



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 576

Bogotá, D. C., viernes, 3 de agosto de 2018

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

### PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 70 DE 2018 SENADO

*por medio de la cual se prohíbe la maternidad subrogada con fines de lucro en Colombia y se reglamenta en otros casos.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto prohibir la práctica de la maternidad subrogada con fines de lucro, y regularla para parejas colombianas que presenten incapacidad biológica para concebir. Esto, mediante la protección de los derechos a la dignidad, intimidad, igualdad, autonomía, y la protección del que está por nacer.

Artículo 2°. *Definición.* Se entiende por maternidad subrogada, o comúnmente llamada también alquiler de vientres, todo acuerdo de voluntades, verbal o escrito, a título gratuito o con fines de lucro, unilateral o bilateral, a título personal o por interpuesta persona, que tenga por objeto el compromiso de gestar un bebé y entregarlo a una persona o a una pareja, cediendo la filiación derivada de la maternidad o renunciando a los derechos sobre el recién nacido.

Artículo 3°. Todo acto jurídico en el que se pacte la obligación de subrogar o alquilar el vientre con fines de lucro, se entenderá nulo de pleno derecho.

Solamente se permitirá la maternidad subrogada con fines altruistas cuando:

1. Se realice entre nacionales colombianos.
2. Se presente certificado médico en el que se demuestre incapacidad física o biológica para concebir.

3. Se realice entre sujetos que gocen de plena capacidad que conste mediante declaración extrajudicial juramentada.

Artículo 4°. Adiciónese el artículo 188E a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**188E: De la maternidad subrogada con fines de lucro:** “El que promueva, financie, pague, colabore o constriña a una mujer a llevar a cabo un contrato de alquiler de vientres con fines de lucro incurrirá en prisión seis (6) a ocho (8) años y multa de cincuenta (50) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 5°. El Ministerio de Salud reglamentará la maternidad subrogada sin fines de lucro; considerando las obligaciones de la madre gestante y de los solicitantes, y teniendo en cuenta los parámetros establecidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Artículo 6°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

  
MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA  
Senadora de la República  
Partido Centro Democrático

  
SANTIAGO VALENCIA GONZALEZ  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### Introducción

La maternidad subrogada –más conocida como alquiler de vientre– ha sido entendida en

Colombia como la contratación de una mujer que se compromete a gestar un bebé con la obligación de entregarlo a los solicitantes cuando nazca. Estos últimos se comprometen a criarlo y la mujer gestante debe renunciar a la filiación<sup>1</sup>.

En nuestro país, esta práctica despierta gran inquietud debido a la falta de información, carencia de legislación y la escasa jurisprudencia sobre el tema, que no permiten saber si está permitida, prohibida o cuáles son sus límites. Por ello, esta iniciativa legislativa (que ya hemos presentado en dos ocasiones anteriores y que ha sido aprobada hasta en tercer debate) se basa en un estudio técnico, jurídico, social y ético de la problemática y pretende prohibir la maternidad subrogada al considerarla ser una categoría de trata de personas y explotación de la mujer con fines reproductivos y regularla para parejas colombianas con problemas de infertilidad o de gestación. Esto, mediante la protección de los derechos a la dignidad, intimidad, igualdad, autonomía, y la protección del que está por nacer.

Para lograrlo, el presente documento se estructura de la siguiente manera:

1. Presenta cómo se ha entendido la maternidad subrogada en Colombia.
2. Explica por qué la subrogación de la maternidad con fines lucrativos es una forma de explotación a la mujer y una comercialización de menores.
3. Expone los derechos vulnerados a la mujer y al bebé.
4. Hace un recuento de cómo se ha tratado la problemática en otros países.
5. Analiza el problema de la filiación en la permisión de la maternidad subrogada.
6. Presenta los principales argumentos obtenidos en la Mesa de Trabajo que se adelantó en compañía de varios expertos el pasado 9 de diciembre de 2015.

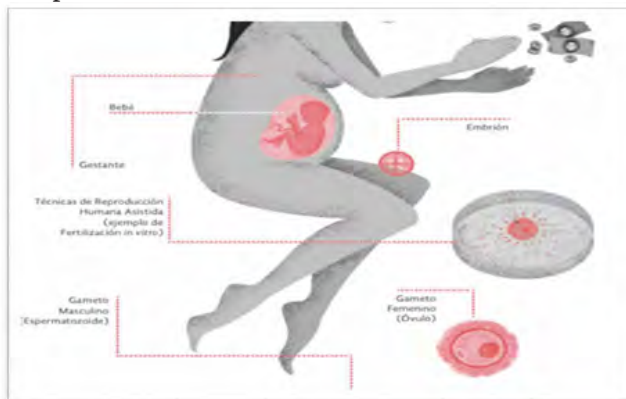
### 1. Maternidad Subrogada en Colombia

El único referente legal sobre la práctica de maternidad subrogada en Colombia es la Sentencia T-968 de 2009 de la Corte Constitucional. En esta sentencia, la Corte estudió el caso de una pareja que contrató los servicios de una mujer para que les alquilara el vientre para tener un bebé y con base en escritos doctrinales definió esta práctica como:

***“el acto reproductor que genera el nacimiento de un niño gestado por una mujer sujeta a un pacto o compromiso mediante el cual debe ceder todos los derechos sobre el recién nacido a favor de otra mujer que figurará como madre de este”.***

De esta definición se puede concluir que en Colombia: (i) la mujer gestante y que da a luz no aporta sus óvulos, (ii) La madre sustituta acepta llevar a buen término el embarazo y una vez producido el parto, se compromete a entregar el hijo a las personas que lo encargaron (iii) La madre

gestante renuncia a los derechos sobre el menor y (iv) La práctica se formaliza a través de un pacto o compromiso.



Fuente: Tomada del libro “Explotación de Mujeres con fines reproductivos” (2015).

Así mismo, la Corte estableció unos requisitos mínimos para entender la validez de la figura de maternidad subrogada:

- A) La mujer solicitante debe tener problemas fisiológicos para concebir;
  - B) Los gametos que se requieren para la concepción no sean aportados por la mujer gestante (quien facilita el vientre);
  - C) La mujer gestante no tenga como móvil un fin lucrativo, sino el de ayudar a otras personas;
  - D) La mujer gestante debe cumplir una serie de requisitos como mayoría de edad, salud psicofísica y haber tenido hijos;
  - E) La mujer gestante debe tener la obligación de someterse a las valoraciones psicológicas y a exámenes pertinentes antes, durante y después del embarazo;
  - F) Se debe preservar la identidad de las partes;
  - G) La mujer gestante, una vez firmado el consentimiento informado, e implantado el material reproductor o gametos, no pueda retractarse de la entrega del menor;
  - H) Los padres solicitantes no pueden rechazar al hijo bajo ninguna circunstancia;
  - I) La muerte de los padres biológicos antes del nacimiento no deje desprotegido al menor;
  - J) La mujer gestante solo pueda interrumpir el embarazo por prescripción médica;
- 2. Maternidad subrogada con fines lucrativos como explotación al cuerpo de la mujer y de los menores**

La maternidad subrogada con fines económicos, constituye una objetivación de los cuerpos de las mujeres, pues los convierte en “máquinas para hacer bebés”, que pueden arrendarse y explotarse con el fin de satisfacer los deseos de otros<sup>2</sup>. Así mismo, esta práctica convierte a los niños en “objetos de consumo” o productos comerciales que se encargan,

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia T -968 de 2009.

<sup>2</sup> “Vientres de Alquiler – Una Nueva Forma de Explotación a la Mujer y de Tráfico de Personas” (2015) Disponible en: <http://www.profesionalesetica.org/wp-content/uploads/2015/06/V-aquiler-web.pdf>

se compran, se venden e incluso se devuelven o se cambian si no se satisface al cliente.

Es decir, se transforma el traer hijos al mundo, en una mercancía que se rige con los procesos de producción normales.

Esto supone, como lo propone la Profesora de la Universidad de Míchigan Elisabeth Anderson, que se transforma el traer hijos al mundo, en una mercancía que se rige con los procesos de producción normales. Y cuando las normas del mercado se aplican a las formas en que asignan y se entienden los derechos y responsabilidades de los padres, los niños se reducen de temas de amor a meros objetos de uso. Igualmente, cuando las normas del mercado se aplican a las formas en que tratamos y entendemos el trabajo reproductivo de las mujeres, las mujeres se reducen de temas de respeto y consideración, a ser también, meros objetos de uso<sup>3</sup>.

La Organización Profesionales por la Ética (ONG española que desde 1992 estudia el tema), se ha encargado de documentar ejemplos y presentarlos en el Parlamento Europeo para demostrar estos dos supuestos de explotación a la mujer y al menor.

En 2014, denunciaron por ejemplo, cómo una pareja homosexual de australianos dejó abandonado en Tailandia un bebé nacido con síndrome de Down, pero se llevaron a su gemela que nació sana. En este caso, la madre gestante se quedó con el bebé enfermo, a pesar de su situación económica, y solicitó que se le devolviese a la niña sana, pero se le denegó y la niña se quedó con los dos hombres que la compraron<sup>4</sup>.

