medidas han revolucionado la actividad económica en todos sus niveles. El sector productivo ha tenido que adoptar nuevas medidas de bioseguridad para continuar con sus labores y en el sector servicios se han implementado medidas de teletrabajo a un ritmo nunca antes visto con todas las limitaciones que esto representa. Sin embargo, y de forma inevitable se ha dado el aumento de desocupación laboral afectando a diferentes sectores.

Solo en Latinoamérica se tiene proyectado que el Producto Interno Bruto presente una disminución del 5,3% en toda la región. Este tipo de contracción no se presentaba desde la gran depresión en 1929 en donde a nivel regional presentó una disminución el 4,9%<sup>1</sup>. Para Colombia, se estima que, de la

<sup>1</sup> (CEPAL, 2020)



<p>composición de su actividad empresarial, el 22,2% de las empresas se encuentra en los sectores más afectados, el 71% en los medianamente afectados y el 6,8% en los menos afectados.<sup>2</sup> De igual forma, se estima que debido a las afectaciones del mercado laboral causadas por la problemática sanitaria generada por el COVID-19, en términos de la cantidad y calidad de empleo, exista un aumento de 5,3 millones de personas desempleadas en un escenario optimista o un aumento de 24,7 millones de personas desempleadas en un escenario pesimista a nivel global<sup>3</sup>. A su vez, se calcula que el mercado laboral Colombiano se deteriore, dejando a 1,4 millones de personas desempleadas, ubicando la Tasa de Desempleo alrededor de un 16%, aproximadamente un 5% adicional comparada con el año anterior<sup>4</sup>.</p> <p><b>2. Naturaleza del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad -RAIS.</b></p> <p>Hasta 1993, el sistema de pensiones en nuestro país era un sistema de prestación definida o de reparto, o también llamado de prima media de orden estatal. A partir de 1993 con la expedición de la ley 100, adicional al régimen de prima media se creó el régimen de ahorro o de capitalización individual, con aportes a un régimen asistencial y con contribuciones para la solidaridad, como una opción de naturaleza privada, al régimen de pensión administrada por el estado.</p> <p>Esta nueva modalidad de cotización para acceso a una pensión dio paso al Sistema de General de Pensiones en Colombia, agrupando a una serie de entidades, normas y procedimientos accesibles y de carácter público, cuya finalidad es la de garantizar una mejor calidad de vida de las personas en la vejez. Es así como este nuevo sistema permitió la creación de las Administradoras de Fondos de Pensiones -AFP- de naturaleza privada, la posterior conversión del ISS en COLPENSIONES de naturaleza pública, y la transformación del sistema de pensiones de nuestro país.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Régimen de Prima Media (RPM) Con Prestación Definida.</b></li> </ul> <p>Este régimen está definido en los artículos 31 y subsiguientes de la ley 100 de 1993. Se caracteriza porque los aportes que realizan los afiliados se depositan en un fondo común, administrados por una entidad pública y permite la</p> <p><sup>2</sup> (CEPAL, 2020)  <sup>3</sup> (OIT, 2019)  <sup>4</sup> (Fedesarrollo, 2020)</p>	<p>entrega de las mesadas a quienes ya han adquirido o sobre quienes se ha constituido el derecho de pensionarse por vejez, invalidez o por ser sobreviviente. En otras palabras, las pensiones se financian con el dinero de quienes son cotizantes, y para cuando esos cotizantes se pensionen, sus pensiones serán pagadas con las cotizaciones de nuevos cotizantes, y en su defecto, las pensiones serán garantizadas con el Presupuesto General de la Nación. Este ciclo de relevo de cotizantes, por así llamarlo, es la característica que atiende al principio de solidaridad de la Constitución Política Colombia.</p> <p>Lo anterior se encuentra expresamente consagrado en el literal b) del artículo 32 de la ley 100 de 1993, el que se señala lo siguiente: <i>"Los aportes de los afiliados y sus rendimientos, constituyen un fondo común de naturaleza pública, que garantiza el pago de las prestaciones de quienes tengan la calidad de pensionados en cada vigencia, los respectivos gastos de administración y la constitución de reservas de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley"</i>.</p> <p>Los requisitos para adquirir la pensión de vejez en el régimen de prima media están señalados en el artículo 33 de la ley 100 de 1993 (modificado por el artículo 9 de la Ley 797 de 2003), y son básicamente dos: tener 62 años si es hombre y 57 años si es mujer; y haber cotizado como mínimo 1.300 semanas. La mesada pensional en el régimen de prima media depende de dos factores: promedio de los salarios de los últimos 10 años o en toda su vida laboral; cantidad de semanas cotizadas. El porcentaje inicial de la pensión será equivalente al 65% del Ingreso Base de Liquidación (IBL) para las primeras 1.000 semanas y por cada 50 semanas adicionales, el IBL de pensión incrementa en 1.5% sin sobrepasar el 80% del IBL. La pensión no puede ser inferior a 1 SMLMV ni superior a 25 SMLMV<sup>5</sup>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad -RAIS.</b></li> </ul> <p>Para este régimen se autorizó la creación de las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones -AFP-, cuya tarea es la de manejar los recursos de los cotizantes que se afilian a los mismos. Además de administrarlos en sentido estricto, las AFP quedaron facultadas para invertirlos en diferentes operaciones dependiendo del tipo de riesgo. En este sentido el RAIS tiene las siguientes características:</p> <p><sup>5</sup> (ASOFONDOS, s.f.)</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cada afiliado tiene una cuenta individual, denominada cuenta individual de capitalización, en donde se registran sus aportes y los rendimientos financieros que le corresponden de acuerdo a las inversiones realizadas por las AFP.</li> <li>• La pensión está sujeta al capital que se ha acumulado durante la vida laboral, su frecuencia, el tamaño de los aportes y la rentabilidad. Es decir que los afiliados al RAIS podrán pensionarse a la edad que decidan siempre y cuando el capital acumulado le permita obtener una pensión del 110% del SMLMV. Si cumplidos estos requisitos el afiliado quiere continuar cotizando hasta los sesenta (60) o sesenta y dos (62) años si es mujer u hombre respectivamente.</li> <li>• De cada cotización se destina un porcentaje para el Fondo de Garantía de Pensión Mínima, como principio de solidaridad. Este fondo se destina para complementar los ahorros de las personas que llegando a su edad de retiro, no han acumulado el capital suficiente para recibir un SMLV.</li> <li>• Al ser capital individual, pertenece al pensionado y se puede heredar, es decir entraría a la masa que se debe distribuir como herencia.</li> <li>• No hay mínimo de semanas requeridas. La pensión dependerá únicamente del monto del ahorro y de los rendimientos obtenidos a través del tiempo.</li> </ul> <p>Cuando llegue el momento de pensionarse a través de esta figura, se podrá elegir una de las siete modalidades de pensión de las Administradoras de Fondos de Pensión, así: renta vitalicia; retiro programado; retiro programado con renta vitalicia diferida; renta temporal variable con renta vitalicia diferida; renta temporal variable con renta vitalicia inmediata; retiro programado sin negociación de bono pensional; renta temporal cierta con renta vitalicia de diferimiento cierto.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Fondo de Garantía de Pensión Mínima.</b></li> </ul> <p>El Fondo de Garantía de Pensión mínima fue creado con base en lo establecido en la Ley 100 de 1993, que en su artículo 65 dispone que <i>"Los afiliados que a los sesenta y dos (62) años de edad si son hombres y cincuenta</i></p>	<p><i>y siete (57) si son mujeres, no hayan alcanzado a generar la pensión mínima de que trata el artículo 35 de la presente Ley, y hubiesen cotizado por lo menos mil ciento cincuenta semanas (1.150), tendrán derecho a que el Gobierno Nacional, en desarrollo del principio de solidaridad, les complete la parte que haga falta para obtener dicha pensión."</i> Dicho Fondo cuenta hoy, según información proporcionada por Asofondos, con 24 billones de pesos<sup>6</sup>, que conforme a lo señalado por las AFP estaban disponibles en el momento de expedirse el decreto 558 de 2020<sup>7</sup>.</p> <p>Ahora bien, el hecho de que se permita únicamente a las personas dentro del RAIS hacer el retiro efectivo de parte de sus ahorros contenidos dentro del Fondo de Garantías de Pensión Mínima, no denota un trato discriminatorio, toda vez que, como se expuso en la Sentencia C-538/1996, <i>"No se requiere que ambos sistemas sean exactamente iguales, para que respondan a la finalidad de asegurar la pensión mínima, lo relevante es que el conjunto de las características y condiciones propias y que operan en cada uno de ellos, guarden la necesaria justificación objetiva y razonable, y constituyan medios que guarden proporcionalidad con la consecución del fin propuesto, o sea, la de asegurar una pensión mínima."</i></p> <p>En ese sentido, el legislador buscó en la Ley 100 que ambos regímenes cuenten con mecanismo que atiendan el principio de solidaridad, uno por vía de una bolsa común con relevo de cotizantes y pensionados, y otra por medio de la figura del fondo de Garantía de Pensión Mínima.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Rendimientos Financiera AFP</b></li> </ul> <p>Ahora bien, entrando en el detalle de las cifras del sector, este es el panorama actual de los fondos privados de pensiones. El 2019 fue sin lugar a dudas uno de los mejores años para los fondos. Al final del año sumaban un total de 280 billones de pesos con un total de 16.617.248 afiliados en Pensiones Obligatorias.</p> <p><sup>6</sup> (ASOFONDOS, s.f.)  <sup>7</sup> Mediante este decreto el Gobierno Nacional permitió el traslado de cerca de 20 mil pensionados con mesada de pensiones de 1 SMLV de las AFP a COLPENSIONES, como medida para contrarrestar la posible descapitalización de las Administradoras ante el desequilibrio de sus inversiones por la volatilidad del mercado. El respecto las AFP solicitaron al Gobierno Nacional considerar los recursos del Fondo de Garantía de Pensión Mínima que cuenta con \$24 billones. (ESPECTADOR, s.f.)</p>



