



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 669

Bogotá, D. C., martes, 11 de agosto de 2020

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 119 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 96 de la Ley 769 de 2002, o Código Nacional de Tránsito Terrestre, reformado por el artículo 3° de la Ley 1239 de 2008, eliminando la obligatoriedad de marcar el casco con la placa del vehículo en el uso de motocicletas, motociclos y mototriciclos, y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2020

"Por medio de la cual se modifica el artículo 96 de la Ley 769 de 2002, o Código Nacional de Tránsito Terrestre, reformado por el artículo 3 de la Ley 1239 de 2008, eliminando la obligatoriedad de marcar el casco con la placa del vehículo en el uso de motocicletas, motociclos y mototriciclos, y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

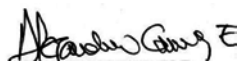
ARTÍCULO 1. El artículo 96 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 3 de la Ley 1239 de 2008, quedará así:


"Artículo 96. Normas específicas para motocicletas, motociclos y mototriciclos. Las motocicletas se sujetarán a las siguientes normas específicas:

1. Deben transitar ocupando un carril, observando lo dispuesto en los artículos 60 y 68 del Presente Código.
2. Podrán llevar un acompañante en su vehículo, el cual también deberá utilizar casco y la prenda reflectiva exigida para el conductor.
3. Deberán usar de acuerdo con lo estipulado para vehículos automotores, las luces direccionales. De igual forma utilizar, en todo momento, los espejos retrovisores.
4. Todo el tiempo que transiten por las vías de uso público, deberán hacerlo con las luces delanteras y traseras encendidas.
5. El conductor y el acompañante deberán portar siempre el casco de seguridad, conforme a la reglamentación que expida el Ministerio de Transporte. En todo caso, no se podrá exigir que el casco contenga el número de placa correspondiente al del vehículo en que se moviliza.
6. No se podrán transportar objetos que disminuyan la visibilidad, que incomoden al conductor o acompañante o que ofrezcan peligro para los demás usuarios de las vías.

ARTÍCULO 2. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.


De los Honorables Congresistas,


ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR
Senador de la República
Autor


GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI
Representante a la Cámara por Risaralda
Autor


OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Representante a la Cámara por Antioquia
Coautor


JUAN ESPINAL
Representante a la Cámara por Antioquia
Coautor


CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
Coautor

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ESTADÍSTICAS SOBRE USO DE MOTOCICLETAS, MOTOCICLOS Y MOTOTRICICLOS EN COLOMBIA.

Tal como lo revela el estudio "Las Motocicletas en Colombia" desarrollado por la Cámara de la Industria Automotriz de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia ANDI en el año 2019, las motocicletas en Colombia son el tipo más común de vehículos a motor y más ampliamente utilizado, representando más del 57,12% del parque en circulación de vehículos a motor. Por tanto, las motocicletas son cruciales para nuestra economía nacional. Lo anterior se debe a que una proporción muy alta de nuestra economía está organizada alrededor de este medio de transporte: desplazamientos casa-trabajo y viceversa, distribución de correo, entregas a domicilio, policía, bomberos, equipos de rescate, trabajadores humanitarios y voluntarios, etcétera.¹

El motociclismo ha permitido a miles de colombianos ingresar a la vida moderna y aportar ingresos a sus familias; también ofrece calidad de vida, entre otras cosas, a través del acceso a empleos y servicios, movilidad asequible, y el disfrute de deportes, esparcimiento y turismo.²

Este mismo estudio revela la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2018 (ECV), adelantada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, según el cual el 25,6% de los hogares de Colombia tiene motos, y el 89,8% de esos poseen al menos una.³

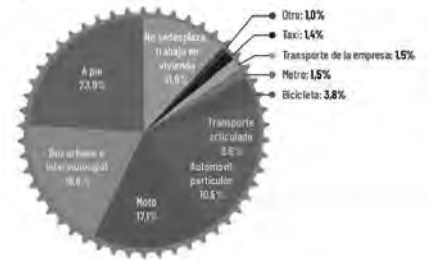
La encuesta revela que entre los jefes de hogar con moto, el 26% son mujeres, el 43,4% son menores de 40 años, el 72,1% son casados o viven en unión marital de hecho, el nivel predominante de estudios es la básica primaria, seguida por educación media y luego por básica secundaria, menos del 4% de ellos tienen un título universitario o estudios técnicos con título.⁴

Por otro lado, es bien conocida la creciente importancia de la motocicleta a nivel urbano y rural, cuyos usos son diametralmente diferentes, pero en esencia este tipo de vehículos ha servido para facilitar el transporte de la población. Al respecto, de acuerdo con la información de la ECV, entre los años 2011 y 2018, el mayor crecimiento se presentó en la zona rural, donde se pasó del 15,7% al 31,5% de hogares con motocicleta, casi duplicando

¹ Asociación Nacional de Industriales - ANDI (2019) *Las motocicletas en Colombia*. Bogotá: Cámara de la Industria Automotriz. [En línea], disponible en: [http://www.andi.com.co/Uploads/Estudio%20Motos%202019%20\(1\).pdf](http://www.andi.com.co/Uploads/Estudio%20Motos%202019%20(1).pdf), tomado: marzo 11 de 2020.
² Ibidem.
³ Ibidem.
⁴ Ibidem.

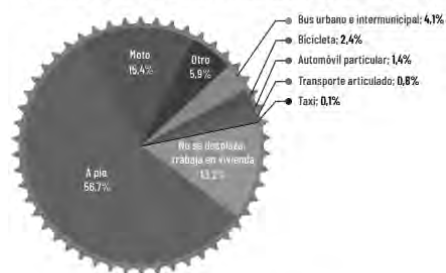
la cifra en solo cinco años. Entre tanto, en la zona urbana la proporción de hogares con motocicleta fue un poco menor (18,7% en 2011 frente al 28,6% en 2018) y presentó un crecimiento de casi el 50% en ese rubro tal como se demuestra en las siguientes gráficas.⁵

Figura 10. Medio de transporte para desplazarse al sitio de trabajo, zonas urbanas, 2018



* Otro incluye pishichin, como caballo, etc.
 Fuente: cálculos ANDI con información del DANE.

Figura 11. Medio de transporte para desplazarse al sitio de trabajo, zonas rurales, 2018



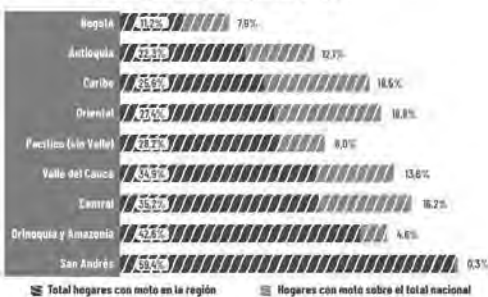
* Otro incluye pishichin, como caballo, etc.
 Fuente: cálculos ANDI con información del DANE.

⁵ Ibidem.