Este ejemplo ilustra cómo cuando un bebé es fruto de una compraventa, lo que se espera, y por tanto se puede exigir, es que el bebé objeto del contrato tenga una garantía de calidad o que se pueda devolver si uno no queda satisfecho con el “producto”.

Valga resaltar que el pasado 18 de diciembre durante la adopción del “Informe anual sobre los derechos humanos y la democracia en el mundo (2014) y la política de la Unión Europea al respecto”, el Parlamento Europeo aprobó la totalidad del párrafo 114 que condena la práctica de maternidad subrogada:

[...] “la práctica de la gestación por sustitución, que es contraria a la dignidad humana de la mujer, ya que su cuerpo y sus funciones reproductivas se utilizan como una materia prima”.

[...] “debe prohibirse esta práctica, que implica la explotación de las funciones reproductivas y la utilización del cuerpo con fines financieros o de otro tipo, en particular en el caso de las mujeres vulnerables en los países en desarrollo, y pide que se examine con carácter de urgencia en el marco de los instrumentos de derechos humanos”. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Es importante tener en cuenta, como lo señala el Parlamento Europeo, que esta explotación se

concentra especialmente en las mujeres de países pobres o menos desarrollados. Las organizaciones Early Institute<sup>5</sup>, y Center for social Research<sup>6</sup>, (Organizaciones No Gubernamentales dedicadas a este estudio), han demostrado que en los países del primer mundo que la permiten, los costos del proceso son muy altos en comparación con los que se ofrecen en países en vías de desarrollo.

Por ejemplo, en Estados Unidos y en Europa Occidental el alquiler de vientre oscila entre \$100 – 150 mil dólares mientras que en Colombia, entre \$4 mil – 10 mil dólares (según ofertas en clasificados). Es decir, en **Colombia es 93.3% más económico**.

Esta información no debe entenderse de manera aislada a la coyuntura de la desigualdad laboral de las mujeres frente a los hombres en nuestro país. Debe tenerse en cuenta que:

- La inequidad salarial de las mujeres frente a los hombres es de 21%.
- La participación laboral es de 76% para los hombres y 54% para las mujeres.
- Las mujeres trabajan 10 horas remuneradas a la semana menos que los hombres y laboran 20 horas no remuneradas a la semana más que los hombres.
- A la semana las mujeres trabajan 10.8 horas más que los hombres. Los hombres trabajan 4 semanas mensuales, mientras las mujeres trabajan 5.

En este contexto el alquiler de vientres con fines lucrativos, es una oportunidad de ingreso y una opción de supervivencia para las mujeres colombianas más vulnerables que anuncian su cuerpo de la siguiente manera:

**Relato de una bumanguesa que espera alquilar su vientre**

✦ Hola, soy Marcela\*, vivo en Bucaramanga, Colombia, tengo 24 años y dos hijos. Deseo ayudarlo alquilándole el vientre para que puedan ser padres.

Su mamá no opina mucho. Sólo le dice que ella sabe muy bien lo que duele parir un hijo para dárselo a un tercero. Pero Marcela sigue firme. Estoy muy consiente de lo que voy a hacer, que ese bebé...

**Necesito \$15 millones para pagar la hipotética de la casa que es de todos y los voy a conseguir. Y ellos (los clientes) también van a conseguir lo que tanto desean.**

**Es para la hipoteca**

La casa de Marcela tiene dos pisos y está en obra negra. Allí vive ella, su papá, su mamá, cinco hermanos y sus dos hijos, un niño de nueve años y una niña de siete.

Fuente: Diario la Vanguardia 2016.

Esto evidencia, cómo la explotación de la mujer con fines reproductivos se agrava si se tiene en cuenta que la maternidad subrogada supone relaciones asimétricas entre las partes. La Organización

<sup>3</sup> Anderson, E. (2007) “Is Is Women’s Labor a Commodity?” disponible en <http://www.jstor.org/stable/2265363>  
<sup>4</sup> Ibídem.

<sup>5</sup> Early Institute es una ONG mexicana, dedicada al análisis y diseño de propuestas para la inclusión de políticas públicas que garanticen el bienestar del menor y su desarrollo.  
<sup>6</sup> Center For Social Research es una ONG con sede en Nueva Delhi, cuya misión es empoderar a las mujeres y las niñas de la India, garantizar sus derechos fundamentales y aumentar la comprensión de los problemas sociales desde una perspectiva de género.

Panamericana de la Salud (OPS) afirma que la mujer que actúa como madre subrogada generalmente:

- Está preocupada por su difícil situación económica y la de su familia.
- Su consentimiento libre e informado es obviado.
- Su único atributo valorado es su capacidad de servir de máquina para procrear.
- Una vez se concluye el acuerdo, siente todo el peso de la explotación, de la separación del bebé y de la cosificación del embarazo.

Con todo lo anterior, se fundamenta por qué la maternidad subrogada con fines económicos, contiene todos los elementos que configuran una clara explotación de la mujer, como ser humano y como madre e ignora la protección del menor.

3. DERECHOS VULNERADOS CON LA PRÁCTICA DE LA MATERNIDAD SUBROGADA CON FINES ECONÓMICOS

Derechos vulnerados de los niños:

Antes de nacer:

**Dignidad humana:** (artículo 1º C. P.) Por ser objeto de comercialización y de manipulación.

**Vida:** (artículo 11 C. P.) Cuando se permite en esta práctica abortar por:

- Alteración cromosómica o alguna otra enfermedad que presente durante su gestación,
- Por la cantidad de embriones fecundados, gemelos, mellizos, trillizos,
- Por el género, diferente del exigido por los padres contratantes.

Al nacer

**Derechos fundamentales de los niños:** (artículo 44 C. P.)

- Salud: Comprendida como su bienestar tanto físico como psicológico y emocional.
- A la lactancia materna, disminuye su protección contra enfermedad o muerte por infecciones y al vínculo afectivo de bienestar, cuidado, protección y seguridad que se establece con la madre.

**Familia:** (artículo 42 C. P.) cuando es abandonado por los padres contratantes, por haber logrado un embarazo propio durante la gestación del bebé objeto de maternidad subrogada, o por alguna enfermedad con la que haya nacido el niño.

Derechos vulnerados de la mujer:

- **Dignidad:** (artículo 1º C. P.) Al ser tratada como un objeto de consumo que fabrica bebés.
- **Igualdad:** (artículo 13 C. P.) Al ser contratada por su condición de mujer en condición económica, académica, social y cultural inferior a la de los contratantes.

Así mismo por el abuso y desconocimiento de los riesgos a los que se verá enfrentada durante la gestación, como lo son por ejemplo:

- Enfermedades e incapacidades, por ser sometida a técnicas de reproducción humana asistida.
- Enfermedades y posibles secuelas durante la gestación, dentro de las que está incluida la muerte.
- Alteración psicológica y emocional, por la separación del bebé con quien estableció un vínculo físico, psicológico y emocional profundo.
- Alteración psicológica y emocional, por la muerte del bebé tanto por complicaciones durante o después del embarazo, como por aborto cuando el contrato lo exige.
- Protección suya y del bebé cuando los contratantes desaparecen o desisten del contrato.
- Afectación psicológica y emocional de todo su núcleo familiar, cuando la madre gestante vive con su familia.

4. DERECHO COMPARADO

La respuesta de los países para regular esta actividad ha sido muy variada, los países que deciden regular el tema han optado por alguna de las siguientes posibilidades:

- Prohibición absoluta
- Permiso expreso
- Permiso regulado

| País      | Prohibición absoluta                                                                                                                                            | Permiso regulado                                                                   | Permiso expreso o tácita |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| Alemania  | La práctica está prohibida por ser vista como comercio de personas                                                                                              |                                                                                    |                          |
| Francia   | Las disposiciones francesas prohíben la maternidad subrogada, e incluso restringen que sus ciudadanos viajen a otras jurisdicciones para realizar esta práctica |                                                                                    |                          |
| Canadá    |                                                                                                                                                                 | Está prohibido que cualquier persona realice un pago por un proceso de subrogación |                          |
| China     | Prohíbe a instituciones y personal médico realizar procesos de subrogación                                                                                      |                                                                                    |                          |
| Dinamarca |                                                                                                                                                                 | Está prohibida la realización de contratos en los que exista un pago               |                          |

| País      | Prohibición absoluta                                                                                                                                                               | Permisión regulada | Permisión expresa o tácita                                                                                                                                                                               |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| España    | La maternidad subrogada se entiende como una explotación de la mujer con fines reproductivos, y en este sentido está expresamente prohibida en el artículo 10 de la Ley 14 de 2006 |                    |                                                                                                                                                                                                          |
| Italia    | La Ley 40/2004 prohíbe expresamente la subrogación                                                                                                                                 |                    |                                                                                                                                                                                                          |
| India     |                                                                                                                                                                                    |                    | Es abiertamente permitida la maternidad subrogada con fines lucrativos. Las clínicas y solicitantes celebran contratos privados con las gestantes                                                        |
| Perú      |                                                                                                                                                                                    |                    | No está tipificada como delito, sin embargo, se reconocen las complicaciones que esta práctica genera en la determinación de la filiación del menor y por lo tanto, en la protección de su bien superior |
| Argentina |                                                                                                                                                                                    |                    | No existe una legislación específica sobre el tema, sin embargo, tampoco es una práctica que se encuentre prohibida.                                                                                     |

Luego de considerar y estudiar los diferentes argumentos, se ha concluido que la mejor manera de impedir el tráfico de menores y la explotación a las mujeres de nuestro país, es adoptar una política de PROHIBICIÓN frente a esta práctica y una regulación precisa para casos específicos.