Ilustración 1.

Fuente: Asofondos. Valor Fondos de Pensiones a Febrero 2020.

Estas cifras contrastan con las del año anterior, reflejando un aumento sustancial en el valor del fondo. Para el final del 2018 el valor del fondo de Pensiones Obligatorias sumaba 234 billones de pesos, lo cual representó un crecimiento de 20,1% en un solo año (SUPERFINANCIERA, s.f.)<sup>8</sup>.

Sin embargo, dada la emergencia generada por el COVID-19 y otros factores como la guerra de precios por el petróleo entre Arabia Saudita y Rusia, ocasionaron una caída estrepitosa de los índices bursátiles a nivel mundial para el mes de marzo. A nivel mundial, uno de los indicadores de referencia más importantes como lo es el S&P de Estados Unidos disminuyó en un 17,4%. Lo propio pasó con el mercado accionario colombiano. El Índice Accionario de Capitalización de referencia para la bolsa de valores colombiana (COLCAP) cayó en un 27,5% y teniendo en cuenta que la TRM cayó en un 37,2% al superar la barrera de los 4.000 pesos el dólar en el mes de marzo de 2020<sup>9</sup>.

Esta situación generó un movimiento en los fondos de pensiones bastante significativo, como se puede observar al contrastar la Ilustración 1 y la Ilustración 2. El Fondo de Pensiones Obligatorias pasó de tener 280 billones de pesos a 267 billones de pesos (una disminución del 4,6%). Asimismo, el fondo de Cesantías pasó de 18 a 16 billones de pesos (una disminución del 11,11%) y el fondo de Pensiones Voluntarias se mantuvo 21 billones de pesos.

<sup>8</sup> (SUPERFINANCIERA, s.f.)  
<sup>9</sup> (Dinero, 2020)



Ilustración 2.

Fuente: Asofondos Fondos de Pensiones a Abril 2020

FONDO MODERADO	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	VARIACIÓN MARZ/ABR
PROTECCION	739.937	746.237	746.869	756.448	1,3%
PORVENIR	1.354.918	1.360.590	1.366.673	1.373.551	0,5%
SKANDIA	29.314	29.476	29.576	29.728	0,5%
COLFONDOS	337.819	338.946	339.969	341.301	0,4%
SKANDIA ALTERNATIVO	272	268	267	265	-0,7%
<b>TOTAL</b>	<b>2.462.260</b>	<b>2.475.521</b>	<b>2.483.354</b>	<b>2.501.294</b>	<b>0,7%</b>

FONDO CONSERVADOR	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	VARIACIÓN MARZ/ABR
PROTECCION	317.558	320.098	322.918	327.670	1,5%
PORVENIR	584.794	587.672	593.764	600.463	1,1%
SKANDIA	11.826	11.894	11.933	12.080	1,2%
COLFONDOS	162.618	163.893	164.756	166.270	0,9%
<b>TOTAL</b>	<b>1.076.786</b>	<b>1.083.557</b>	<b>1.093.373</b>	<b>1.106.483</b>	<b>1,2%</b>

FONDO DE MAYOR RIESGO	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	VARIACIÓN MARZ/ABR
PROTECCION	3.806.561	3.824.612	3.837.023	3.831.101	-0,2%
PORVENIR	7.664.373	7.718.086	7.740.386	7.744.292	0,1%
SKANDIA	80.888	81.259	81.552	81.648	0,1%
COLFONDOS	1.431.531	1.434.213	1.436.190	1.434.165	-0,1%
<b>TOTAL</b>	<b>12.983.353</b>	<b>13.058.170</b>	<b>13.095.151</b>	<b>13.081.206</b>	<b>-0,03%</b>

Ilustración 3.