Como se verá en la siguiente gráfica, la motocicleta es un vehículo de alto impacto socioeconómico en todas las regiones del país, y en algunas de ellas es el más importante para la movilidad de las personas. Según la información revelada por el DANE en las regiones Caribe, Oriental y Central es donde se encuentra el mayor número de hogares con moto sobre el total de hogares con moto en el país, seguidas por Valle del Cauca, Antioquia, Pacífico, Bogotá, Orinoquía-Amazonia y finalmente San Andrés.⁶

En la mayoría de las regiones el número de hogares con al menos una moto es mayor en las áreas rurales que en las urbanas, lo cual evidencia la importancia socioeconómica de la moto en la ruralidad colombiana, donde se ubican los hogares con más bajos ingresos del país. Sin embargo, en las zonas urbanas las motos son igualmente importantes, a juzgar por los porcentajes de las regiones de San Andrés, Pacífico y Central.⁷

Figura 12. Hogares con moto por regiones del país, 2018



Fuente: cálculos ANDI con información del DANE.

Por todo lo anterior y de acuerdo a la conclusiones presentadas por la ANDI en su estudio, es posible apreciar la importancia de la motocicleta como medio de transporte, teniendo en cuenta que tanto en las zonas urbanas como en las rurales, representa el segundo medio de transporte para desplazarse al sitio de trabajo y que el incremento de la motocicleta como medio de transporte es muy significativo, especialmente en los estratos más bajos.⁸

⁶ Ibidem.
⁷ Ibidem.
⁸ Asociación Nacional de Industriales - ANDI (2019) *Las motocicletas en Colombia*. Bogotá: Cámara de la Industria Automotriz. [En línea], disponible en: [http://www.andi.com.co/Uploads/Estudio%20Motos%202019%20\(1\).pdf](http://www.andi.com.co/Uploads/Estudio%20Motos%202019%20(1).pdf), tomado: marzo 13 de 2020.

II. IMPACTO FISCAL.

La presente iniciativa no ordena gasto alguno a la luz de lo concebido en el Artículo 7 de la Ley 819 de 2003, sin embargo, es necesaria la revisión del impacto de la eliminación de esta obligación frente al recaudo por multas impuestas por las autoridades de tránsito y transporte a nivel nacional.

III. NECESIDAD DEL PROYECTO.

Revisando atentamente la teleología del actual Código Nacional de Tránsito Terrestre (Ley 769 de 2002) se encuentra que este ha sido un cuerpo normativo pensado esencialmente para organizar el tránsito y garantizar la seguridad vial.

De la exposición de motivos, la cual es posible ubicar en la Gaceta 289 del 2000, se extrae lo siguiente:

"Después de varios intentos fallidos, tratando de entregarle al país, una normatividad sería, acorde con los avances y la tecnología moderna, pero además para afrontar los retos del siglo XXI, es trascendental el momento histórico, para quienes tenemos la responsabilidad de legislar y de definir el marco jurídico del tránsito terrestre.

Actualmente el estado Colombiano cuenta con una normatividad nacional un tanto obsoleta, poco ágil y además, alejada de la realidad de la problemática especialmente la urbana y por consiguiente, sin herramientas para resolver o iniciar la solución al caos existente lo que está causando una altísima inseguridad vial e influyendo negativamente en la eficiencia económica para el sector.

El Código Nacional de Tránsito terrestre será un conjunto armónico y coherente de normas y como objeto tendrá, entre otros, la organización del tránsito en el territorio nacional y la prevención de la accidentalidad con sus consecuencias nocivas para la vida, la integridad personal y los bienes de los ciudadanos.

La propuesta que se presenta busca su aplicación, con fines de prevención de accidentes y pretende tener consecuencias de tipo sancionatorio administrativo.⁹

Este Código, cuya vigencia comenzó en el año 2002, estableció inicialmente en su artículo 96 una serie de normas específicas aplicables a las motocicletas, motociclos y mototriciclos, entre las cuales se encontraba el uso del casco de seguridad, tanto para el conductor como para su acompañante. Un par de años después se expidió la Ley 1239 de 2008, la cual tiene como título "modificar los artículos 106 y 107 del Código Nacional de Tránsito", sin

⁹ Gaceta del Congreso 289 del 26 de julio de 2000, p. 18-19.

embargo, curiosamente, termina modificando el referido artículo 96, previendo el deber de portar siempre en el casco el número de la placa del vehículo en que se transite, con excepción de los pertenecientes a la fuerza pública.

Aquella disposición última no solo resulta desproporcionada sino que además no guarda relación alguna, y si se quiere, unidad de materia, con el fin propuesto en el multicitado Código Nacional de Tránsito: Regular la movilidad y garantizar la seguridad vial. No hay que hacer muchas disquisiciones para llegar a esta conclusión en tanto que, obligar a las personas a llevar siempre consigo el casco que contiene el número de placa igual al del vehículo no significa por sí mismo que se va a garantizar su seguridad ni la de los demás conductores y transeúntes, más bien constituye un obstáculo a su libre circulación, que es un principio rector de la Ley 769 de 2002 y al derecho fundamental a la libertad de locomoción previsto en el artículo 24 Superior. En este punto se reconoce que el derecho fundamental a la libertad de circulación no es absoluto, valga decir, encuentra límites constitucionales y legales, sin embargo, en el particular no se justifica bajo ninguna perspectiva jurídica que se le coloque una imposición que impida su libertad de desplazamiento en un medio válido de transporte, cuando contar o no con el número de placa en nada afecta o garantiza la seguridad vial, para lo cual fue pensado el Código en cuestión.

Pléñese simplemente en aquella persona que no sea propietaria de una motocicleta o similar y tenga su casco personal el cual utilice para movilizarse diariamente, haciéndolo por razones de higiene, lo cual tiene todo el sentido. Esa persona, bajo la normatividad actual tiene dos alternativas: o solo puede utilizar el vehículo que tenga la placa coincidente con la de su casco o compra tantos cascos como vehículos a utilizar necesita. Este planteamiento resulta a todas luces absurdo y significa obligar a lo imposible.

Algunas voces arguyen que el fin de esta medida es poder identificar con facilidad a quienes se valen de los vehículos para cometer conductas punibles de todo tipo o evitar la comisión de los mismos, sin embargo, debe decirse lo siguiente: i) el llevar consigo un casco cuyas placas correspondan a las del vehículo que se maneja no garantiza per se que no se van a cometer delitos o que los números sean los que se encuentren oficialmente registrados, aunado a que no existe evidencia contundente que demuestre que ese deber sirve como medio de disuasión; y ii) si lo que se pretende es salvaguardar otro tipo de bienes jurídicos tutelados, no es el Código Nacional de Tránsito el llamado a velar por la garantía de estos fines.

Por lo anterior, el mandato de coincidencia entre la placa del casco y la placa del vehículo antes que perseguir un fin válido, representa un desmedro a la libertad de locomoción y desconoce las necesidades personales de quienes utilizan este tipo de medios de transporte, razón por la cual se justifica eliminar tal imposición, dejando claro, eso sí, el

deber de portar siempre el casco que cumpla con los requisitos de seguridad, lo cual sí va en línea con los fines propuestos por la norma en cita.

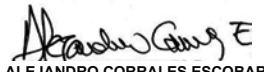
IV. CONTENIDO.

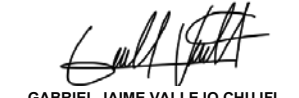
Este proyecto está conformado por 2 artículos incluyendo su vigencia, así:

El primer artículo modifica el artículo 96 de la Ley 769 de 2002, que ya había sido modificado por el artículo 3 de la Ley 1239 de 2008, con el objetivo de eliminar la obligatoriedad de marcar el casco con la placa del vehículo en el uso de motocicletas, motociclos y mototriciclos.