Como se ha desarrollado a lo largo de la presente exposición de motivos, si queremos valorar a los niños y a las mujeres y ser consistentes, debemos resistir la invasión del mercado en el ámbito del trabajo reproductivo. Ni los cuerpos de las mujeres, ni los menores son una mercancía.

Hemos visto además, cómo esta práctica no reconoce las madres de alquiler como poseedoras de una perspectiva independiente digna de consideración, sino que se aprovecha de la vulnerabilidad económica de una población. De ahí que la propia práctica, lejos de la ampliación del ámbito de la autonomía de la mujer, en realidad manipule las condiciones externas e internas necesarias para la elección plenamente autónoma por las mujeres.

Con base en todo lo anteriormente expuesto, se plantea el siguiente proyecto de ley.



MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA  
Senadora de la República  
Partido Centro Democrático



SANTIAGO VALENCIA GONZALEZ  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(artículos 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día... del mes de... del año... se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 70 con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por:...

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 1º de agosto de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 70 de 2018 Senado**, por medio de la cual se prohíbe la maternidad subrogada con fines de lucro en Colombia y se reglamenta en otros casos, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores María del Rosario Guerra de la Espriella y Santiago Valencia González. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 1º de agosto de 2018

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Ernesto Macías Tovar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 67 DE 2018  
SENADO

por el cual se modifica el artículo 6° de la Ley 388 de 1997.

El Congreso de Colombia  
DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley busca garantizar la implementación efectiva de espacios públicos y la priorización de necesidades de los niños y adolescentes en los entes territoriales. Esto, a través del fortalecimiento de las funciones del gobierno central.

Artículo 2°. El artículo 6° de la Ley 388 de 1997 quedará así:

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

1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.
2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.
3. La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.

El ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones

intermunicipales, metropolitanas y regionales; deberá dar prelación a los espacios públicos, atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia; e incorporará instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras.

Parágrafo 1°. Con el fin de garantizar la prevalencia del espacio público sobre los demás usos del suelo, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio crearán el Programa Nacional de Espacio Público, a través del cual implementarán la metodología de medición de indicadores cuantitativos y cualitativos de los Espacios Públicos, brindarán asesoría técnica a los municipios y distritos en la fase formulación de los Planes de Ordenamiento en aplicación adecuada de planeación e implementación de Espacios Públicos y harán seguimiento al inventario e implementación de estos espacios en los entes territoriales.

Parágrafo transitorio. En un periodo no superior a los 6 meses de entrada en vigencia esta norma, el Gobierno nacional reglamentará el Programa Nacional de Espacio Público.

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

  
MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIERLLA  
Senadora de la República  
Partido Centro Democrático

ANEXO:

| Artículo vigente                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Modificación Propuesta                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Artículo 6°. <i>Objeto.</i> El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante:<br><br>1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.<br>2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.<br>3. La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.<br><br>El ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; deberá atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia; e incorporará instrumentos que | Artículo 6°. <i>Objeto.</i> El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, <u>priorizar las necesidades de los niños y adolescentes</u> , racionalizar las <u>intervenciones</u> sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante:<br><br>1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.<br>2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.<br>3. La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.<br><br>El ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; deberá <u>dar prelación a los espacios públicos</u> , atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia; e |

| Artículo vigente                                                                                                                                                                                                                           | Modificación Propuesta                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras. | incorporará instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras.<br><u>Parágrafo 1º:</u> Con el fin de garantizar la prevalencia del espacio público sobre los demás usos del suelo, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio crearán el Programa Nacional de Espacio Público, a través del cual implementarán la metodología de medición de indicadores cuantitativos y cualitativos de los Espacios Públicos, brindarán asesoría técnica a los municipios y distritos en la fase formulación de los Planes de Ordenamiento en aplicación adecuada de planeación e implementación de Espacios Públicos y harán seguimiento al inventario e implementación de estos espacios en los entes territoriales.<br><u>Parágrafo transitorio:</u> En un periodo no superior a los 6 meses de entrada en vigencia esta norma, el Gobierno nacional reglamentará el Programa Nacional de Espacio Público. |

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Introducción:

Los espacios públicos han sido definidos por la literatura como aquellos que están sometidos a la regulación del Estado, que es quien posee la facultad de dominio del suelo, garantiza la accesibilidad a toda la población y fija las condiciones de su utilización e instalación de actividades (Smith y Setha, 2005)<sup>1</sup>. Aunque lo plasmado en nuestro ordenamiento jurídico, -tanto en la Constitución como en la actual Ley de Desarrollo Territorial- se corresponde con esta definición, en la actualidad, la implementación de estos espacios en los entes territoriales es deficiente y no prioriza las necesidades de los niños y adolescentes.

Por lo anterior, la presente iniciativa legislativa que ya se había presentado en el 2016 pretende modificar la ley de ordenamiento, estableciendo obligaciones específicas de monitoreo y control desde el gobierno central, a través del DNP y el Ministerio de Vivienda que garanticen caracterización, inventario e implementación de espacios públicos en los entes territoriales. Así mismo, que se prioricen las acciones en los niños y adolescentes como protagonistas reales en las ciudades por la repercusión directa en el crecimiento y desarrollo de sus capacidades que están intrínsecamente ligadas con la utilización de espacios adecuados.

Con el fin de aportar suficientes elementos de juicio y justificar la propuesta, este documento se estructura de la siguiente manera:

- (i) Marco legal de los espacios públicos en Colombia
- (ii) Baja incorporación de Espacios Públicos
- (iii) Importancia espacios públicos
- (iv) Propuesta de articulado

(i) Marco legal de los espacios públicos en Colombia

La Constitución Política de 1991, le da una prevalencia especial al espacio público. Allí se establece en el artículo 82, que es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual tiene prevalencia sobre el interés particular. Así mismo, que las entidades públicas tienen la obligación de participar y de regular la utilización del suelo y del espacio en defensa del interés común.

En concordancia con este mandato de regulación de la Constitución, se expidió la Ley de Desarrollo Territorial: Ley 388 de 1997 y el Decreto número 1504 de 1998 que reglamentó el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial. Estas normas, definieron al espacio público como: *“el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes”*.

Tanto la ley como el decreto reglamentario, establecieron disposiciones obligatorias a los entes territoriales para asegurar este cumplimiento:

• Ley 388 de 1997

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

El Plan Básico deberá contener por lo menos:

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

<sup>1</sup> Low, Setha M., and Neil Smith. 2006. The politics of public space. New York: Routledge. Disponible en [http://stephane.tonnelat.free.fr/Welcome\\_files/SFURP-Tonnelat.pdf](http://stephane.tonnelat.free.fr/Welcome_files/SFURP-Tonnelat.pdf)

**públicas y el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a dichas infraestructuras.**

- **Decreto 1504 de 1998**
- Estableció que los municipios, y distritos deben dar prelación a la planeación, construcción, mantenimiento y protección del espacio público sobre los demás usos del suelo.
- Definió, los elementos constitutivos del espacio público, los mecanismos para su incorporación en los POT, las determinantes de su manejo por parte de municipios y distritos, creó el indicador de espacio público efectivo.
- Desagregó los espacios públicos por constitutivos y complementarios. (Gráfico anexo)
- Estableció la categoría de Espacio Público Efectivo, que se define como el espacio público de carácter permanente, conformado por zonas verdes, parques, plazas y plazole-tas. Para efectos de su medición, se estableció un indicador de espacio público por habitante y un índice mínimo de EPE de 15 m.

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

- A) Inventario general de los elementos constitutivos del espacio público;
- B) Articulación entre los diferentes niveles para consolidar y complementar el sistema de espacios;
- C) Cobertura de espacio público por habitante y del déficit cualitativo y cuantitativo, existente y proyectado;
- D) Proyectos estratégicos que permitan suplir las necesidades y desequilibrios del espacio público el mediano y largo plazo con sus respectivos presupuestos y destinación de recursos.

Artículo 14. Se considera como índice mínimo de espacio público efectivo, para ser obtenido por las áreas urbanas de los municipios y distritos dentro de las metas y programas de largo plazo establecidos por el Plan de Ordenamiento Territorial, un mínimo de quince (15m<sup>2</sup>) metros cuadrados y por habitante, para ser alcanzado durante la vigencia del plan respectivo.

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

**(ii) Bajo cumplimiento e implementación de espacios públicos en el país**

Pese a que la normativa es clara y exige que los entes territoriales deben darle prelación a los espacios públicos, deben incorporar en los componentes de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), la localización y dimensionamiento del espacio público a escala urbana o zonal, esta incorporación en la actualidad es deficiente.