Fuente: Asofondos. Cálculos propios Valor Fondos de Pensiones a Abril 2020

A pesar de esta situación, está pérdida representa un movimiento que es característico de las inversiones en las cuales los fondos privados tienen sus recursos. La volatilidad de los mercados hace que el monto de las inversiones crezca y disminuya, según las tendencias de la actividad económica, pero

en el largo plazo, siempre están al alza. Esto se puede observar en la rápida recuperación que los fondos tuvieron para el mes de abril de 2020. Aunque Asofondos no ha publicado su más reciente reporte detallado de las cifras, la entidad aclaró que en abril de este año hubo un repunte en sus ganancias. El gremio explicó que de 100 pesos que estaban invertidos en enero de 2019, para diciembre del mismo año representaban 114,3 pesos, para luego ubicarse en 105 pesos en marzo de 2020, que en abril 2020 terminó en 109 pesos<sup>10</sup>. Con este panorama aclarado, se puede observar que en el largo plazo a pesar de la volatilidad del fondo, se espera que este crezca tenga un crecimiento sostenido.

**3. Alcance de los Programas sociales del Estado destinados a atender a las familias más vulnerables durante la cuarentena.**

En cuanto a los subsidios proyectados por el Gobierno Nacional en aras de mitigar los efectos de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, se puede observar que es imperativo producir auxilios para aquellas personas que se encuentran en el régimen contributivo, no únicamente a aquellas del régimen subsidiado. Debe denotarse entonces que las ayudas producidas por el Gobierno Nacional son las siguientes:

- **Transferencia Monetaria Extraordinaria Familias en Acción**

Mediante el Decreto 458 de 2020 del 22 de marzo de 2020 se autoriza al Gobierno Nacional a realizar una primera entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios del programa Familias en Acción. Según información proporcionada por el Gobierno Nacional, las transferencias monetarias extraordinarias liquidadas beneficiaron a 2.666.936 familias a nivel nacional, de las cuales 2.574.454 han cobrado o retirado los recursos de los incentivos, con una inversión total de \$386.705.720.000. Posteriormente mediante el Decreto 659 de 2020 del 13 de mayo de 2020, se autorizó una segunda entrega. Beneficiará a aproximadamente 2.649.154 familias pobres y vulnerables, con una inversión aproximada de \$ 384.000.000.000 de pesos, datos proporcionados por el Decreto 659 de 2020.

<sup>10</sup> (La Republica, 2020)

- **Transferencia Monetaria Extraordinaria Adulto Mayor**

Con el Decreto 458 de 2020 del 22 de marzo de 2020 se autorizó al Gobierno Nacional a realizar una primera entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios del programa Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor. Según información proporcionada por el Gobierno Nacional, 1.703.500 adultos mayores han sido beneficiados con el auxilio mencionado. Posteriormente mediante el Decreto 659 de 2020 del 13 de mayo de 2020 se autorizó una segunda entrega de esta naturaleza. A la luz de este último decreto, se busca entregar a aproximadamente 1.666.063 beneficiarios con una inversión aproximada de \$ 139.922.101.852.

- **Transferencia Monetaria Extraordinaria Jóvenes en Acción (Decreto 458 del 22 de marzo de 2020 y Decreto 659 del 13 de mayo de 2020)**

Para este sector poblacional se expidió el Decreto 458 del del 22 de marzo del 2020, autorizando al Gobierno Nacional a realizar la entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios del programa Jóvenes en Acción. Según información proporcionada por el Gobierno Nacional, se beneficiaron a 274.342 Jóvenes provenientes de todo el país que llevaron a cabo su proceso de inscripción en 236 municipios con oferta educativa superior, con una inversión total de \$97.665.752.000. Posteriormente mediante el Decreto 659 de 2020 del 13 de mayo de 2020, se autorizó una segunda entrega de la misma naturaleza. La segunda entrega de este subsidio extraordinario beneficiará aproximadamente a 296.222 jóvenes pobres y vulnerables con una inversión aproximada de \$ 105.000.000.000 de pesos.

- **Devolución del IVA.**

Mediante el Decreto 535 del 10 de abril de 2020, se autorizó la entrega a los contribuyentes y responsables del impuesto sobre la renta y complementarios y del impuesto sobre las ventas -IVA que no sean calificados de riesgo alto en materia tributaria, la devolución y/o compensación de los respectivos saldos a favor, mediante procedimiento abreviado dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de solicitud. Se estima que la devolución del Impuesto del Valor Agregado -IVA- será para un millón de familias (1.000.000) y alcanzará