El artículo segundo establece la vigencia de la presente ley, además de la derogatoria para todas las normas que le sean contrarias.


De los Honorables Congressistas,


ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR
Senador de la República
Autor


GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI
Representante a la Cámara por Risaralda
Autor


OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Representante a la Cámara por Antioquia
Coautor


JUAN ESPINAL
Representante a la Cámara por Antioquia
Coautor


CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
Coautor

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 120 DE 2020
CÁMARA**

por la cual se modifica el artículo 112 del Código de Tránsito.

PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2020 – CÁMARA DE REPRESENTANTES

“POR LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 112 DEL CÓDIGO DE TRÁNSITO”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 3º. Modifíquese el artículo 112 del Código Nacional de Tránsito, el cual quedará así:

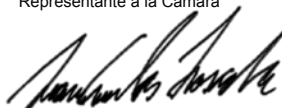
Artículo 112. De la obligación de señalar las zonas de prohibición. Toda zona de prohibición deberá estar expresamente señalizada y demarcada en su sitio previa decisión del funcionario de tránsito competente. No se podrán establecer zonas de prohibición permanentes, salvo por razones de seguridad debidamente justificadas; en todos los demás eventos, la señalización deberá indicar los días y horas en los cuales no opera la prohibición. Se exceptúan de ser señalizadas o demarcadas todas aquellas zonas cuyas normas de prohibición o autorización están expresamente descritas en este código. Carecerá de validez la imposición de comparendos por estacionar en zona prohibida cuando fuera de los casos previstos en el artículo 76 en el lugar no exista la señalización prevista en el presente artículo.

ARTÍCULO 2º. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.


CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO
Representante a la Cámara


EDWARD DAVID RODRIGUEZ R.
Representante a la Cámara


KATHERINE MIRANDA PEÑA
Representante a la Cámara


JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Representante a la Cámara


LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Representante a la Cámara


MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRIGUEZ
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El proyecto de ley presentado a consideración del honorable Congreso de la República busca modificar el artículo 112 del Código de Tránsito, con la finalidad de evitar arbitrariedades que en aplicación de la normativa vigente se han generado por permisiones o ambigüedades en su redacción.

Considerando que la regulación del tránsito es una manifestación del ejercicio del poder de policía, el Congreso, como titular de la misma, al establecer limitaciones y restricciones al ejercicio de los derechos y las libertades de los ciudadanos, debe procurar que aquellas no terminen haciendo nugatorio el derecho y en esa medida ha de prevenir abusos por parte de la autoridad encargada de verificar el cumplimiento de las normas de policía.

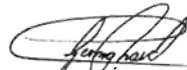
En la medida en que la regulación contenida en el Código, por falta de precisión acerca de su alcance, se ha prestado para extralimitaciones por parte de las autoridades de tránsito, se hace necesario que el legislador, que es quien tiene la legitimidad para hacerlo, delimite la redacción de aquellas normas que regulan situaciones en las que se ha advertido cierta recurrencia hacia el abuso de autoridad frente a la indefensión de los ciudadanos.

El Código Nacional de Tránsito establece como una conducta que da lugar a la imposición de comparendos el estacionamiento en zonas prohibidas. Las zonas prohibidas se dividen en dos categorías: aquellas que la ley expresamente consagra como tales en el artículo 76 y que no requieren señalización expresa de prohibición, y las que emanan de la decisión de la autoridad de tránsito, las que, por no corresponder a un mandato legal preexistente, requieren de una señalización expresa que informe de la restricción a los conductores.

Un punto de abuso frecuente ha sido el de ir estableciendo restricciones de manera absoluta para el estacionamiento, cuando, salvo por razones de seguridad, la prohibición no se justifica todos los días ni a todas las horas. En todo el mundo civilizado, las prohibiciones deben establecerse en forma razonable, de manera que ellas operen cuando afectan la movilidad por causa de la cantidad de vehículos en circulación; por ello, se propone que no podrá haber zonas de prohibición permanentes, salvo por razones de seguridad debidamente justificadas, y que en todos los demás casos en los que se establezcan prohibiciones, su señalización deberá indicar los días y horas en los cuales no opera la prohibición, y que carezcan de eficacia jurídica los comparendos impuestos por estacionar en una


zona prohibida distinta de las contempladas legalmente si en el lugar no existe la señalización de la zona de prohibición.

De los Sres. Congresistas,


CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO
 Representante a la Cámara


EDWARD DAVID RODRIGUEZ R.
 Representante a la Cámara


KATHERINE MIRANDA PEÑA
 Representante a la Cámara


JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
 Representante a la Cámara


LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
 Representante a la Cámara


MARIA JOSÉ PIZARRO RODRIGUEZ
 Representante a la Cámara

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 121 DE 2020
 CÁMARA**

por medio de la cual se modifica la Ley 1708 del 2014, Código de Extinción de Dominio.

PROYECTO DE LEY NÚMERO ____ DE 2020 CÁMARA

"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1708 DEL 2014, CÓDIGO DE EXTINCIÓN DE DOMINIO"

El Congreso de Colombia

DECRETA

ARTÍCULO 1º. Adiciónese un parágrafo al artículo 16 de la Ley 1708 del 2014, en cual quedará así:

ARTÍCULO 16. CAUSALES. Se declarará extinguido el dominio sobre los bienes que se encuentren en las siguientes circunstancias:

1. Los que sean producto directo o indirecto de una actividad ilícita.
2. Los que correspondan al objeto material de la actividad ilícita, salvo que la ley disponga su destrucción.
3. Los que provengan de la transformación o conversión parcial o total, física o jurídica del producto, instrumentos u objeto material de actividades ilícitas.
4. Los que formen parte de un incremento patrimonial no justificado, cuando existan elementos de conocimiento que permitan considerar razonablemente que provienen de actividades ilícitas.
5. Los que hayan sido utilizados como medio o instrumento para la ejecución de actividades ilícitas.
6. Los que de acuerdo con las circunstancias en que fueron hallados, o sus características particulares, permitan establecer que están destinados a la ejecución de actividades ilícitas.
7. Los que constituyan ingresos, rentas, frutos, ganancias y otros beneficios derivados de los anteriores bienes.
8. Los de procedencia lícita, utilizados para ocultar bienes de ilícita procedencia.

9. Los de procedencia lícita, mezclados material o jurídicamente con bienes de ilícita procedencia.

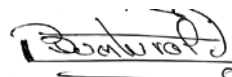
10. Los de origen lícito cuyo valor sea equivalente a cualquiera de los bienes descritos en los numerales anteriores, cuando la acción resulte improcedente por el reconocimiento de los derechos de un tercero de buena fe exenta de culpa.

11. Los de origen lícito cuyo valor corresponda o sea equivalente al de bienes producto directo o indirecto de una actividad ilícita, cuando no sea posible la localización, identificación o afectación material de estos.

PARÁGRAFO PRIMERO. También procederá la extinción de dominio respecto de los bienes objeto de sucesión por causa de muerte, cuando en ellos concurrea cualquiera de las causales previstas en esta ley.