Así lo evidencia el CONPES 3718 de 2012 que define la política de Espacio Público en Colombia:

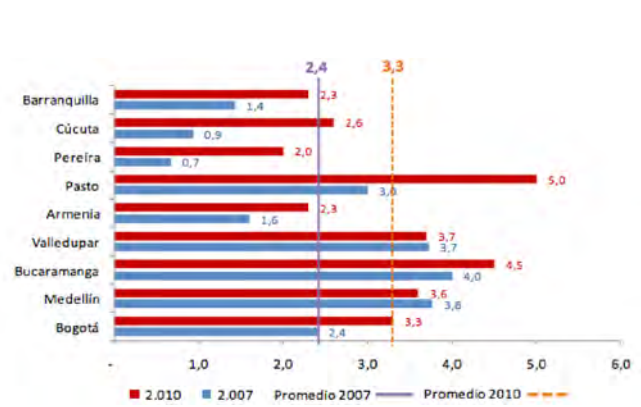
“Los municipios y distritos no garantizan la generación y recuperación de espacio público desde los POT y planes parciales, en la medida que no se han definido estándares, ni metodologías, que orienten las decisiones en el proceso de formulación y adopción de los mismos, como también que establezcan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

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

Pese a que el gobierno identificó esta falencia en el marco de la política pública de espacio público, 4 años después no hay avances en los compromisos adquiridos dentro de la línea estratégica:

| PLAN DE ACCIÓN                                                                                                                                          | EJECUCIÓN                                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| Implementar la metodología para la medición de indicadores cuantitativos y cualitativos de EP                                                           | Última medición fue en 2006 con programa “Ciudades Amables” |
| Monitorear anualmente las inversiones de los municipios y distritos en obras de EP                                                                      | No hay registro de avance                                   |
| Realizar un estudio para la definición de un instrumento financiero basado en los incrementos futuros de los recaudos del impuesto predial en proyectos | No hay registro de avance                                   |
| Brindar asistencia técnica a los municipios y distritos en temas relacionados con: articulación del EP en los POT                                       | No hay registro de avance                                   |

A la fecha no hay inventarios de los espacios públicos del país, ni de los metros de espacio público por habitante actualizados. Última cifra disponible es de 2010 y refleja que aunque **OMS** fijó entre **10 y 15m<sup>2</sup>** de zonas verdes por habitante como el óptimo. En **Colombia** el indicador promedio en ciudad es de **3.3 m<sup>2</sup>**.



El incumplimiento de la normativa puede explicarse por 3 razones fundamentales:

1. **No hay sanción por falta de incorporación:** Normatividad vigente no contempla consecuencia si entes territoriales no cumplen con generación y recuperación de espacio público. **Entes territoriales no se sienten obligados a cumplir.**
2. **No hay estándares de espacio público:** el gobierno no ha definido un sistema mínimo o máximo de red de espacios públicos para las diferentes escalas territoriales y regionales del país. ¿Cómo se califica o compara la gestión de los diferentes entes territoriales?
3. **Ausencia de diagnóstico y control de espacios:** No hay censos ni seguimiento a la gestión de implementación de espacios públicos. **Ausencia de control del gobierno que fomenta incumplimiento ley.**

(iii) **Importancia espacios públicos**

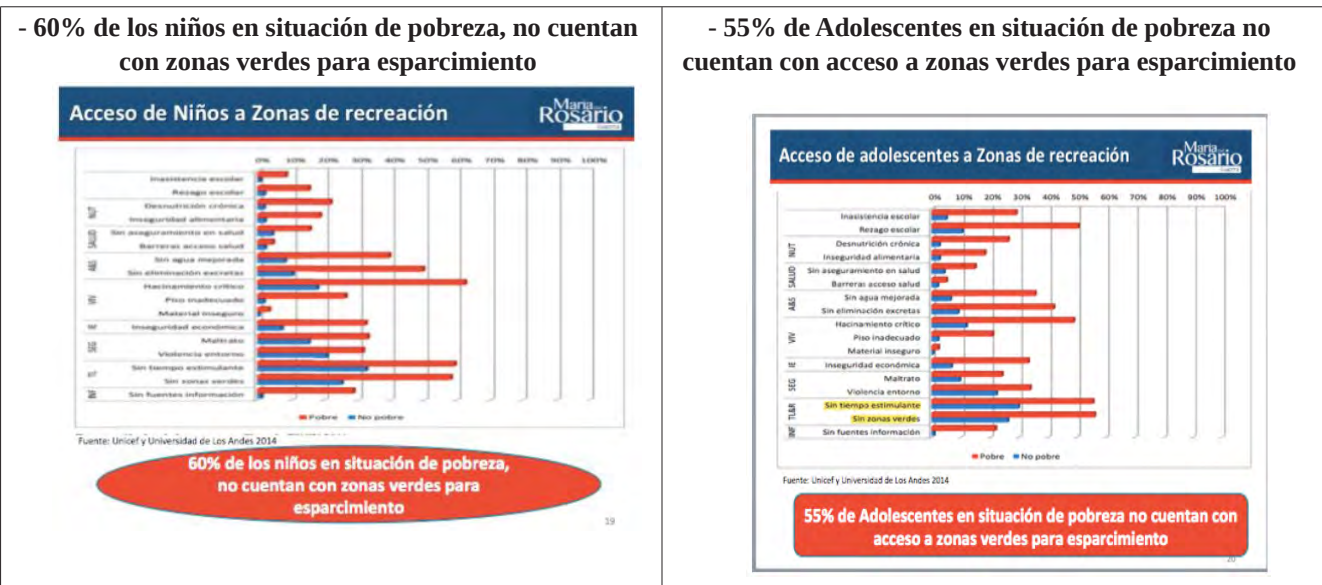
La evidencia muestra cómo los espacios públicos incluyendo infraestructura y equipamiento, son un importante mecanismo de redistribución e integración social. Por ejemplo, el Banco de

Desarrollo de América Latina establece que “*Las acciones que mejoran la equidad social en la ciudad son aquellas que buscan mejorar los **espacios públicos** para el disfrute de todos y ayudan a la convivencia entre sus ciudadanos*”.

Esta importancia se acentúa cuando se trata de Niños y Adolescentes pues los espacios públicos permiten implementar políticas adecuadas de recreación y uso adecuado del tiempo libre para esta población.

Según UNICEF y CEPAL, el destino que se dé al tiempo libre en la infancia adolescencia, puede jugar un rol de protección o puede convertirse en un factor de riesgo que influye en: Resultados académicos, Consumo de alcohol, Probabilidad de embarazo adolescente, Abuso de sustancias psicoactivas y Vinculación delincuencial juvenil.

Sin embargo, en Colombia es precario el acceso de niños y adolescentes a espacios de recreación y esparcimiento. En especial para los más pobres y vulnerables. Así lo evidencia estudio de la Universidad de los Andes y Unicef:



Esta falta de espacios públicos como consecuencia de la desarticulación en la planificación y la ausencia de monitoreo y estándares adecuados para la planeación y ordenación del espacio público, tiene consecuencias en el desarrollo de políticas para niños y adolescentes. Pues no se priorizan su necesidades y los pocos espacios a los que tienen acceso se convierten en espacios inseguros que derivan en Inseguridad, microtráfico y consumo de drogas en muchos parques.

El ICBF y Coldeportes manifiestan que ausencia de espacios públicos dificulta desarrollar políticas de recreación y de desarrollo en niños y adolescentes:

**Coldeportes:** “*No es posible detallar el déficit que en materia de espacio público existe en nuestras ciudades y municipios ya que no contamos con suficiente información actualizada que provea una línea de base, tanto cuantitativa como cualitativa que permita identificar con el rigor necesario, esta necesidad sobre todo el territorio nacional*” (Respuesta Derecho de petición).

**ICBF:** “*A partir de la experiencia que se tiene con el desarrollo del programa Generaciones con Bienestar, hemos identificado que es difícil acceder a los lugares adecuados para el desarrollo de las actividades planteadas en el marco del programa*” (Respuesta Derecho de Petición).

Convencida de la importancia de los espacios públicos en el país y que una política coherente con la prevención y mitigación de factores de riesgo en niños, y adolescentes debe reconocer la importancia de la recreación, asegurar un entorno de espacios protectores presento el siguiente Proyecto de ley.

MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA

Senadora de la República

Partido Centro Democrático

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 1º del mes de agosto del año 2018 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 67 con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por la honorable Senadora *María del Rosario Guerra de la Espriella*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 1º de agosto de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 67 de 2018 Senado**, por el cual se modifica el artículo 6º de la Ley 388 de 1997, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la honorable Senadora *María del Rosario Guerra de la Espriella*. La materia de que trata el mencionado Proyecto de ley es competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 1º de agosto de 2018

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

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Ernesto Macías Tovar.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 68 DE 2018  
SENADO**

*por medio de la cual se incentiva el uso productivo de la guadua y el bambú y su sostenibilidad ambiental en el territorio nacional.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**PRIMERA PARTE**

**OBJETO DE LA LEY**

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto adoptar un marco de política que incentive el uso productivo de la guadua y bambú en los

diferentes sectores de la economía, tales como industria, construcción, agroindustria y otros, en armonía con la sostenibilidad ambiental y sus servicios ecosistémicos en la mitigación de los efectos del cambio climático.