<p>unos \$400.000 millones en el 2020<sup>11</sup>. Este se dividirá entre los 700 mil hogares más pobres de "Familias en Acción" y 300 mil de la lista de priorizados del programa "Colombia Mayor".</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ingreso Solidario.</b></li> </ul> <p>Este programa se estableció mediante el Decreto 518 del 4 de abril de 2020. Es una transferencia monetaria no condicionada con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME- en favor de las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, que no sean beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA. Las entregas se determinarán por el DNP que tendrá en cuenta los hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad que estén registrados en el Sisbén y que cumplan los requisitos establecidos por este sistema. Al 21 de mayo de 2020 se han beneficiado 2.017.346 personas con un auxilio de \$480.000, dividido en tres giros, de \$160.000, para un monto total del de \$ 968.326.080.000 pesos.<sup>12</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Subsidio para trabajadores y campesinos mayores de 70 años.</b></li> </ul> <p>Mediante el Decreto 486 del 27 de marzo de 2020, se autorizó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para entregar un incentivo económico a aquellos trabajadores y productores del campo mayores de 70 años que tengan aislamiento obligatorio en marco de las causas que originaron la Emergencia Económica, Social y Ecológica y que no estén cubiertos por algún beneficio del Gobierno nacional, con el fin de contribuir a sus ingresos necesarios para subsistencia. Este se compone de una transferencia económica de \$80.000 por dos meses, y pretende ser entregado a 500.000 beneficiarios potenciales, por un monto total de \$80.000 millones de pesos.<sup>13</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Subsidio de Emergencia para Cesantes.</b></li> </ul> <p>Conforme a lo establecido en el Decreto 488 de 2020, se dispondrá para los trabajadores que haya presentado una disminución de su ingreso mensual, certificada por su empleador, el retiro cada mes de su cuenta de cesantías el</p> <p><small><sup>11</sup> (PORTAFOLIO, s.f.) <sup>12</sup> (DNP, s.f.) <sup>13</sup> (AGRONEGOCIOS, s.f.)</small></p>	<p>monto que le permita compensar dicha reducción, con el fin de mantener su ingreso constante. Esta disposición aplica únicamente para retiros de los fondos de cesantías administradas por entidades de naturaleza privada. Este programa permite la transferencia económica de \$1.755.606 (2 salarios mínimos) pagados en 3 mensualidades iguales de \$585.202 máximo, por tres (3) meses; y pago de Salud<sup>14</sup></p> <p>Finalmente, puede concluirse que estos programas que ha establecido el Gobierno Nacional priorizan en sí, a la población vulnerable, y no resultan aplicables a la población de clase media, a excepción del Decreto 488 del 27 de marzo de 2020. En ese orden de ideas, debe anotarse que el contenido del decreto legislativo mencionado con anterioridad afecta de forma exclusiva a aquellas personas que se encuentran cesantes a causa del COVID-19, siendo que estas no se encuentran en una situación de vulnerabilidad <i>per se</i>.</p> <p>A manera de proyección, debe decirse que un porcentaje muy bajo de personas ha podido acceder a este subsidio: "<i>De acuerdo con un comunicado presentado por Asocajas, hasta el 27 de abril se recibieron 499.189 solicitudes, de las cuales solo 144.264 cumplen con los requisitos. El número de cumplimiento de requisitos es muy bajo, pero esto, al parecer, estaría vinculado con el incumplimiento de diversos pasos necesarios para acceder al subsidio.</i>"<sup>15</sup></p> <p>Las estadísticas no parecen ser una buena medida, incluso por el hecho de que, según intervenciones del Ministro de Trabajo en el programa Prevención y Acción de la Presidencia de la República del 24 de junio del 2020: "(...) actualmente hay cerca de 150.000 personas beneficiadas con los dos salarios mínimos por espacio de tres meses." Es decir, a tres meses de la entrada en vigencia del Decreto que creó el Subsidio de Emergencia para Cesantes, han podido acceder 150.000 personas que, si bien no es un número despreciable, en realidad no alcanza a ser ni el 0,3% del total de la población colombiana, por lo que es menester generar medidas que produzcan un impacto significativo en aras de salvaguardar la economía de la mayoría de los colombianos.</p> <p><small><sup>14</sup> (Extrategias, s.f.) <a href="http://www.extrategiamedios.com/noticias/economia/6132-como-acceder-al-subsidio-de-emergencia-por-el-covid-19?fb_comment_id=2919681564745359_2922237711156411">http://www.extrategiamedios.com/noticias/economia/6132-como-acceder-al-subsidio-de-emergencia-por-el-covid-19?fb_comment_id=2919681564745359_2922237711156411</a> <sup>15</sup> (El Tiempo, 2019). Disponible en: <a href="https://www.eltiempo.com/economia/sectores/por-que-se-esta-negando-el-subsidio-de-desempleo-en-colombia-490226">https://www.eltiempo.com/economia/sectores/por-que-se-esta-negando-el-subsidio-de-desempleo-en-colombia-490226</a></small></p>
<p>En este sentido, adquiere relevancia la presente ley toda vez que los subsidios analizados anteriormente no generan un impacto real en una población de gran densidad como lo es aquella de clase media o aquella que se encuentra en un estado de pobreza oculta, población que debe ser atendida en la búsqueda de la mitigación de los efectos del COVID-19.</p> <p><b>4. Población beneficiaria del retiro parcial de sus recursos de las AFP.</b></p> <p>A pesar de que el Gobierno Nacional ha tomado medidas para aliviar los efectos económicos del COVID-19 a través de los programas ya mencionados, en la actualidad existe un gran número de colombianos que no están focalizados a través de estas ayudas sociales, pues no cumplen con las condiciones como el puntaje de SISBEN u otros. Un ejemplo de estos, son los colombianos que hacen parte de la pobreza oculta, personas que viven en estratos 3, 4 o 5 pero que no cuentan con recursos económicos para su subsistencia. Estas personas por lo general son desempleadas nuevas o desempleados de tiempo atrás que entrada la cuarentena su situación empeoró; tienen baja participación social y en algunos casos tienen vergüenza de aceptar que se encuentran en situación de vulnerabilidad.<sup>16</sup></p> <p>Por otra parte, se encuentran millones de trabajadores independientes cotizantes no activos en el RAIS, que si bien no han prescindido de una relación laboral, han visto inmensamente afectados sus ingresos ante el confinamiento. Estos sectores son los relacionados con los restaurantes, gimnasios, lugares de entretamientos, y quienes ejercen algunas profesiones liberales. Algunos de estos gremios han identificado las afectaciones en los ingresos de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los agricultores del país. Según información del Censo Nacional Agropecuario, "existen 2,7 millones de productores en Colombia, de los cuales, poco más de 725 mil son residentes en el área rural dispersa censada. A su vez, de este total, más de 527 mil son jefes de hogar, principalmente hombres." (CNA, 2014) De acuerdo con discusiones generadas en la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, se ha proyectado la dificultad para los agricultores de mantener una óptima venta de sus productos, a causa</li> </ul> <p><small><sup>16</sup> (El Tiempo, 2019). Utilizando la intervención en el Foro Social de César Sánchez doctor en economía.</small></p>	<p>de los problemas de transporte que existen por la Emergencia Sanitaria actual en Colombia.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los odontólogos, han sufrido graves afectaciones debido a la situación actual. Se estima, que el 90% de la actividad de estos profesionales de la salud está detenida debido a la Emergencia Sanitaria y se calcula que por cada mes de inactividad el sector está perdiendo aproximadamente 250.000 millones de pesos en ingresos<sup>17</sup>.</li> <li>• Los abogados en Colombia, pues hay profesionales que se han quedado sin procesos para tramitar y en donde Colegios de Abogados han propuesto soluciones para colaborar a aquellos profesionales afectados por la situación actual<sup>18</sup>.</li> </ul> <p>A esta situación, se suma la situación económica del país en materia de empleo previa al COVID-19, en el periodo presidencial de Iván Duque, el desempleo ha superado los dos dígitos durante dos años consecutivos. Mientras para el 2019 la Tasa de Desempleo se ubicó en un 10,5% en mayo, para el mismo periodo de este año se ubicó en un 21,4%<sup>19</sup>. Es por esta razón que esta medida cobra relevancia al darle una cobertura económica esta población que está desatendida y con necesidades en aumento.</p> <p><b>Población del alcance la propuesta.</b></p> <p>Por esta razón, este proyecto busca que el retiro del ahorro pensional sea parcial, extraordinario y por una sola vez: que el monto máximo de retiro es del 10% del total ahorrado y está dirigido a los 8.689.191 colombianos que están afiliados a fondos de pensión privados, pero no figuraron como activos durante el mes de abril en los mismos, los cuales representan alrededor del 52% de afiliados (En la Ilustración 4 se puede observar la distribución).</p> <p><small><sup>17</sup> (El Tiempo, 2020) – En Entrevista a María Fernanda Atuesta presidenta de la Federación Colombiana de Odontólogos. <sup>18</sup> (Caracol, 2020) – En Entrevista a Francisco Bernate presidente del Colegio de Abogados Penalistas de Colombia <sup>19</sup> (DANE, 2020)</small></p>

FONDOS DE PENSIÓN	ABRIL		
	ACTIVOS	INACTIVOS	TOTAL
PROTECCION	2.502.218	2.413.001	4.915.219
PORVENIR	4.447.281	5.271.025	9.718.306
SIKANDIA	91.267	32.190	123.457
COLFONDOS	968.804	972.932	1.941.736
SIKANDIA ALTERNATIVO	222	43	265
<b>TOTAL</b>	<b>8.009.792</b>	<b>8.689.191</b>	<b>16.698.983</b>

**Ilustración 4.** Distribución de los afiliados APF por actividad a Abril de 2020  
Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Cálculos propios.

**5. Experiencias internacionales relacionadas.**

La economía mundial vive una crisis sanitaria y económica sin precedentes ante la pandemia por coronavirus (COVID-19), debido a las fuertes medidas de aislamiento implementadas por los Estados con el objetivo de contrarrestar la crisis, generando una parálisis en materia económica y social lo que ha conllevado a que múltiples sectores desaceleren su producción por el cumplimiento de estas medidas, haciendo que miles de trabajadores, tanto de los sectores formales, como informales se vean afectados.