PARÁGRAFO SEGUNDO: No procederán las causales anteriormente previstas, cuando el propietario del bien inmueble pueda probar en etapa administrativa preliminar, que actuó de buena fe exenta de culpa. Caso en el cual, La Fiscalía General de la Nación deberá proferir resolución de archivo.

Artículo 2º. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
 Representante a la Cámara












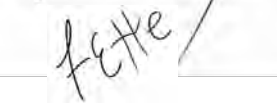

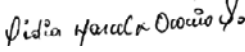

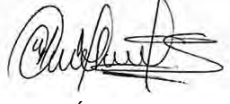

MARIA CRISTINA SOTO DE GOMEZ
 Representante a la Cámara



ALFREDO APE CUELLO BAUTE
 Representante a la Cámara



CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON
 Representante a la Cámara

 <p>ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS Representante a la Cámara</p>  <p>DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE Representante a la Cámara</p>  <p>ARMANDO ANTONIO ZABARRAIN DE ARCE Representante a la Cámara</p>  <p>JAIME FELIPE LOZADA POLANCO Representante a la Cámara</p>  <p>JUAN CARLOS RIVERA PEÑA Representante a la Cámara</p>  <p>YAMIL HERNANDO ARANA PADAUI Representante a la Cámara</p>  <p>JOSE GUSTAVO PADILLA OROZCO Representante a la Cámara</p>  <p>FELIPE ANDRÉS MUÑOZ DELGADO REPRESENTANTE A LA CÁMARA</p>  <p>WADITH ALBERTO MANZUR IMBET Representante a la Cámara</p>  <p>JOSÉ ELVER HERNÁNDEZ CASAS Representante a la Cámara</p>	 <p>FELIX ALEJANDRO CHICA CORREA Representante a la Cámara</p>  <p>NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO Representante a la Cámara</p>  <p>NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN Representante a la Cámara</p>  <p>EMETERIO JOSÉ MONTES CASTRO Representante a la Cámara</p>  <p>GERMÁN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ Representante a la Cámara</p>
---	--

<p align="center">Proyecto de ley N° ___ de 2020 Cámara</p> <p align="center">"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1708 DEL 2014, CÓDIGO DE EXTINCIÓN DE DOMINIO"</p> <p align="center">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>I. OBJETO</p> <p>El objeto de la iniciativa legislativa, es adicionar un parágrafo al artículo 16 de la Ley 1708 del 2014, por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio. Esto, con el fin de salvaguardar el derecho constitucional a la propiedad privada, evitando que la figura de extinción de dominio, afecte a terceros que actúan de buena fe, porque desconocían que el bien de su propiedad tuvo o tiene un origen o destinación ilícita.</p> <p>II. ANTECEDENTES NORMATIVOS</p> <p>Los artículos 34 y 58 de la Constitución Política, obedecen a una decisión político-criminal producto del ejercicio legítimo del poder Estatal, que estableció el constituyente de 1991 y su finalidad radica en otorgar al Estado la posibilidad de extinguir todos los derechos patrimoniales ilícitos por origen o destinación, con el propósito de suprimir las estructuras económicas de la criminalidad organizada.</p> <p>La extinción de dominio surgió como necesidad institucional, social, política y económica de lucha efectiva y directa contra los patrimonios ilícitos, por ello, no resulta ser una herramienta irrelevante sino un mecanismo preciso con la capacidad de combatir en el plano económico y financiero todas aquellas modalidades de criminalidad organizada en punto de su patrimonio. (Vásquez, 2018, Pag. 13).</p> <p>Así, la extinción de dominio en materia criminal contempla en resumen dos categorías básicas, esto es, procede por origen ilícito (Art. 34 Constitución Política) y por destinación ilícita (Art. 58 Constitución Política).</p> <p>Todo derecho de contenido patrimonial y de valoración económica que provenga de manera directa o indirecta de la comisión de conductas ilícitas representa una transgresión a la PROPIEDAD LEGÍTIMA, existiendo una ilicitud embrionaria, tomando al titular de ese derecho subjetivo en un titular formal o</p>	<p>aparente de un derecho subjetivo de contenido económico-patrimonial; de otro lado, en punto de la segunda causal básica (destinación), la misma no hace referencia al modo o forma de adquisición de los derechos, dado que éste tópico se torna intrascendente, sino que indaga si a través de actos ilícitos los bienes que se postulan para su extinción fueron medios o instrumentos para la ejecución de actividades ilícitas que vulneraron u omitieron acciones que dieran cuenta del cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad. (Vásquez, 2018, Pag. 14)</p> <p>Colombia es pionero en el mundo en su regulación. La Ley 1708 de 2014 es una legislación creadora de un cuerpo normativo sistemático que instauró un procedimiento especial en extinción de dominio (Sentencia C-958 de 2014), compilación modificada por la Ley 1849 de 2017. El denominado Código de Extinción del Derecho de Dominio es una integralidad normativa, metódica, consecuente, armónica, dotada de principios y reglas que definen el instituto y la acción de extinción de dominio, ello forja una ruptura sustancial con las legislaciones precedentes. (Vásquez, 2018).</p> <p>III. NATURALEZA DEL DERECHO A LA PROPIEDAD Y DE LA EXTINCIÓN DE DOMINIO</p> <p>El constituyente de 1991, estableció dos importantes cambios en el contenido y alcance del derecho a la propiedad en Colombia: en primer lugar, atribuyó a la propiedad privada una relación estrecha con los valores y principios ético-sociales que fundamentan el Estado, y en segundo lugar, asignó a este derecho una función social que lo enmarca.</p> <p>El artículo 58 de la Constitución Política de Colombia garantiza el derecho a la propiedad privada, siempre que ella haya sido adquirida con arreglo a las leyes civiles. Allí se señala que el Estado no puede desconocer este derecho, ni vulnerarlo, por medio de leyes posteriores. No obstante lo anterior, el derecho a la propiedad privada no es absoluto. De acuerdo con la Corte Constitucional, en Sentencia C-740 de 2003, Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño:</p> <p><i>"el derecho de propiedad no es, per se, un derecho fundamental ya que el constituyente no lo ha dotado de esa precisa naturaleza. Si bien durante el Estado liberal originario, el derecho de propiedad era considerado como un derecho inalienable del ser humano y, por lo mismo, no susceptible de la injerencia estatal, hoy esa concepción está superada y esto es así al punto que en contextos como el nuestro, el mismo constituyente le ha impuesto límites sustanciales a su ejercicio. De allí que, si bien se lo reconoce como un derecho constitucional, se lo hace como un derecho de segunda generación,</i></p>
--	---

esto es, como un derecho adscrito al ámbito de los derechos sociales, económicos y culturales. Por ello, la jurisprudencia de esta Corporación sólo le ha reconocido al derecho de propiedad el carácter de derecho fundamental cuando está en relación inescindible con otros derechos originariamente fundamentales y su vulneración compromete el mínimo vital de las personas"

Es decir, el constituyente de 1991 reconoció un conjunto de instituciones relacionadas con la propiedad privada, a saber; la extinción de dominio, la expropiación y la prohibición de la confiscación; figuras que limitan el ejercicio de los derechos subjetivos en punto de los derechos patrimoniales. Esto, permite establecer que la PROPIEDAD LEGÍTIMA se sustenta bajo tres premisas fundamentales, que son:

- A. La exigencia de licitud del título que la origina,
- B. La función social y ecológica y,
- C. El sometimiento a razones de utilidad pública o interés social.