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

1. Estimular la producción de la guadua y bambú como un nuevo renglón económico del país, incentivando los diferentes eslabones de la cadena productiva.
2. Promover la sostenibilidad y aprovechamiento de guaduales y bambusales naturales y estimular las plantaciones comerciales de guadua y bambú.
3. Incentivar el manejo sostenible de la guadua y los bambúes con el propósito de mitigar los efectos del cambio climático y la protección de cuencas y microcuencas.
4. Incentivar la investigación, el desarrollo tecnológico, la innovación de productos y subproductos de guadua y bambú y la capacitación, para un mejor manejo, producción y aprovechamiento, y su contribución a la generación de empleos e ingresos agropecuarios y mejor calidad de vida de la población.
5. Conservar la guadua y bambú como elemento importante de la identidad del Paisaje Cultural Cafetero y de otras zonas con usos ancestrales.
6. Impulsar el desarrollo empresarial en el uso de la guadua y bambú de sectores como la construcción, la industria, la agroindustria y otros.

**SEGUNDA PARTE**

**POLÍTICA DE CONSERVACIÓN,  
APROVECHAMIENTO Y USO**

Artículo 3º. *Clasificación.* La guadua y el bambú son un producto agroforestal que cumple funciones en la mitigación de los efectos del cambio climático y en el desarrollo económico, social y cultural de las regiones productoras. Para efectos de su conservación, aprovechamiento y uso, la guadua y bambú se clasifican así:

Categoría 1. Guaduales y bambusales naturales dentro de áreas protectoras. Son aquellos ubicados dentro de la faja no inferior a 30 metros de ancho paralelo a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos; o ubicados dentro de la faja de 100 metros de ancho a los afloramientos de agua.

Categoría 2. Guaduales plantados con carácter protector o protector productor. Son aquellos plantados en zonas de protección de suelos, otros requerimientos y los que se plantan dentro de la faja no inferior a 30 metros de ancho paralelo a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos; o ubicados dentro de la faja de 100 metros de ancho adyacente al perímetro de los afloramientos de agua.

Categoría 3. Guaduales y bambusales naturales fuera del área protectora.

Categoría 4. Guaduales y bambusales plantados con carácter productor/comercial.

Parágrafo 1°. Los guaduales y bambusales naturales en áreas protectoras y aquellos plantados con carácter protector no podrán ser cortados a tala rasa, ni erradicados, ni disminuidos en su área de extensión; solo tendrán manejo para su preservación.

Artículo 4°. *Registro.* Los guaduales y bambusales categoría 1 y 2 que sean objeto de intervención deberán registrarse ante la Corporación Autónoma Regional de su jurisdicción y contar con el respectivo plan de manejo proyectado a 10 años cuando este se requiera.

El registro se efectuará por una sola vez, previa verificación de la información aportada y visita al predio. La autoridad encargada de este proceso contará con los términos establecidos en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 para formalizar el registro.

Los guaduales y bambusales categoría 3 y 4 serán registrados ante el ICA de conformidad con las directrices del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y serán tratados como un cultivo agroforestal comercial de acuerdo con lo estipulado por dicho Ministerio.

Parágrafo 1°. Ningún registro tendrá costo para aquellos productores con predios menores a 20 hectáreas

Parágrafo 2°. El Plan de Manejo deberá ser reglamentado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, siempre teniendo presente no generar costos a los pequeños productores.

Artículo 5°. *Incentivos.* El Gobierno nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural definirá la política de incentivos, de fomento, manejo y uso de guaduales y bambusales naturales y de plantaciones con fines comerciales, así como el otorgamiento del incentivo forestal CIF, con el propósito de diversificar la producción agropecuaria; reducir el impacto de la deforestación; contribuir a la mitigación de los efectos del cambio climático, y generar alternativas de producción y desarrollo productivo en zonas productoras.

Parágrafo 1°. Con el fin de fomentar la cultura de protección, manejo y uso sostenible de los guaduales naturales, los municipios conjuntamente con las Corporaciones Autónomas Regionales establecerán incentivos de pago por servicios ambientales para proyectos productivos, con planes de manejo, que aprovechen guaduales y bambusales naturales con fines comerciales, dando prioridad para los productores de economía campesina y agricultura familiar.

Artículo 6°. *Movilización.* Para efectos de la movilización de los productos, solo requerirán permisos de movilización el aprovechamiento de los guaduales y bambusales de las categorías 1 y 2, descritas en la presente ley, mediante salvoconducto único nacional. Para el resto de material no se tendrá restricción de circulación.

Parágrafo 1°. Si se trata de guadua seca proveniente de plantas de preservación que apliquen productos para el control fitosanitario, solo se requerirá remisión o factura.

Parágrafo 2°. Con el fin de garantizar la trazabilidad del material aprovechado en los guaduales de categorías 1 y 2, la autoridad ambiental competente podrá exigir, en las visitas de control, copia de los salvoconductos que avalen la legalidad de los materiales transportados. Con ellas se podrá cotejar el inventario disponible según el régimen de aprovechamiento autorizado.

Parágrafo 3°. En concordancia con el artículo 6° de la Ley 962 de 2005 y los artículos 4°, 5° y 6° del Decreto número 19 del 10 de enero de 2011 las autoridades ambientales en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, deberán implementar una plataforma virtual que permita diligenciar, cancelar, expedir en línea e imprimir el Salvoconducto Único Nacional. La habilitación de la plataforma deberá funcionar en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 7°. *Importación de maquinaria.* Con el fin de promover el uso de guaduales y bambusales naturales y plantados en diferentes sectores económicos, el Gobierno nacional reglamentará los criterios de importación de maquinaria que permita el desarrollo de procesos de valor agregado en toda la cadena productiva para reducir costos de producción, ser competitivos, mejorar el ingreso de los productores en el sector rural y el cumplimiento de los principios de la presente ley.

Artículo 8°. *La guadua y el bambú como elemento de cadena productiva.* Corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la inscripción de la guadua y bambú en la política de cadenas productivas de acuerdo con la Ley 811 de 2003. Esto para que se propicie el desarrollo integral de los eslabones de la cadena de valor, y los actores productivos e instituciones de apoyo tengan acceso a los instrumentos de política definidos por el Gobierno nacional para la competitividad de las cadenas productivas agropecuarias.

Artículo 9°. Las instituciones financieras incluirán en sus planes de crédito y fomento los proyectos de siembra, manejo, aprovechamiento y uso en los diferentes sectores económicos de guaduales y bambusales. Igualmente las compañías de seguros incluirán la guadua y bambú en sus planes de cubrimiento.

### TERCERA PARTE

#### LA GUADUA Y BAMBÚ EN EL PAISAJE CULTURAL CAFETERO Y EN ZONAS CON USOS ANCESTRALES

Artículo 10. *Identidad cultural para el uso y manejo de la guadua y el bambú.* Con el fin de crear una base educativa y cultural, se impulsarán los valores ambientales y productivos del Paisaje Cultural Cafetero Colombiano, al igual que los de otras zonas, que se traduzca en un mejor uso de la guadua y el bambú, de forma que se recuperen los saberes tradicionales y el conocimiento de manejo y uso en la arquitectura rural y en la protección ambiental. Se integrarán contenidos sobre la materia en los diferentes niveles educativos.

Artículo 11. *Políticas de sistemas tradicionales de construcción con la guadua y el bambú.* El Ministerio de Cultura en coordinación con el Ministerio de Vivienda definirán la política de fomento a la arquitectura y sistemas tradicionales de construcción con guadua y bambú, que contribuya a recuperar los saberes tradicionales y las artes y oficios relacionados y que son propios de las zonas del Paisaje Cultural Cafetero Colombianos, y de otras zonas con uso ancestral.

#### CUARTA PARTE

#### POLÍTICA AMBIENTAL, EDUCATIVA Y CULTURAL

Artículo 12. *Protección de cuencas, microcuencas, laderas y suelos.* Corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la dirección y coordinación de los instrumentos que incentiven el manejo, establecimiento y uso sostenible de guaduales y bambusales naturales y plantados para la protección de cuencas y microcuencas y recuperación de laderas y suelos degradados.

Artículo 13. *Plan de capacitación ambiental y contenidos didácticos.* Corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, conjuntamente con las Corporaciones Autónomas Regionales la elaboración de contenidos y materiales didácticos, para uso de los entes territoriales sobre las funciones de la guadua en la mitigación de los efectos del cambio climático.

Las autoridades ambientales capacitarán a las entidades territoriales y usuarios, en el manejo, establecimiento y uso sostenible de guaduales y bambusales naturales y plantados; así como, en los servicios ecosistémicos que prestan.

Parágrafo. El SENA incluirá en sus planes de formación y certificación programas y material pedagógico sobre siembra, manejo, aprovechamiento y uso dirigidos a funcionarios municipales, instituciones relacionadas, productores y empresarios.