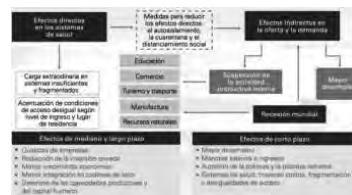
monetarias se apoye a las familias en situación de pobreza extrema, al igual que ampliar el acceso a servicios de educación y salud.

Por otra parte, el congreso de Perú autorizó a través de la ley 31.017, el retiro de hasta el 25% de los recursos ahorrados en fondos de las cuentas de capitalización individual por parte de los trabajadores independientes que no hayan aportado a su fondo de pensiones en los últimos 12 meses. Esto permite que cerca de 7,5 millones de personas puedan retirar fondos de su cuenta por un máximo tres unidades impositivas tributarias que equivalen a 12600 Soles peruanos o 3674 USD. Este modelo ha causado gran interés en los países de la región, a tal punto de que las ramas legislativas de diferentes países latinoamericanos, están impulsando el retiro de estos aportes en beneficio de su población.<sup>21</sup> Esta medida, fue adoptada por el Congreso de Perú después de que el Ejecutivo autorizará inicialmente el retiro de 3.000 soles<sup>22</sup> (aproximadamente 880 dólares) y la considerarán insuficiente dada la situación actual que vive el país.

En el caso de Bolivia a través de la Asamblea Legislativa, se presentó el Proyecto de Ley No 639 del 2020, el cual busca el retiro de aportes de las pensiones por escala de edades, en donde los aportantes de 20 a 30 años podrán retirar un máximo de hasta el 25%; de 30 a 40 años, hasta un máximo de 22%; de 40 a 50 años, hasta un máximo de 18%; y de 50 años en adelante, un máximo de hasta el 15%.<sup>23</sup>

Por otra parte, Chile aprobó en la Cámara de Diputados el primer trámite del proyecto de reforma constitucional<sup>24</sup> que pretende modificar el artículo de la Constitución Política Chilena, permitiendo a los ciudadanos que en casos que se haya decretado un estado de excepción constitucional de catástrofe, los afiliados de los fondos de pensiones puedan retirar hasta un 10% de sus aportes, teniendo en cuenta que los recursos originados en los aportes efectuados por el trabajador son siempre de su propiedad y, en consecuencia, los afiliados poseen una cuenta individual que forma parte de su patrimonio y no es de propiedad de la administradora de pensiones.

<sup>21</sup> (PERUANO, s.f.) - Viernes 1 de mayo de 2020, PODER LEGISLATIVO, ley N° 31017 (CNN, 2020)  
<sup>22</sup> [https://eldeber.com.bo/173690\\_presentan-proyecto-de-ley-para-retiro-de-aportes-de-las-pensiones-con-una-escala-por-edades](https://eldeber.com.bo/173690_presentan-proyecto-de-ley-para-retiro-de-aportes-de-las-pensiones-con-una-escala-por-edades)  
<sup>23</sup> Boletín No – 13571-09 del 2020.



**Ilustración 5.** Costos Económicos del COVID-19.  
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Estos efectos de corto, mediano y largo plazo traerán consigo una fuerte desestabilización en materia pensional dentro de los países afectados por la pandemia, en donde las afiliaciones y cotizaciones por parte de sus afiliados se verán reducidas, especialmente en países con mayores incrementos en materia de desempleo e informalidad. También tendrá efectos en los ingresos de las cotizaciones que estos perciban al momento de su retiro.

Por estas razones, varios países han adoptado medidas para reducir este impacto, en donde por medio de transferencias monetarias buscan dar un alivio a las poblaciones en riesgo. Argentina, por ejemplo ha aumentado las prestaciones a las personas pertenecientes a pensiones no contributivas, generando ingresos adicionales entre los 44 y 150 dólares americanos, siendo el monto más alto correspondiente a las pensiones por incapacidad.

México por su parte, adelantó los pagos equivalentes a cuatro meses de pensiones a 8 millones de personas mayores y a 1 millón de personas en condición de discapacidad; El Gobierno de Costa Rica, autorizó el pago de las pensiones complementarias para que éstas proporcionen recursos parciales a los trabajadores afectados por el COVID-19; Brasil, adelantó el pago de las pensiones de sus jubilados e incluyó 1 millón de familias en el programa Bolsa Familia<sup>20</sup> el cual, busca que por medio de transferencias

<sup>20</sup> (BID, 2016)

Esta reforma constitucional fue promulgada por el Presidente Sebastián Piñera el pasado 24 de julio, razón por la cual la Presidencia Chilena en comunicado de prensa señaló que "La decisión del presidente de promulgar esta reforma constitucional obedece a su intención y voluntad, dada la difícil situación económica y social que viven muchas familias y compatriotas, de facilitar y agilizar el retiro de estos fondos de ahorros previsionales por parte de las personas habilitadas".<sup>25</sup> Los recursos que el afiliado podrá retirar no superarán un mínimo de 35 UF<sup>26</sup> (1274 dólares), y un máximo de 150 UF (cerca de 5462 dólares). En caso que una persona tenga menos desde 35 UF en su fondo, podrá retirar la totalidad de estos.

**6. Impacto en la economía de la propuesta del retiro parcial de AFP.**

Dentro del marco de la declaratoria el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el país, es imperativo que todos los ciudadanos dentro del marco del Estado Social de Derecho accedan a recursos monetarios mínimos que les permitan a llevar una vida digna. Con el Decreto 558 del 15 de abril de 2020, el Gobierno Nacional trasladó a COLPENSIONES cerca de 4 billones de pesos de algunos afiliados de fondos privados de pensiones privados, que se encontraban bajo la modalidad de retiro programado. Sin embargo, Asofondos advirtió que esta medida no se justificaba por la preocupación del Gobierno Nacional de que los fondos privados de pensiones no pudieran cumplir con los compromisos pensionales de estas entidades, sino, que se justifica como una medida de politización de los fondos privados para que los recursos de estos puedan ser usados por el estado<sup>27</sup>. Esta afirmación se basa en que hoy en día el Fondo de Garantía de Pensión Mínima cuenta con cerca de 24 billones de pesos<sup>28</sup>, recursos que hubieran sido suficientes para cubrir a algunos pensionados del fondo de retiro programado que hubiesen resultado afectados por los desahorros en sus cuentas provocados por la volatilidad de los mercados en Abril de 2020.

Bajo este mismo razonamiento, cualquier ciudadano también debería tener acceso a los recursos de sus pensiones en el marco de la Emergencia Sanitaria. En la Ilustración 6 se puede observar la proyección de como estaría

<sup>25</sup> (DW, s.f.)  
<sup>26</sup> La **Unidad de Fomento (UF)** es una unidad monetaria de existencia no física chilena que se utiliza para ajustar las transacciones comerciales, contables y bancarias de acuerdo a la inflación.  
<sup>27</sup> (Asofondos, 2020)  
<sup>28</sup> (Asofondos, 2020)

dispuesta la distribución por tipo de fondo. Este monto corresponde al máximo posible a retirar en caso de que todos los afiliados retiraran el 10% de sus ahorros pensionales. Aunque seguramente el número sería menor, este cálculo si otorga un orden de magnitud de cuál es la posible liquidez que lograría entrar a la economía de los trabajadores e independientes afiliados a los fondos privados de pensiones y que no se limita a estar dentro de mercados financieros.