De esta manera, el incumplimiento de los dos primeros pilares configurara la extinción de dominio, así, los artículos 34 y 58 constituyen el fundamento directo e inequívoco para extinguir el dominio por origen ilícito o destinación según sea el caso, y finalmente de la tercera proposición, sucederá la figura de la expropiación.¹

En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha argumentado que el artículo 34 de la constitución, establece que en caso de declararse en sentencia judicial, que el bien se adquirió mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social, se configurara la inexistencia del derecho de propiedad, en el entendido que este ha sido privado del reconocimiento jurídico, por no haber sido obtenido o ejercido con arreglo al ordenamiento jurídico, caso en el cual se configura la acción extintiva de dominio por origen ilícito.

Ahora bien, la extinción de dominio no solo se contrae al caso de los bienes provenientes de un origen ilícito. El artículo 58 de la Constitución Política dispone que "La propiedad es una función social que implica obligaciones", y en ese sentido, quien ostenta un título válido de propiedad se expone a perderlo si no ejerce su derecho de manera legítima, acorde con el ordenamiento jurídico. En palabras de la Corte Constitucional:

"Desde el artículo 1º, está claro que en el nuevo orden constitucional no hay espacio para el ejercicio arbitrario de los derechos, pues su ejercicio debe estar matizado por las razones sociales y los intereses generales. Pero estas implicaciones se descontextualizan si no se tienen en cuenta los fines

¹ Fundamentos e imputación en materia de extinción del derecho de dominio, Universidad Nacional de Colombia, Santiago Vasquez Betancur 2018.

anunciados en el artículo 2º y, para el efecto que aquí se persigue, el aseguramiento de la vigencia de un orden justo. En efecto, un orden justo sólo puede ser fruto de unas prácticas sociales coherentes con esos fundamentos. No se puede asegurar orden justo alguno si a los derechos no se accede mediante el trabajo honesto sino ilícitamente y si en el ejercicio de los derechos lícitamente adquiridos priman intereses egoístas sobre los intereses generales"

Lo anterior, teniendo en cuenta que, el derecho a la propiedad adquirido conforme a las leyes civiles, también puede perderse por medio de la extinción de dominio, cuando el titular del derecho da a los bienes un uso contrario a la función social que es inherente a la propiedad, pues se entiende que ese uso constituye un ejercicio arbitrario e injusto del derecho subjetivo que se ostentaba.

En este caso, mediante sentencia judicial se declara que el titular de la propiedad ha dejado de ser digno de reconocimiento y protección por parte del Estado, a partir del momento en que el titular del derecho destinó los bienes a fines ilícitos. En palabras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá Sala de Extinción de Dominio, Magistrada Ponente: María Idali Molina Guerrero, *"la acción de extinción de dominio, implica la pérdida del derecho de propiedad sobre bienes a favor del Estado y sin ninguna contraprestación o compensación para su titular, entre otras circunstancias, cuando "el bien haya sido utilizado como medio o instrumento para la comisión de actividades ilícitas"*

En consecuencia, si bien la Constitución protege el derecho a la propiedad privada, este derecho no es absoluto, pues para que logre configurarse y mantenerse en el tiempo, el origen y destinación del bien, debe estar sujeto las razones sociales y a los fines esenciales del estado, de lo contrario se configurara la extinción de dominio consagrada en los artículos 34 y 58 superiores. Y en este punto es pertinente indicar que la buena fe exenta de culpa, es una excepción a la aplicabilidad de la acción extintiva de dominio, como se verá a continuación.

IV. BUENA FE EXCENTA DE CULPA.

El artículo 83 de la Constitución Política establece que *"las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que ellos adelanten ante estas"*. Esta buena fe constituye un límite material a la extinción de dominio, cuando ella reúne las características necesarias para dar origen a un derecho digno de reconocimiento y protección jurídica. Es decir, cuando se trata de una buena fe creadora de derecho.

La doctrina y la jurisprudencia, reconocen en materia civil dos clases de buena fe.

- Buena fe simple, que equivale a obrar con lealtad, rectitud y honestidad, es la que se exige normalmente a las personas en todas sus actuaciones. El

Código Civil, al referirse a la adquisición de la propiedad, la define en el artículo 768 como la conciencia de haberse adquirido el dominio de la cosa por medios legítimos, exentos de fraude y de todo otro vicio. Esta buena fe se denomina simple, por cuanto, si bien surte efectos en el ordenamiento jurídico, estos solo consisten en cierta protección que se otorga a quien así obra.

- Buena fe cualificada, tiene dos elementos fundamentales, necesarios para que pueda crear un derecho digno de reconocimiento y protección jurídica: un elemento subjetivo consistente en la conciencia de haber obrado conforme a derecho, y un elemento objetivo consistente en haber realizado actos que demuestren diligencia y cuidado suficientes para merecer un tratamiento diferenciado frente a quienes actúan con pura buena fe simple.

En palabras de la Honorable Corte Constitucional, en Sentencia C-1007 de 2002 *"a diferencia de la buena fe simple que exige solo una conciencia recta y honesta, la buena fe cualificada o creadora de derecho exige dos elementos a saber: uno subjetivo y otro objetivo. El primero hace referencia a la conciencia de obrar con lealtad, y el segundo exige tener la seguridad de que el tradente es realmente el propietario, lo cual exige averiguaciones adicionales que comprueben tal situación. Es así que, la buena fe simple exige solo conciencia, mientras que la buena fe cualificada exige conciencia y certeza"*

Esta buena fe cualificada o creadora de derecho es un límite material de la extinción de dominio, porque protege a los terceros que adquieren de buena fe un bien incurso en alguna cualquiera de las causales de extinción de dominio. Así, por ejemplo:

"la buena fe cualificada o creadora de derecho tiene plena aplicación en el caso de los bienes adquiridos por compra o permuta y que provienen directa o indirectamente de una actividad ilícita. Es así que, si alguien adquiere un bien con todas las formalidades exigidas por la ley para adquirir la propiedad, y si ese bien proviene directa o indirectamente de una actividad ilícita, en principio, aquel adquirente no recibiría ningún derecho pues nadie puede transmitir un derecho que no tiene y sería procedente la extinción de dominio; pero, si se actuó con buena fe exenta de culpa, dicho tercero puede quedar amparado por el ordenamiento jurídico al punto de considerarse que por efecto de su buena fe cualificada se ha radicado plenamente el derecho de propiedad en su cabeza, y por lo tanto sobre tal bien no podría recaer la extinción de dominio" (Sentencia C-1007, 2002)

Ahora bien, la buena fe también se predica del propietario que adquiere el bien con todas las prerrogativas jurídicas y que no es sujeto de expropiación, sin embargo por alguna razón ajena y desconocida por él, en el inmueble se está ejecutando alguna conducta punible.