Artículo 14. *Fortalecimiento de las competencias laborales en las zonas de producción de guadua y bambú.* En las regiones productoras de guadua y bambú, el Ministerio de Educación en cooperación con el SENA y las secretarías de educación, crearán y pondrán en marcha programas que reafirmen la importancia de la guadua y bambú para la mitigación del cambio climático, realce la defensa de los saberes tradicionales en su manejo y uso, y genere competencias laborales desde los colegios para promover el relevo generacional y la calificación del talento humano.

Artículo 15. *Fortalecimiento de las políticas de conservación, construcción y uso de la guadua y bambú.* Corresponde a los Ministerios de Cultura y al de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con el Ministerio de Vivienda la definición de las políticas de fomento del desarrollo y uso industrial de la guadua y bambú en la construcción y en sistemas tradicionales de construcción, con especial atención al desarrollo de capacidades locales que permitan la apropiación de conocimientos, que recuperen las artes y oficios, en especial los tradicionales de las

regiones productoras de guadua y bambú del Paisaje Cultural Cafetero y de otras zonas donde haya uso ancestral.

Parágrafo 1°. Por lo menos el 70% de las nuevas construcciones para viviendas rurales dentro del territorio que conforma el PCC deberán ser en guadua y/o bambú; conforme a la reglamentación vigente contenida en las normas colombianas.

Artículo 16. *Implementación de políticas de investigación, desarrollo tecnológico e innovación que fomenten el uso de la guadua y bambú.* Corresponde a Colciencias la definición de las políticas que fomenten la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación en el uso de la guadua y bambú tanto para la arquitectura como para otros usos industriales. Para lo cual promoverá semilleros de investigación en colegios y universidades que genere emprendimiento innovador y apropiación de los valores y atributos de la guadua como generador de empleo y desarrollo rural, y de los valores y servicios ambientales asociados al manejo sostenible que permita que estas y las nuevas generaciones puedan seguir disfrutando de la belleza escénica del paisaje.

Artículo 17. Colciencias y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural aunarán esfuerzos y voluntades para la creación de un centro de investigación de desarrollo tecnológico e innovación de excelencia para la generación y difusión de conocimiento, desarrollo, apropiación y transferencia de tecnologías, con el objeto de fortalecer el desarrollo productivo, aumentar la competitividad, agregar valor y potenciar el talento humano en los temas de guadua y bambú.

Artículo 18. *Promoción.* El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural junto con los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Industria, Comercio y Turismo, Vivienda y el de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, diseñarán e implementarán una campaña nacional de difusión y comunicación para promover la siembra, aprovechamiento sostenible y uso de guadua y el bambú y sus beneficios ambientales, agrícolas e industriales.

Artículo 19. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

  
MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA  
SENADORA  
PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

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

“La guadua tiene fibras naturales muy fuertes que permiten desarrollar productos industrializados, tales como aglomerados, laminados, pisos, paneles,

esteras, pulpa y papel, es decir, productos de alta calidad que se podrían ofrecer en el mercado nacional o internacional, compitiendo con el plástico, hierro y concreto”<sup>1</sup>.

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

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

CONTROL DE LA EROSIÓN

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

AHORRO DE BOSQUES

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

RECURSO RENOVABLE

La guadua es un recurso renovable que ahora se está utilizando para la protección de paredes y suelos; se usa para la fabricación de papel, briquetas de combustible, materia prima para la construcción de viviendas y barras de refuerzo de vigas de hormigón armado. La guadua tolera extremos de precipitación de 760-6.500 milímetros de lluvia anual.

ALOJAMIENTO

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

ALIMENTOS

La guadua en el sector agropecuario sirve para hacer forraje para animales y alimentos para peces. Solo Taiwán consume 80.000 toneladas de brotes

de guadua al año, lo que constituye una industria de USD\$50 millones.

LA GUADUA EN COLOMBIA

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

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

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

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

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

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

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

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

En el 2003 y 2005 se registraron tres hechos relevantes; en el 2003 se dio la caracterización y organización de la cadena productiva; en el 2004 se suscribe el primer Acuerdo Nacional de Competitividad de la guadua donde se priorizan

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

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

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

los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda, Valle del Cauca, Tolima, Huila, Antioquia, Cauca y Cundinamarca como potenciales productores de guadua y en el 2005 se da el reconocimiento de la guadua en la política de cadenas productivas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

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

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

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

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

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

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

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

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

La riqueza ambiental y arquitectónicos, se encuentra en riesgo porque los saberes autóctonos propios de la cultura cafetera no han formado parte de la estructura de los planes y programas de desarrollo y no se ha dado el relevo generacional,

que valore los saberes y conocimientos propios de su patrimonio cultural, ambiental y productivo ligado a la economía cafetera y al uso de la guadua en la protección ambiental y a la arquitectura con guadua y bahareque.

### MARCO NORMATIVO NACIONAL

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

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

**Convenio 020 de 2001.** Norma Unificada en Guadua. Reglamentación para el manejo, aprovechamiento y establecimiento de guadua, caña brava y bambúes.

**Ley 2811 de 1974.** El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y Protección al Medio Ambiente contiene como objetivo en su artículo 2° “Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguran el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de estos, y la máxima participación social para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional”. Pero la guadua no tiene rastro alguno en esta ley, por lo tanto, no regula el uso y la explotación de la guadua.

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

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

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

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

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

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

**ISO 22157-1:** Especifica los métodos de prueba para la evaluación de las propiedades físicas y de

resistencia; en particular en temas como contenido de humedad, masa por volumen, contracción, compresión, flexión, corte y tensión.

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

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

### CHINA

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

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

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

### INDIA

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

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

fibras. El rendimiento anual de bambú por hectárea varía entre 0,2 y 0,4 toneladas con un promedio de 0,33 toneladas por hectárea, dependiendo de la intensidad de producción. El impacto económico del sistema de bambú basadas en la agrosilvicultura puede influir considerablemente en el desarrollo económico general”<sup>6</sup>.

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

### MÉXICO

En México se calcula que existen 1,200 hectáreas cultivadas de guadua. Estos cultivos generan, aproximadamente, 4 mil empleos directos y otros 26 mil indirectos. Se ha apostado por esta planta ante las crisis agrarias, pues es un cultivo fácil de mantener. Además, es un producto muy versátil con el que se elaboran desde palillos hasta cerveza.

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

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

En Colombia, resalto el trabajo académico de profesores como Nohelia Mejía Gallón y Rubén Darío Moreno a través de su publicación “Estado del arte de la guadua en Colombia 2003-2012”; y de arquitectos destacados como Simón Vélez quienes contribuyen a que la guadua perdure como identidad

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

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

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

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

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

del Paisaje Cultural Cafetero colombiano, al igual que aprovechan su potencial en grandes proyectos ambientales.

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

  
MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA  
SENADORA  
PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 1º del mes de agosto del año 2018 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 68 con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por la honorable Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 1º de agosto de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 68 de 2018 Senado**, por medio de la cual se incentiva el uso productivo de la guadua y el bambú y su sostenibilidad ambiental en el territorio nacional, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la honorable Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 1º de agosto de 2018

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

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Ernesto Macías Tovar.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 69 DE 2018 SENADO

*por medio de la cual se crea el sello de la gastronomía local y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA

Artículo 1º. *Objetivo.* Esta ley tiene como objetivo proteger, impulsar e incentivar la gastronomía local por medio de un sello de calidad que identifique el origen y la tradición de los alimentos y los establecimientos que los producen.

Artículo 2º. *Objetivos específicos.*

- Apoyar a los productores de las materias primas.
- Desarrollar y difundir los saberes a través del conocimiento de nuestros productos gastronómicos tradicionales.
- Incentivar a los visitantes a adquirir productos locales.
- Mejorar el medioambiente y el entorno de los productores y la salud de los consumidores.
- Crear una red de restaurantes locales que promuevan la gastronomía y los saberes tradicionales.

Artículo 3º. *Sello Gastronómico.* Créese el sello de gastronomía local, el cual diseñará el Ministerio de Cultura, donde se indique el origen y la tradición de los alimentos que lo posean y de los establecimientos que lo producen. El Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y el Ministerio de Cultura serán los encargados de autorizar la entrega de este sello a los establecimientos que lo soliciten y que cumplan con lo establecido en esta ley.

Parágrafo. El Gobierno nacional, a través de la Superintendencia de Industria y Comercio fortalecerá la reglamentación de la Denominación de Origen para los platos de la gastronomía local tradicional.

Artículo 4º. *Requisitos para la obtención del Sello Gastronómico Local.*

1. El plato deberá estar inscrito en el registro de gastronomía local tradicional que para el efecto cree y reglamente el Ministerio de Cultura.
2. Los platos deberán ser elaborados con al menos un 60% de ingredientes regionales, típicos y/o provenientes de la misma zona.
3. Los restaurantes para obtener el sello deberán ofrecer a los comensales al menos dos (2) platos que tengan el sello de gastronomía local y que se ofrezcan en forma permanente.
4. Los restaurantes deberán tener una adecuación y dotación que corresponda con la identidad cultural regional.