FONDOS DE PENSION	ABRIL		
	Valor del Fondo a 01/04/2020	Riesgo 50%	Valor del Fondo después del retiro
PROTECCION	\$83.225.807	\$8.322.581	\$74.903.227
PORVENIR	\$111.363.755	\$11.136.375	\$100.227.379
SKANDIA	\$14.445.679	\$1.444.568	\$13.001.111
COLFONDOS	\$31.415.052	\$3.141.505	\$28.273.547
SKANDIA ALTERNATIVO	\$400.811	\$40.081	\$360.730
<b>TOTAL</b>	<b>\$240.850.905</b>	<b>\$24.085.091</b>	<b>\$216.765.815</b>

Ilustración 6. Distribución de la medida de retiro del 10% para cada uno de los fondos de pensiones

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Cálculos propios. \*Cifras en miles de millones de pesos

El monto máximo que se retiraría de los fondos privados bajo esta medida corresponde a 24 billones de pesos. Otro posible escenario de esta medida se podría plantear en términos de un monto fijo de retiro para cada uno de los afiliados inactivos. En la Ilustración 7 se encuentra la proyección para el retiro. Con esta medida se esperaría un retiro de más de 7 billones de pesos aproximadamente.

FONDOS DE PENSION	ABRIL		
	Afiliados inactivos a 01/04/2020	Retiro 1SMLV	TOTAL
PROTECCION	2.413.001	2.118.140	\$81.107.668
PORVENIR	5.271.025	4.626.922	\$106.736.833
SKANDIA	32.190	28.256	\$14.417.423
COLFONDOS	972.932	854.043	\$30.561.010
SKANDIA ALTERNATIVO	43	38	\$400.574
<b>TOTAL</b>	<b>\$8.689.191</b>	<b>\$7.627.398</b>	<b>\$233.223.507</b>

Ilustración 7. Distribución de la medida retira con monto fijo de 1SMLV

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Cálculos propios. \*Cifras del descuento en miles de millones de pesos

Se esperaría que esta medida tenga varios efectos macroeconómicos. Uno de ellos es el aumento del consumo por parte de los hogares que sean beneficiarios. Esta inyección de liquidez reactivaría en buena medida la economía. De igual forma y no menos importante, aliviaría a los hogares de aquellos trabajadores e independientes que no lograron realizar una cotización en su fondo de pensiones para el mes de abril de 2020, al encontrarse entre la población relacionada en el punto 4 de este documento. Para dar un orden de magnitud a la medida, el Banco de la República estimó que cada mes de cuarentena le cuesta a la economía entre 4,6 y 59 billones<sup>29</sup>.

Es por esta razón que la inyección de liquidez a la economía que propone esta medida cobra relevancia para disminuir los efectos de la emergencia sanitaria, sobre todo para estos meses en donde se han prolongado las cuarentenas y aislamientos que han causado estos efectos. Se esperaría que en el largo plazo, los gobiernos locales tengan la capacidad de proteger la salud de los ciudadanos, minimizando los efectos económicos. Para hacerlo comparable, con la reforma tributaria del año pasado se esperaba aumentar el recaudo de 13 billones<sup>30</sup>, lo cual hace representativa la cifra de esta medida que espera inyectar a la economía entre 8 y 26 billones.

7. Respuesta inicial del Gobierno Nacional.

Atendiendo la situación señalada, la cual se viene agravando con el aumento del desempleo cuyo índice a mayo de 2020 registro el histórico de 21,4%, en varias oportunidades de forma escrita y verbal, el Representante a la Cámara por el Departamento del Caquetá Harry Giovanni González con el apoyo de la bancada del Partido Liberal, transmitió al Gobierno Nacional la propuesta de permitir vía decreto legislativo el retiro parcial de pensiones de que trata este proyecto de ley.

Fue por ello que en sesiones no presenciales de la Comisión I de Cámara de Representantes del 10 de junio de 2020, el Representante González reiteró la

<sup>29</sup> (Valora, 2020)  
<sup>30</sup> (El Espectador, 2019)

propuesta al Ministro de Hacienda y Crédito Público Alberto Carrasquilla, a la que respondió que se había avanzada en reuniones internas en su Cartera y con las Administradores de Fondo de Pensiones para evaluar la propuesta. Sin embargo, mediante respuesta escrita el Ministerio de Hacienda negó esta posibilidad para los colombianos en cotización no activa señalando entre otras:

1. Entre las medidas dadas en materia de pensiones se permitió que por dos veces los cotizantes disminuyera la base de cotización a pensiones al 3%.
2. Se creó el mecanismo especial de pago de pensiones que permite a Colpensiones atender a los jubilados de las AFP en retiro programado con mesadas de 1 SMLMV, para garantizar el pago de sus mesadas ante la desvalorización de los mercados financieros.

Al respecto se debe tener en cuenta que la primera solución señalada por el Gobierno Nacional, se dan para aquellos cotizantes que mantienen sus ingresos y que por tal razón pueden seguir aportando al Sistema de Seguridad Social. La segunda solución es para quienes ya tienen resuelta su jubilación pero ante la disminución de los valores en los mercados que invierten las AFP, requieren una solución que garantice el derecho adquirido.

Es claro que las soluciones dadas por el Gobierno Nacional están dirigidas a quienes cuentan con una fuente de ingresos y no para los independientes y/o desempleados en pobreza oculta, que no son objeto programas sociales creados para paliar los efectos de la pandemia, que dejaron de cotizar en el Sistema de Pensiones y que muy seguramente no cuentan con ingresos en estos momentos.

Contrario a lo señalado por el Gobierno Nacional, el ejecutivo había preparado un borrador de Decreto, que buscaba garantizar un traslado celer y efectivo por parte de quienes estuviesen próximos a pensionarse dentro de los fondos privados, hacia Colpensiones. (La República, 2020) Lo anterior, con la finalidad de generar un mayor flujo de caja, con base en las necesidades proyectadas por el Gobierno Nacional para la pandemia. Como se mencionó con anterioridad, se mantuvieron discusiones con el Gobierno sobre la presente iniciativa legislativa, siendo que en ningún momento se generó un consenso real. Sin perjuicio de lo anterior, resulta apenas lógico que el Gobierno Nacional no avale o de visto bueno a un proyecto de ley, cuando

está demostrado que se pretendía disponer de los mismos recursos en mención para generar flujo de caja.