Finalmente, para que la denominada buena fe cualificada pueda surtir sus efectos creadores de derecho, se requiere el cumplimiento de algunos requisitos exigidos de antaño por la jurisprudencia:

- a) Que el derecho o situación jurídica aparentes, tenga en su aspecto exterior todas las condiciones de existencia real, de manera que cualquier persona prudente o diligente no pueda descubrir la verdadera situación. La apariencia de los derechos no hace referencia a la creencia subjetiva de una persona, sino a la objetiva o colectiva de las gentes. De ahí que los romanos dijieran que la apariencia del derecho debía estar constituida de tal manera que todas las personas al examinarlo cometieran un error y creyeran que realmente existía, sin existir. Este es el error communis, error común a muchos.
- b) Que la adquisición del derecho se verifique normalmente dentro de las condiciones exigidas por la ley; y
- c) Finalmente, se exige la concurrencia de la buena fe en el adquirente, es decir, la creencia sincera y leal de adquirir el derecho de quien es legítimo dueño" (Sentencia del 23 de junio de 1958).

V. TITULARIDAD Y EJERCICIO DE LA ACCIÓN DE EXTINCIÓN DE DOMINIO

La titularidad de la acción de extinción de dominio no fue establecida en la Constitución. El artículo 34 de la Carta se limita a señalar que la extinción debe ser declarada "por sentencia judicial", pero no aclara qué entidad o funcionario del Estado es quien está facultado para acudir ante los jueces y poner en movimiento el aparato judicial, con miras a la obtención de una sentencia en esa materia.

Teniendo en cuenta esta omisión, la Corte Constitucional en Sentencia C-111 de 2000, Magistrado Ponente, Alvaro Tafur Galvis, ha entendido que la voluntad del constituyente primario fue la de conferir al Congreso de la República un amplio margen de configuración legislativa, argumentando que:

"El Congreso Nacional puede, en ejercicio de la cláusula general de competencia, porque la Constitución Política no dispone lo contrario, distribuir entre los distintos organismos y autoridades que integran la Rama Judicial del Poder Público el conocimiento de asuntos jurisdiccionales y decidir, por razones de economía procesal, o de política legislativa, que la Fiscalía General de la Nación conozca de una acción de naturaleza constitucional, dirigida a desvirtuar la presunción de legalidad que protege los derechos adquiridos por los administrados. (...) La Corte no podría decidir lo contrario atendiendo a un texto constitucional tan claro como el artículo 250, que, simplemente, enuncia las funciones del ente acusador y permite a la ley adicionarlas al decir en el numeral 5º: 'Cumplir las demás funciones que establezca la ley'"

Ahora bien, es importante resaltar que en Colombia la Fiscalía General de la Nación es una entidad adscrita a la rama judicial del poder público, y que cumple funciones judiciales por expreso mandato del artículo 116 de la Constitución Política. Esta norma dispone que la Fiscalía General de la Nación administra justicia al igual que los jueces de la República, y en esa medida puede ser revestida de la facultad de actuar y decidir como juez. Es decir, esta norma constitucional autoriza al legislador para que, en ejercicio de su amplio margen de configuración legislativa, le asigne a la Fiscalía General de la Nación funciones judiciales propias de los jueces de la República. Adicionalmente, la Constitución Política en su artículo 250, al definir las competencias de la Fiscalía General de la Nación, no solo no limitó o restringió la posibilidad de que el legislador le atribuyera nuevas facultades judiciales propias de los jueces, distintas al ejercicio de la acción penal que tradicionalmente le correspondía, sino que de hecho lo autorizó al indicar que esa entidad debería cumplir todas las demás funciones que "establezca la ley".

En virtud de lo anterior, en el proceso de extinción de dominio, la Fiscalía puede emplear técnicas de investigación sin necesidad de que intervenga un juez de control de garantías, pues como indicó la Honorable Corte Constitucional en la sentencia C-740 de 2003, la Constitución no lo requiere en atención a que el proceso de extinción de dominio (i) no se basa en el ius puniendi del Estado y (ii) en tanto acción autónoma, puede tener una configuración distinta a la del proceso penal".

En consideración con lo anteriormente argumentado, el artículo 29 de la Ley 1708 de 2014, por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio, establece que le corresponde a la Fiscalía General de la Nación:

1. Investigar y determinar si los bienes objeto del trámite se encuentran en alguna de las causales de extinción de dominio.
2. Asegurar los bienes objeto del trámite de extinción de dominio, adoptando las medidas cautelares que sean procedentes.
3. Corregir de oficio o a solicitud de parte los actos irregulares que se hubieren llevado a cabo en el curso de la fase inicial.
4. **Proferir resolución de archivo o presentar la demanda de extinción de dominio.**
5. Dirigir y coordinar técnica, operativa y jurídicamente las funciones de policía judicial que en forma permanente cumplen el Cuerpo Técnico de Investigaciones de la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley.
6. Velar por la protección de los testigos e intervinientes en el proceso.

7. Las demás que le atribuye el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación"

VII. PROBLEMA JURÍDICO QUE PRETENDE SUBSANAR EL PROYECTO DE LEY

Está demostrado que la Fiscalía General de la Nación, es la encargada de investigar si los bienes objeto del trámite se encuentran en alguna de las causales de extinción de dominio, y determinar si se debe presentar la respectiva demanda o si por el contrario se debe proferir resolución de archivo. Sin embargo la Fiscalía está presentando las demandas, aun, cuando en su etapa de investigación encuentra demostrado que la figura de la extinción de dominio se ejercerá en contra de un tercero que actuó de buena fe exenta de culpa y desconocía que el bien objeto de su propiedad tiene un origen o uso ilícito.

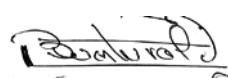
Es aquí donde se centra el objeto del proyecto de ley, en el entendido que propone establecer que la Fiscalía General de la Nación, en el marco de lo ya establecido en la Ley 1708 de 2014, tenga la **obligación** de decidir que no se configuran las causales de extinción de dominio, cuando el propietario del bien inmueble pueda probar, en etapa administrativa preliminar, que desconocía que en su propiedad se estaba ejecutando directa o indirectamente una actividad ilícita. (Terceros de Buena Fe exentos de culpa en un proceso de extinción de dominio).

Esto, garantizando que el proceso de extinción de dominio se cña a los parámetros de celeridad y economía procesal y consecuentemente no contribuya con la congestión de los despachos judiciales. Así como evitando que los terceros que actúan de buena fe, padezcan los traumatismos de las medidas cautelares que sacan su propiedad del comercio, así como evitar que se prive del uso, goce y disposición del inmueble y acarrear los costos de un profesional del derecho que efectuó su defensa.

Lo anterior, ante la necesidad de valorar el nexo causal que puede existir entre un titular de derechos y una causal de extinción de dominio, pues las causales constitucionales no son plenamente objetivas, pues demandan una mínima valoración subjetiva de si el titular de los derechos (en aquellos casos donde existen) actuó en contravía de los postulados constitucionales que rigen el derecho de la propiedad frente a la forma de adquirir el derecho o con relación al cumplimiento de la función social que le es inherente.

Comoquiera que son múltiples los casos donde un bien aparece objetivamente comprometido en una causal de extinción de dominio, pero los titulares de derechos sobre el mismo no tienen ninguna relación con la dicha circunstancia. Es el caso frecuente de los inmuebles en arrendamiento destinados o utilizados por los inquilinos para la actividad ilícita de expendio de estupefacientes, donde se logra demostrar que el propietario procedió de buena fe exenta de cualquier culpa y desconocía o estaba en la imposibilidad de conocer la destinación ilícita que el arrendatario estaba haciendo del inmueble.