Artículo 6º. *Difusión y Promoción.* Encárguese al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones priorizar las estrategias de difusión y promoción de los restaurantes que tengan el Sello Gastronómico Local y los productos que los caracterizan.

Parágrafo 1°. La promoción de los restaurantes que tengan el sello de Gastronomía Local también se hará en la página web oficial de cada municipio.

Artículo 7°. *Beneficios del Sello de Gastronomía Local.* Los beneficios con los que contarán los restaurantes que posean el Sello de Gastronomía Local serán:

- Una placa distintiva que identifique la obtención del Sello de Gastronomía Local que deberá exponerse en sitio visible.
- Acceso a programas de capacitación y eventos de promoción nacional e internacional organizados por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.
- Reconocimiento en las guías oficiales de promoción de sitios recomendados para comer por ser restaurantes con el sello gastronómico local.
- Pertenecer a una cadena o ruta gastronómica regional.
- Acceder a líneas de financiamiento que para este propósito diseñe el gobierno nacional, y que permita el mejoramiento de la infraestructura, dotación y capacitación de los restaurantes que tengan el sello de gastronomía local.

Parágrafo 1°. La ruta Gastronómica Local o Regional será creada por una asociación de restaurantes donde al menos uno de ellos posea el Sello Gastronómico Local.

Artículo 8°. *Auditoría.* El Ministerio de Cultura, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y la Superintendencia de Industria y Comercio, harán auditorías anuales para verificar que se esté llevando a cabo el proceso de recuperación y preservación de la identidad cultural y los valores gastronómicos locales.

Artículo 9°. *Vigencia y Derogatoria.* La siguiente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

  
MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA  
Senadora  
Partido Centro Democrático.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS  
LA GASTRONOMÍA LOCAL EN  
COLOMBIA**

Colombia se ha caracterizado por ser un país de regiones, donde en cada una de ellas, se pueden encontrar particularidades históricas que la presentan como uno de los países más diversos en América Latina y el mundo. La gastronomía no es la excepción. La riqueza gastronómica de Colombia proviene de sus pueblos, su clima, las identidades de cada región y sus sistemas productivos.

“En medio de este universo diverso hay expresiones culinarias que sirven como marcas de identidad de grupos humanos y regiones. El Ajiaco de Cundinamarca y Boyacá, la lechona tolimense, el friche de La Guajira, la mamona llanera, el cuy

nariñense, el arroz con camarones del Caribe, el sancocho del Valle del Cauca, el tamal de pipián del Cauca, la sopa de mute de Santander (...)”<sup>1</sup>, son algunos de los ejemplos de la variedad gastronómica y cultural que tiene Colombia, como país de regiones.

La necesidad de usar e impulsar la gastronomía local, conlleva a estimular y apoyar la actividad agrícola y por ende a mejorar los atractivos turísticos de cada región del país. Esta necesidad, se convierte en una oportunidad si logramos empoderar a la comunidad, forjar la identidad de las regiones y lograr que las personas que tienen esta labor como sustento de vida, se sientan orgullosas de lo que hacen. Es por lo anterior que estamos llamados a que la gastronomía local se convierta en uno de los atractivos con mayor sostenibilidad y rentabilidad creando vínculos entre las personas, la tierra, la comida y la identidad cultural.

“Una gastronomía pujante significa consumo de productos locales, reducir la dependencia del exterior y avanzar hacia la soberanía alimentaria”<sup>2</sup>.

Colombia no es una excepción cuando se habla de revolución en los procesos culinarios y/o gastronómicos, donde es muy importante cumplirle a los clientes sus expectativas teniendo como base la comida tradicional; por eso vemos que en los restaurantes colombianos ha surgido la necesidad de redescubrir y adaptar nuestra cocina tradicional y realizar platos gourmet sin olvidar su significado cultural.

En Colombia, el Ministerio de Cultura a través de la Dirección de Patrimonio en 2012, desarrolló la “Política para el conocimiento, la salvaguardia y el fomento de la alimentación y las cocinas tradicionales de Colombia”; esta política tiene como ámbito recoger y reconocer los procesos y tradiciones culturales de cada una de las regiones del país actuando con 5 estrategias:

1. Reconocer, valorar y enseñar el patrimonio de las cocinas y la alimentación tradicional.
2. Salvaguardar el Patrimonio Cultural en riesgo de las cocinas y la alimentación tradicional.
3. Fortalecer la organización y la capacidad de gestión cultural de los portadores de las tradiciones de la alimentación y la cocina.
4. Fomentar el conocimiento y el uso de la biodiversidad con fines alimentarios.
5. Adecuación institucional<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> MinCultura. Política para el conocimiento, la salvaguardia y el fomento de la alimentación y las cocinas tradicionales de Colombia. Bogotá, 2014.

<sup>2</sup> Morales, Antonio. Un Impulso a la Gastronomía. [http://www.antoniomorales-blog.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=333:2018-05-18-10-05-46&catid=34:antonio-morales&Itemid=50](http://www.antoniomorales-blog.com/index.php?option=com_content&view=article&id=333:2018-05-18-10-05-46&catid=34:antonio-morales&Itemid=50). Gran Canaria, España, 2018

<sup>3</sup> <http://www.mincultura.gov.co/areas/patrimonio/patrimonio-cultural-inmaterial/politicas-planes-y-programas/Paginas/Lista-Representativa-de-Patrimonio-Cultural-Inmaterial-Pol%C3%ADtica-para-el-Conocimiento,-la-salvaguardia-y-el-fomento-de-la.aspx>

Según la Asociación Colombiana de Industria Gastronómica (Acodres), esta industria representa el 2,0% del PIB, generando cerca de \$7,5 billones al año. La industria gastronómica cuenta con alrededor de 400.000 empleos, sin tener en cuenta el Food Service que puede tener cerca de un millón de empleos más, y produce unos \$35 billones al año. Según la DIAN, en Colombia existen más de 65.000 establecimientos registrados, y 22.000 de ellos están en Bogotá. Si se suman los restaurantes de Food Service, serían cerca de 400.000 establecimientos en el país. Sin embargo la informalidad en los establecimientos gastronómicos ronda el 86%.

Según el DANE, el gasto en alimentación fuera del hogar de los colombianos es el tercero después de las bebidas alcohólicas y el tabaco, y el alquiler de vivienda. En 2017, el consumo fuera de casa creció un 6% con respecto al 2016, y los colombianos gastaron más de \$30 billones en alimentos, esto quiere decir que de \$10 gastados, \$6,2 se fueron a la industria gastronómica. El consumo fuera del hogar es tan alto que el 42% de los colombianos almuerza o cena una vez a la semana fuera de casa. En promedio, un colombiano al año gasta \$646.000 en comida fuera de su hogar.

En el país lamentablemente no existe un inventario del patrimonio culinario tradicional. El incentivo que existe para promover los quehaceres culinarios es el Concurso Nacional de Cocina Tradicional del Ministerio de Cultura.

La Superintendencia de Industria y Comercio ha hecho un gran esfuerzo para proteger las Denominaciones de Origen, las cuales se refieren a los nombres de ciertos lugares que tienen reconocimiento porque de ahí provienen productos con características únicas y calidades especiales que le han dado reputación y tienen preferencia entre los consumidores. Esta Denominación de Origen (DO de ahora en adelante) solo la pueden usar los productos para los que se ha pedido el reconocimiento, y son elaborados y provienen del lugar o zona geográfica determinada.

La SIC ha elaborado un conjunto de requisitos que se necesitan para obtener la protección de la DO; son 4 puntos que la SIC ha exigido a quienes requieran esta protección:

- Demostrar el legítimo interés que les asiste para declarar la protección a la DO.
- El nombre del lugar geográfico sea conocido por los productos especiales.
- Las características que hacen especiales a los productos como: calidad, reputación, tradición y talento humano.
- El Vínculo entre el lugar geográfico y las calidades, reputación y tradición.

A pesar de lo anterior, no solo basta con tener la protección de la DO. La Denominación de Origen solo puede ser usada por quienes fabrican o producen los productos amparados por ella, en la zona geográfica y con las calidades propias del producto, lo que lo hace más complejo aún.

Para más claridad, algunas de las definiciones son las siguientes:

1. Calidad: son las características propias del producto proveniente de un determinado lugar, lo que diferencia de los demás productos.
2. Reputación: es el reconocimiento público que tienen los productos de las calidades que se mencionan antes.
3. Factores Geográficos: son las condiciones especiales del lugar como el clima o el tipo de suelo, que no dependen del ser humano, pero que sí determinan las características especiales del producto.
4. Factores Humanos: son las capacidades, experiencias y conocimientos tradicionales que tiene el ser humano para manejar las condiciones geográficas y hacer provechoso la extracción del producto especial.
5. Lugares geográficos: son los sitios ubicados en un país, región, municipio o vereda que comparten los mismos factores geográficos y humanos se complementan para fabricar o extraer productos especiales.
6. Marcas de certificación, comerciales y colectivas: son las marcas usadas con el fin de certificar la calidad, las características y el conocimiento para posicionarlas en el mercado.
7. Declaración de Protección: es el reconocimiento que hace la SIC como consecuencia de una petición presentada y con el cumplimiento de las condiciones exigidas para obtener la declaración.