Referencias

Dinero. (16 de Abril de 2020). *Coronavirus: ¿Cómo afectó los fondos de pensiones y qué hacer?*. Obtenido de Coronavirus: ¿Cómo afectó los fondos de pensiones y qué hacer? : <https://www.dinero.com/inversionistas/articulo/consejos-para-invertir-en-tiempos-de-coronavirus/284148>

La Republica. (25 de Abril de 2020). *Asofondos revela caída de rendimientos a marzo, pero asegura recuperación en abril*. Obtenido de Asofondos revela caída de rendimientos a marzo, pero asegura recuperación en abril : <https://www.larepublica.co/finanzas/asofondos-reconoce-caida-de-rendimientos-en-marzo-pero-asegura-recuperacion-en-abril-2997964>

Asofondos. (22 de Abril de 2020). *ASOFONDOS RATIFICA QUE LAS AFP ESTÁN EN CAPACIDAD DE RESPONDER POR LAS PENSIONES DE SUS AFILIADOS Y RECHAZA ALGUNAS INTERPRETACIONES DEL DECRETO 558*. Obtenido de ASOFONDOS RATIFICA QUE LAS AFP ESTÁN EN CAPACIDAD DE RESPONDER POR LAS PENSIONES DE SUS AFILIADOS Y RECHAZA ALGUNAS INTERPRETACIONES DEL DECRETO 558: <https://www.asofondos.org.co/comunicado/asofondos-ratifica-que-las-afp-estan-en-capacidad-de-responder-por-las-pensiones-de-sus-afiliados/>

ASOFONDOS. (s.f.). Obtenido de Información aprehendida de la pagina: <https://www.colfondos.com.co/dxp/personas/pensiones-obligatorias/beneficios-del-rais>






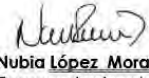

MINTRABAJO. (s.f.). Obtenido de <https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/59427428/CARTILLA+PENSIONES.pdf/132bd013-9746-5dba-45e9-c93178a169f6?t=1529373145343&download=true>

Pública, F. (s.f.). Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=281>

PORTAFOLIO. (s.f.). Obtenido de <https://www.portafolio.co/economia/devolucion-del-iva-este-ano-para-un-millon-de-personas-540968>

DNP. (s.f.). Obtenido de <https://ingresosolidario.dnp.gov.co>

<p>AGRONEGOCIOS. (s.f.). Obtenido de <a href="https://www.agronegocios.co/aprenda/el-gobierno-dara-subsidios-a-500000-campesinos-mayores-de-70-anos-por-emergencia-2986845">https://www.agronegocios.co/aprenda/el-gobierno-dara-subsidios-a-500000-campesinos-mayores-de-70-anos-por-emergencia-2986845</a></p> <p>SUPERFINANCIERA. (s.f.). Obtenido de Cálculos propios con información de la Superintendencia Financiera de Colombia. Disponible en: <a href="https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.jsf?Servicio=Publicacion&amp;Tipo=publicaciones&amp;IFuncion=loadContenidoPublicacion&amp;id=61153">https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.jsf?Servicio=Publicacion&amp;Tipo=publicaciones&amp;IFuncion=loadContenidoPublicacion&amp;id=61153</a></p> <p>ASOFONDOS. (s.f.). Obtenido de Cálculos propios con información de Asofondos. Disponible en: <a href="https://www.asofondos.org.co">https://www.asofondos.org.co</a></p> <p>ESPECTADOR, E. (s.f.). Obtenido de <a href="https://www.elespectador.com/noticias/bogota/pobres-invisibles-quienes-son-y-en-donde-est-an-articulo-916465">https://www.elespectador.com/noticias/bogota/pobres-invisibles-quienes-son-y-en-donde-est-an-articulo-916465</a></p> <p>PERUANO, E. (s.f.). Obtenido de <a href="file:///C:/Users/ladia/OneDrive/Escritorio/AYCP%2040TENA/PROYECTOS%20DE%20LEY/ley-que-establece-medidas-para-aliviar-la-economia-familiar-ley-n-31017-1865958-1.pdf">file:///C:/Users/ladia/OneDrive/Escritorio/AYCP%2040TENA/PROYECTOS%20DE%20LEY/ley-que-establece-medidas-para-aliviar-la-economia-familiar-ley-n-31017-1865958-1.pdf</a></p> <p>PORTAFOLIO. (s.f.). Obtenido de <a href="https://www.portafolio.co/economia/devolucion-del-iva-este-ano-para-un-millon-de-personas-540968">https://www.portafolio.co/economia/devolucion-del-iva-este-ano-para-un-millon-de-personas-540968</a></p> <p>ASOFONDOS. (s.f.). Obtenido de <a href="https://www.asofondos.org.co/comunicado/decreto-558-medida-que-esperamos-ayude-a-mantener-el-empleo-en-los-meses-de-confinamiento/">https://www.asofondos.org.co/comunicado/decreto-558-medida-que-esperamos-ayude-a-mantener-el-empleo-en-los-meses-de-confinamiento/</a></p> <p>ESPECTADOR, E. (s.f.). Obtenido de <a href="https://www.elespectador.com/coronavirus/un-decreto-para-salvar-las-pensiones-o-una-excusa-para-gastarse-los-ahorros-articulo-915012">https://www.elespectador.com/coronavirus/un-decreto-para-salvar-las-pensiones-o-una-excusa-para-gastarse-los-ahorros-articulo-915012</a></p> <p>Extrategias, P. (s.f.). Obtenido de <a href="http://www.extrategiamedios.com/noticias/economia/6132-como-acceder-al-subsidio-de-emergencia-por-el-covid-19?fb_comment_id=2919681564745359_2922237711156411">http://www.extrategiamedios.com/noticias/economia/6132-como-acceder-al-subsidio-de-emergencia-por-el-covid-19?fb_comment_id=2919681564745359_2922237711156411</a></p> <p>CNN. (30 de Abril de 2020). <i>Congreso de Perú aprobó el retiro de hasta un 25% de los fondos de pensiones</i>. Obtenido de Congreso de Perú aprobó el retiro de hasta un 25% de los fondos de pensiones : <a href="https://www.cnnchile.com/mundo/congreso-peru-retiro-fondos-pensiones_20200430/">https://www.cnnchile.com/mundo/congreso-peru-retiro-fondos-pensiones_20200430/</a></p> <p>BID. (ABRL de 2016). <i>BID</i>. Obtenido de Banco Interamericano de Desarrollo: <a href="https://publications.iadb.org/es/publicacion/15580/sintesis-del-programa-bolsa-familia-en-brasil">https://publications.iadb.org/es/publicacion/15580/sintesis-del-programa-bolsa-familia-en-brasil</a></p>	<p>diputados, C. d. (09 de junio de 2020). <i>Cámara de diputadas y diputados</i>. Obtenido de Cámara de diputadas y diputados : <a href="https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=14110&amp;prmBOLETIN=13571-07">https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=14110&amp;prmBOLETIN=13571-07</a></p> <p>DW. (s.f.). Obtenido de <a href="https://www.dw.com/es/ley-de-retiro-de-pensiones-de-chile-ser%C3%A1-promulgada-el-viernes-por-pi%C3%B1era/a-54301665">https://www.dw.com/es/ley-de-retiro-de-pensiones-de-chile-ser%C3%A1-promulgada-el-viernes-por-pi%C3%B1era/a-54301665</a></p> <p>DW. (s.f.). Obtenido de <a href="https://www.dw.com/es/ley-de-retiro-de-pensiones-de-chile-ser%C3%A1-promulgada-el-viernes-por-pi%C3%B1era/a-54301665">https://www.dw.com/es/ley-de-retiro-de-pensiones-de-chile-ser%C3%A1-promulgada-el-viernes-por-pi%C3%B1era/a-54301665</a></p> <p>DANE. (MAYO de 2020). Obtenido de <a href="https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo">https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo</a></p> <p>De los Honorables Congresistas,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">   <b>Harry Giovanni González García</b>              Representante a la Cámara         </div> <div style="text-align: center;">   <b>Alexander Bermúdez Lasso</b>              Representante a la Cámara         </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>Carlos Julio Bonilla Soto</b>              Representante a la Cámara         </div> <div style="text-align: center;">   <b>JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO</b> </div> </div>
<div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>Andrés David Calle</b>              Representante a la Cámara         </div> <div style="text-align: center;">   <b>Hernán Gustavo Estupiñán</b>              Representante a la Cámara         </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">   <b>Flora Perdomo Andrade</b>              Representante a la Cámara         </div> <div style="text-align: center;">   <b>Nubia López Morales</b>              Representante a la Cámara         </div> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">   <b>Víctor Manuel Ortiz Joya</b>              Representante a la Cámara         </div>	<p style="text-align: center;"><b>Proyecto de Ley N° _____ de 2021</b></p> <p style="text-align: center;"><b>"Por medio del cual se crea el Programa Retiro Parcial de Pensiones del RAIS COVID-19."</b></p> <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> Crear el Programa Retiro Parcial de Pensiones COVID 19, como mecanismo de apoyo financiero para contrarrestar los efectos económicos derivados de la pandemia por el coronavirus.</p> <p><b>Artículo 2.</b> Autorícese a los afiliados no activos del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad -RAIS-, para que retiren, por una sola vez, el monto equivalente de hasta el 10% de las cuentas individuales de capitalización para sus pensiones que se encuentren a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones -AFP-. Este retiro se denominará Programa Retiro Parcial de Pensiones del RAIS COVID-19.</p> <p>Para que el Programa Retiro Parcial de Pensiones del RAIS COVID-19 se lleve a cabo, se hará uso de los recursos de las cuentas individuales de capitalización que solicite y autorice cada afiliado ante las AFP, y de los recursos que reposan en el Fondo de Garantía de Pensión Mínima.</p> <p><b>Parágrafo:</b> El Gobierno Nacional, a través Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en un plazo máximo de un mes regulará y pondrá en marcha el Programa Retiro Parcial de Pensiones RAIS COVID 19 establecido en este artículo.</p> <p><b>Artículo 3. Beneficiarios.</b> Podrán ser beneficiarios de esta Ley los afiliados al Régimen de Ahorro individual con Solidaridad, que estén reportados como cotizantes no activos dentro del periodo comprendido entre el 1 de marzo de 2020 y el 31 de diciembre del 2021.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Los afiliados que cumplan la condición establecida en el presente artículo, pero sean beneficiarios de los programas sociales que ha puesto en marcha el Gobierno Nacional para atender la emergencia sanitaria del covid-19, no podrán acceder al retiro de pensiones dispuesto en esta Ley.</p>