Si bien, a primera vista, el inmueble aparece comprometido en la causal quinta de extinción de dominio (que corresponde a la causal tercera de la Ley 793), los presupuestos para declarar la extinción del derecho de dominio no se cumple, por la ausencia del nexo de relación determinante, resultando, por tanto, procedente el archivo de la investigación.


BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
 Representante a la Cámara


MARIA CRISTINA SOTO DE GOMEZ
 Representante a la Cámara


ALFREDO APE CUELLO BAUTE
 Representante a la Cámara


CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON
 Representante a la Cámara


ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS
 Representante a la Cámara


DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE
 Representante a la Cámara


ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN DE ARCE
 Representante a la Cámara


JAIME FELIPE LOZADA POLANCO
 Representante a la Cámara


JUAN CARLOS RIVERA PENA
 Representante a la Cámara


YAMIL HERNANDO ARANA PADAUI
 Representante a la Cámara


JOSE GUSTAVO PADILLA OROZCO
 Representante a la Cámara


FELIPE ANDRÉS MUÑOZ DELGADO
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA


WADITH ALBERTO MANZUR IMBET
 Representante a la Cámara


JOSÉ ELVER HERNÁNDEZ CASAS
 Representante a la Cámara


FELIX ALEJANDRO CHICA CORREA
 Representante a la Cámara


NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO
 Representante a la Cámara


NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN
 Representante a la Cámara


EMETERIO JOSÉ MONTES CASTRO
 Representante a la Cámara


GERMÁN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ
 Representante a la Cámara

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 123 DE 2020
CÁMARA**

por medio de la cual se ordena el anticipo de pensiones, adicionando un parágrafo al artículo 33 de la Ley 100 de 1993.

PROYECTO DE LEY NÚMERO ____ DE 2020 CÁMARA

"POR MEDIO DE LA CUAL SE ORDENA EL ANTICIPO DE PENSIONES, ADICIONANDO UN PARÁGRAFO AL ARTÍCULO 33 DE LA LEY 100 DE 1993"

El Congreso de Colombia

Decreta:

Artículo 1º. Adiciónese un parágrafo transitorio al artículo 33 de la Ley 100 de 1993, el cual quedara así:

ARTÍCULO 33. REQUISITOS PARA OBTENER LA PENSION DE VEJEZ. Para tener el derecho a la Pensión de Vejez, el afiliado deberá reunir las siguientes condiciones:

1. Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad si es mujer o sesenta (60) años si es hombre.

A partir del 1o. de enero del año 2014 la edad se incrementará a cincuenta y siete (57) años de edad para la mujer, y sesenta y dos (62) años para el hombre.

2. Haber cotizado un mínimo de mil (1000) semanas en cualquier tiempo.

A partir del 1o. de enero del año 2005 el número de semanas se incrementará en 50 y a partir del 1o. de enero de 2006 se incrementará en 25 cada año hasta llegar a 1.300 semanas en el año 2015.

PARÁGRAFO 1o. Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente artículo, se tendrá en cuenta:

a) El número de semanas cotizadas en cualquiera de los dos regímenes del sistema general de pensiones;

b) El tiempo de servicio como servidores públicos remunerados, incluyendo los tiempos servidos en regímenes exceptuados;

c) El tiempo de servicio como trabajadores vinculados con empleadores que antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993 tenían a su cargo el reconocimiento y pago de la pensión, siempre y cuando la vinculación laboral se encontrara vigente o se haya iniciado con posterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993.

d) El tiempo de servicios como trabajadores vinculados con aquellos empleadores que por omisión no hubieren afiliado al trabajador.

e) El número de semanas cotizadas a cajas previsionales del sector privado que antes de la Ley 100 de 1993 tuviesen a su cargo el reconocimiento y pago de la pensión.

En los casos previstos en los literales b), c), d) y e), el cómputo será procedente siempre y cuando el empleador o la caja, según el caso, trasladen, con base en el cálculo actuarial, la suma correspondiente del trabajador que se afilie, a satisfacción de la entidad administradora, el cual estará representado por un bono o título pensional.

Los fondos encargados reconocerán la pensión en un tiempo no superior a cuatro (4) meses después de radicada la solicitud por el peticionario, con la correspondiente documentación que acredite su derecho. Los fondos no podrán aducir que las diferentes cajas no les han expedido el bono pensional o la cuota parte.

PARÁGRAFO 2o. Para los efectos de las disposiciones contenidas en la presente ley, se entiende por semana cotizada el periodo de siete (7) días calendario. La facturación y el cobro de los aportes se harán sobre el número de días cotizados en cada periodo.

PARÁGRAFO 3o. Se considera justa causa para dar por terminado el contrato de trabajo o la relación legal o reglamentaria, que el trabajador del sector privado o servidor público cumpla con los requisitos establecidos en este artículo para tener derecho a la pensión. El empleador podrá dar por terminado el contrato de trabajo o la relación legal o reglamentaria, cuando sea reconocida o notificada la pensión por parte de las administradoras del sistema general de pensiones.

Transcurridos treinta (30) días después de que el trabajador o servidor público cumpla con los requisitos establecidos en este artículo para tener derecho a la pensión, si este no la solicita, el empleador podrá solicitar el reconocimiento de la misma en nombre de aquel.

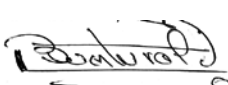
Lo dispuesto en este artículo rige para todos los trabajadores o servidores públicos afiliados al sistema general de pensiones.

PARÁGRAFO 4o. Se exceptúan de los requisitos establecidos en los numerales 1 y 2 del presente artículo, las personas que padezcan una deficiencia física, síquica o sensorial del 50% o más, que cumplan 55 años de edad y que hayan cotizado en forma continua o discontinua 1000 o más semanas al régimen de seguridad social establecido en la Ley 100 de 1993.


La madre trabajadora cuyo hijo padezca invalidez física o mental, debidamente calificada y hasta tanto permanezca en este estado y continúe como dependiente de la madre, tendrá derecho a recibir la pensión especial de vejez a cualquier edad, siempre que haya cotizado al Sistema General de Pensiones cuando menos el mínimo de semanas exigido en el régimen de prima media para acceder a la pensión de vejez. Este beneficio se suspenderá si la trabajadora se reincorpora a la fuerza laboral. Si la madre ha fallecido y el padre tiene la patria potestad del menor inválido, podrá pensionarse con los requisitos y en las condiciones establecidas en este artículo.

Parágrafo transitorio. Dentro de los dos años siguientes a la promulgación de la presente ley, tendrán derecho al reconocimiento de su pensión de vejez anticipada, quienes con ocasión a la crisis económica generada por la pandemia Covid - 19, se encuentren cesantes, hayan cotizado el número de semanas requeridas para el reconocimiento de su pensión de vejez y tuvieren como mínimo 50 años de edad si es mujer y 55 años de edad si es hombre, pero le faltare cumplir el requisito de la edad.