Al tener la DO, no se está protegiendo a la gastronomía local, si no a un producto en específico que cumple normas técnicas y de calidad, por lo tanto se requiere una herramienta que certifique y demuestre que el producto que se está consumiendo es elaborado con productos locales.

Poresa razón le apuntamos al Sello de Gastronomía Local que le indicará a los consumidores nacionales y extranjeros, que están adquiriendo un plato elaborado con productos de los cuales se derivan tradiciones y saberes propios de esa zona.

## EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

En la actualidad varios países le están dando gran importancia a sus patrimonios culturales, materiales e inmateriales. Pero, sin lugar a dudas, está tomando gran importancia la gastronomía, porque lleva el conocimiento de las tradiciones que se han transmitido de generación en generación como memorias escritas o habladas; ejemplo de ello son los recetarios o libros de recetas caseras que pasaban de generación en generación.

La experiencia internacional de recuperación e impulso a la gastronomía local, se ha hecho de manera articulada entre agricultores, cocineros y consumidores.

## FRANCIA

Francia es, quizás, el referente más importante de la gastronomía de alto nivel en el mundo. En el año 2010 se reconoció la Comida Gastronómica de los franceses en la lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad. La comida Francesa no solo son conjuntos de recetas tradicionales, si no que converge todo el proceso

de elaboración, la cultura, la fiesta alrededor de la comida y la manera de disfrutarlo.

La tradición del arte del buen comer y el buen beber, fue uno de las patrones que tuvo en cuenta la Unesco para otorgar la declaratoria. El interés de los gastrónomos franceses no es más que conservar el sentido de identidad que supone el acercamiento entre personas y los vínculos de estos con la tierra y la cultura gastronómica del país.

“Francia recibe 84.4 millones de turistas al año y 45.9 millardos de dólares al año en divisas por concepto del turismo. Con 1.17 millones de empleos en la industria, esta contribuye con el 4.2% del empleo total del país. El Ministerio de la Economía francés identificó que alrededor del 13.5% del gasto de los turistas se destina al segmento gastronómico”<sup>4</sup>.

### PERÚ

Gracias a su poderosa cocina, Perú ha venido siendo reconocido como potencia gastronómica en los últimos años. La comida de mar que proviene de la identidad de los pescadores artesanales, hoy se ha convertido en una de las principales fuentes de empleo y uno de los pilares en el sector económico del país. El 48% de los peruanos dice sentirse orgulloso de su potencial gastronómico, seguido por Machu Picchu, la cultura y el arte.

Perú va en el mismo camino que Francia, acaba de abrirse un expediente que trata de la inclusión de la gastronomía peruana a la lista representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad. Como referencia deberíamos tener en cuenta qué pasará con esta declaratoria.

“En 2015 esta industria representó, creció hasta el 3,6% del PIB. En términos de empleo el sector del turismo generaba 374.000 empleos directos, lo que representó aproximadamente 2,4% del empleo total en el país, las proyecciones del CMVT indican que para 2025 habrá un aumento de aproximadamente 0,5 puntos porcentuales y esta industria generará 2,9% del empleo total de la economía peruana”<sup>5</sup>.

### LA FAO EN LA GASTRONOMÍA LOCAL

La FAO en el año 2002 habló de una “propuesta de un sello de calidad para promover productos de la pequeña agroindustria rural en América Latina”, donde reconocen que en estos países en especial en las zonas rurales la agroindustria y su vinculación con la gastronomía y/o culinaria ofrecen valores diferenciadores de acuerdo al origen y elaboración de las recetas.

Los sellos que se encuentran son:

- “Indicación geográfica: Una Indicación Geográfica (IG) es un signo distintivo que identifica un producto como originario del país o de una región o localidad del territorio nacional, cuando la calidad, reputación u otra

característica del mismo sea imputable, fundamentalmente a su origen geográfico”<sup>6</sup>.

- “Denominación de origen: La Denominación de Origen (DO) es un signo distintivo que identifica un producto como originario del país o de una región o localidad del territorio nacional, cuando la calidad, reputación u otra característica del mismo sea imputable, fundamentalmente a su origen geográfico, teniendo en consideración, además, otros factores naturales y humanos que incidan en la caracterización del producto”<sup>7</sup>.
- “Especialidad Tradicional Garantizada: La Especialidad Tradicional Garantizada (ETG) garantiza que el producto que lleva este sello presenta una composición tradicional o está elaborado según un método de producción tradicional”<sup>8</sup>.

### MARCO LEGAL

- Constitución Política de Colombia de 1991

Se eleva a nivel constitucional la salvaguardia del patrimonio cultural; se establece como una obligación del Estado y de los particulares proteger las riquezas culturales y naturales de la nación: se reconoce como un fundamento de la nación el respeto y reconocimiento de su diversidad étnica y cultural, y se garantiza el derecho de los colombianos a acceder y disfrutar de su patrimonio cultural.

- **Artículo 65 de la C.P. de 1991**

Establece que la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado.

- **Decreto número 2941 de 2009**

Sobre salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial (PCI) artículo 8° establece de manera expresa que la lista representativa de patrimonio cultural inmaterial se podrá integrar con manifestaciones incluidas en doce ámbitos temáticos, entre los cuales se incluye, con el número 11, la cultura culinaria, entendiendo como tal las prácticas tradicionales de transformación, conservación, manejo y consumo de alimentos.

- **Ley 1185 del 2008 y el Decreto número 2941 de 2009**

Se entiende por manifestaciones del patrimonio cultural inmaterial todas las prácticas, usos, representaciones, expresiones, conocimientos, técnicas y espacios culturales que las comunidades y los grupos reconocen como parte integrante de su identidad y memoria colectiva.

Las razones que apoyan la compra a proveedores locales, que a posterior, garantizan el impulso a la gastronomía local son:

- Comprar a los proveedores locales potencia la economía local.
- Se reducen las emisiones de CO<sub>2</sub>, ya que los alimentos no tienen que realizar largos trayectos de miles de kilómetros.

<sup>4</sup> MinCit. Estudio sobre gastronomía colombiana a nivel nacional e internacional como Producto para potenciar el turismo. Bogotá, agosto 2017.

<sup>5</sup> MinCit. Estudio sobre gastronomía colombiana a nivel nacional e internacional como Producto para potenciar el turismo. Bogotá, agosto 2017.

<sup>6</sup> <https://www.inapi.cl/sello-de-origen/tipos-de-sello/indicacion-geografica>

<sup>7</sup> <https://www.inapi.cl/sello-de-origen/tipos-de-sello/denominacion-de-origen>

<sup>8</sup> <http://www.fao.org/tempref/docrep/fao/008/ae981s.pdf>

- Los alimentos llegan más frescos al restaurante, y sin necesidad de congelarlos ni de utilizar conservantes para que no se dañen por el camino.
- Se favorece una alimentación más saludable
- Se elimina la gran intermediación que existe en este sector, evitando que aumenten los precios y que el productor cobre una cantidad injusta por sus productos.

El sello para estos actores de la gastronomía local se convertirá en una herramienta de promoción y diferenciador de calidad e identidad geográfica.

**PERTINENCIA DEL PROYECTO DE LEY**

Este proyecto de ley busca proteger y salvaguardar la gastronomía y los establecimientos que ofrezcan al público los platos con tradición gastronómica local; por medio de un sello que garantice, demuestre e identifique el origen y la tradición de los alimentos. Específicamente, incentivar al pequeño productor, proteger los productos de la zona geográfica, impulsar los saberes y tradiciones de cada producto, promover los productos locales y mejorar el entorno medioambiental de la gastronomía, incitando al visitante a consumir los productos locales. El Sello será entregado al plato de comida que cumpla con los requisitos establecidos en la presente ley y al establecimiento local que lo produce.



MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA  
Senadora  
Partido Centro Democrático.

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 1º del mes de agosto del año 2018 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 69 con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por la honorable Senadora *María del Rosario Guerra de la Espriella*.

El Secretario General,  
*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 1º de agosto de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 69 de 2018 Senado, por medio de la**

*cual se crea el sello de la gastronomía local y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la honorable Senadora *María del Rosario Guerra de la Espriella*. La materia de que trata el mencionado Proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El Secretario General,  
*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 1º de agosto de 2018

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

Cúmplase.  
El Presidente del honorable Senado de la República,  
*Ernesto Macías Tovar.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,  
*Gregorio Eljach Pacheco.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 576 - Viernes, 3 de agosto de 2018

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA Págs.

Proyecto de ley estatutaria número 70 de 2018 Senado, por medio de la cual se prohíbe la maternidad subrogada con fines de lucro en Colombia y se reglamenta en otros casos. .... 1

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 67 de 2018 Senado, por el cual se modifica el artículo 6º de la Ley 388 de 1997. 6

Proyecto de ley número 68 de 2018 Senado, por medio de la cual se incentiva el uso productivo de la guadua y el bambú y su sostenibilidad ambiental en el territorio nacional. .... 10

Proyecto de ley número 69 de 2018 Senado, por medio de la cual se crea el sello de la gastronomía local y se dictan otras disposiciones. .... 16