<p><b>Artículo 4. Garantía de Reintegro Voluntario.</b> Los beneficiarios que decidan retirar la suma indicada en el artículo 2 de la presente Ley, podrán efectuar el reintegro total de lo solicitado hasta por un término de dos (2) años a partir de la fecha en que empiecen nuevamente a cotizar. Lo anterior, a fin de no afectar la garantía de pensión mínima de cada afiliado.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El reintegro voluntario podrá efectuarse por cuotas. Para tal efecto, las Administradoras del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad deberán diseñar el mecanismo que les permita registrar cada abono y comprobar el cumplimiento total de la obligación. En todo caso, el afiliado tendrá derecho a verificar el pago de cada cuota por concepto del reintegro que trata el presente artículo.</p> <p><b>Artículo 5. Obligación de las Administradoras de Fondos de Pensión – AFP.</b> Las Administradoras del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, deberán realizar todos los trámites necesarios para atender las solicitudes de sus afiliados, en un plazo máximo de diez (10) días hábiles contados a partir de la solicitud.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Las Administradoras del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, deberán asesorar a los afiliados que decidan acogerse a este beneficio sobre las implicaciones que tendrá el retiro parcial en su derecho a la pensión, dando prioridad a los afiliados que ostenten la calidad de prepensionados. Lo anterior, sin perjuicio de la decisión tomada por el afiliado.</p> <p><b>Artículo 6. Protección de las semanas de los ahorradores.</b> Los afiliados que decidan reintegrar voluntariamente la totalidad de lo solicitado, no se les afectará la densidad de las semanas cotizadas.</p> <p><b>Artículo 7. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y suspende las normas que le sean contrarias hasta por un término de seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigencia.</p> <p>De los Honorables Congressistas,</p>	<div style="display: flex; flex-wrap: wrap;"> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>Harry Giovanni González García</b>                  Representante a la Cámara             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>Alexander Bermúdez Lasso</b>                  Representante a la Cámara             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>Carlos Julio Bonilla Soto</b>                  Representante a la Cámara             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>JOHN JAIRO ROLDAN AVENDAÑO</b> </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>Andrés David Calle</b>                  Representante a la Cámara             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>Hernán Gustavo Estupiñán</b>                  Representante a la Cámara             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>Flora Perdomo Andrade</b>                  Representante a la Cámara             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>Nubia López Morales</b>                  Representante a la Cámara             </div> <div style="width: 50%; text-align: center;">   <b>Víctor Manuel Ortiz Joya</b>                  Representante a la Cámara             </div> </div>
---	--

**CONTENIDO**

Gaceta número 957 - Viernes, 6 de agosto de 2021

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 105 de 2021 Cámara, por medio de la cual se garantiza la entrega gratuita, oportuna y suficiente de artículos de higiene menstrual a las mujeres privadas de la libertad y se dictan otras disposiciones. ....	1
Proyecto de ley número 106 de 2021 Cámara por medio del cual se establece la vinculación laboral preferente de la mano de obra local en las regiones y municipios donde se extraen recursos naturales no renovables y se dictan otras disposiciones. ....	12
Proyecto de ley número 108 de 2021 Cámara, por medio de la cual se prohíbe en el territorio nacional la utilización de la Técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal – FH-PH (Fracking), para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos en roca generadora de yacimientos no convencionales y se dictan otras disposiciones.....	16
Proyecto de ley número 109 de 2021 Cámara, por medio de la cual se establecen las condiciones para reglamentar los requisitos de seguridad en sistemas de transporte vertical y puertas eléctricas en edificaciones. ....	25
Proyecto de ley número 110 de 2021 Cámara, por medio del cual se enaltece el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia (PCCC), se articula con los Planes de Desarrollo departamentales y municipales, y se dictan otras disposiciones. ....	28
Proyecto de ley número 111 de 2021 Cámara, por medio del cual se crea el Programa Retiro Parcial de Pensiones del RAIS COVID-19. ....	32