Artículo 2º. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
Representante a la Cámara



MARIA CRISTINA SOTO DE GOMEZ
Representante a la Cámara



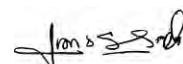
ALFREDO APE CUELLO BAUTE
Representante a la Cámara



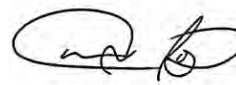
CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON
Representante a la Cámara



ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS
Representante a la Cámara



JUAN CARLOS WILLS OSPINA
Representante a la Cámara



ARMANDO ANTONIO ZABARAIN DE ARCE
Representante a la Cámara



JAIME FELIPE LOZADA POLANCO
Representante a la Cámara



DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE
Representante a la Cámara




YAMIL HERNANDO ARANA PADAUI
Representante a la Cámara




JOSE GUSTAVO PADILLA OROZCO
Representante a la Cámara



FELIPE ANDRÉS MUÑOZ DELGADO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA



WADITH ALBERTO MANZUR IMBET
Representante a la Cámara



JOSÉ ELVER HERNÁNDEZ CASAS
Representante a la Cámara

 <p>FELIX ALEJANDRO CHICA CORREA Representante a la Cámara</p>  <p>NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO Representante a la Cámara</p>  <p>NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN Representante a la Cámara</p>  <p>EMETERIO JOSÉ MONTES CASTRO Representante a la Cámara</p>  <p>GERMÁN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ Representante a la Cámara</p>	<p>PROYECTO DE LEY NÚMERO ____ DE 2020 CÁMARA</p> <p>"POR MEDIO DE LA CUAL SE ORDENA EL ANTICIPO DE PENSIONES, ADICIONANDO UN PARÁGRAFO AL ARTÍCULO 33 DE LA LEY 100 DE 1993"</p> <p>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>I. JUSTIFICACIÓN.</p> <p>El artículo 48 de la Constitución Política de Colombia, funda el alcance y la naturaleza jurídica de la Seguridad Social, estableciendo que: "Es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley". Es decir, la seguridad social es un servicio público y su administración ya sea de forma directa o indirecta recae en el Estado, pues atiende a necesidades básicas e intrínsecas de la sociedad.</p> <p>De los conceptos sobre Seguridad Social, sus finalidades y objetivos, la incidencia que este derecho fundamental constitucional tiene en la vida del hombre, se concluye que su extensión y ámbito de acción son amplios. En el artículo 48 de la Constitución que tiene a la Seguridad Social como un derecho irrenunciable de las personas, aparece también señalado el derecho a la pensión. Luego si el Constituyente trae dentro de la misma norma a la Seguridad Social y al derecho pensional es por lo que ellos hacen parte integrante de un mismo sistema, sistema dentro del cual la seguridad social es el género y la pensión es la especie. Esta norma en su inciso final dice: La ley definirá los medios para que los recursos destinados a las pensiones mantengan su poder adquisitivo constante. Se entiende, entonces, que existe una relación estrecha entre la seguridad y las pensiones y estas últimas al ostentar un poder de compra digno, le van a reportar a su titular, beneficios de índole económica y social¹.</p> <p>Es decir, el derecho a la pensión se deriva del derecho fundamental a la seguridad social, por lo que el sistema general de pensiones busca proteger a las personas cuando llegan a su Vejez, amparando cualquier situación derivada de la misma; la invalidez o la muerte. Igualmente la Jurista Poveda (2017), respecto al concepto de la pensión indica que:</p> <p><small>¹ Corte Constitucional, Sentencia T- 471 de 1992, Magistrado Ponente Simón Rodríguez Rodríguez.</small></p>
<p><i>"La pensión para las personas es una obligación que el Estado tiene para con ellos, es el tiempo que una persona labora durante su vida, el cual debe verse recompensado con el pago de una pensión como reconocimiento a esa labor, aunado a que una persona después de cierto tiempo ya no puede ejercer sus labores, como lo expresa Barona Befancourt (2015), pues se pierden las capacidades físicas y mentales, trayendo consigo una disminución en sus ingresos y calidad de vida, por tanto se debe brindar protección para estos casos, lo que la convierte según este autor en un beneficio y/o obligación a largo plazo". (p. 5).</i></p> <p>El sistema pensional en Colombia ha sido regulado por varias disposiciones normativas, sin que antes de la sanción de la Ley 100 de 1993 se tuviera un sistema pensional unificado, por lo que uno de los objetivos de esta ley era consagrar un régimen consolidado que regulara todo el sistema pensional, tanto para empleados públicos como empleados del sector privado, es así como el sistema pensional colombiano fue creado con la Ley 100 de 1993, como una respuesta política aparentemente contundente a las diversas propuestas legislativas que se discutían en torno al tema. Los ponentes de la Ley 100 sustentaban que el objetivo era reducir el desproporcionado gasto del Estado, incentivar la financiación privada y garantizar la cobertura pensional enunciada en el artículo 48 de la Constitución, estableciendo la seguridad social y la pensión como un derecho que compromete al Estado nacional a responder con eficiencia a las necesidades económicas y políticas que se presenten en la ejecución del régimen.</p> <p>Pues bien, lo que en principio se creía que sería un gran avance social, terminaría enclaustrando el sector, puesto que dichas dinámicas generaron la constitución de dos regímenes: el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, que es administrado por Colpensiones, y el Régimen de Ahorro Individual con solidaridad, administrado por entidades privadas de fondos pensionales.</p> <p>El régimen de prima media con prestación definida, es un régimen según el cual, la persona afiliada al sistema de seguridad social en pensiones, conoce de manera anticipada, los requisitos por los cuales se va a pensionar, en relación con la edad, tiempo de servicio y monto de la pensión, por lo tanto su derecho se causa en la medida en que cumpla con dichos requisitos. <u>Es un régimen solidario en la medida, en que las cotizaciones de todos los afiliados, conforman un solo fondo, en donde las personas que cotizan financian las pensiones de las personas que ya se encuentran pensionadas.</u></p>	<p>Por otro lado, el Régimen de Ahorro Individual con solidaridad, es administrado por el fondo privado, los aportes de cotización se manejan de manera individual, es decir, los aportes del afiliado van directamente a una cuenta, la cual genera rendimiento de capital a partir de las contribuciones que este haga. Este régimen exige acumular un capital pensional proporcional que permita tener una pensión equivalente al 110% del salario cotizado o cumplir con los requisitos que garanticen la pensión mínima, que consiste en cotizar mínimo 1.150 semanas y tener 57 años si son mujeres y 62 si son hombres.</p> <p>Pese a lo anterior, es decir la gran reforma pensional y la creación del régimen de ahorro individual con solidaridad, porque el régimen de prima media ya existía, el sistema pensional en Colombia con más de 26 años, tiene varias falencias, es insostenible, está en crisis y exige una reforma estructural, pues la catástrofe social marcada por el fenómeno demográfico del envejecimiento ya tocó las puertas y las ventanas de Colombia.</p> <p>Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE, hoy somos 48,3 millones de colombianos. Se ignoran los residentes nacionales en el exterior que, según el Ministerio de Relaciones Exteriores, se estiman en 4,7 millones, un 10% de la población. Adicionalmente, y con ocasión de la migración venezolana, hemos llegado a los 50 millones de habitantes.</p> <p>Por su parte, la expectativa de vida en el país pasó de 50,4 años, en 1955, a 75 años, en el 2019. Actualmente, 6.250.000 colombianos son mayores de 60 años, es decir, el 13% de la población. De estas personas, solo 3 de 10 disfrutan de una pensión y, según la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía (Asofondos), en 20 años, se pensionará uno de cada 10. Para el año 2050, se duplicará la población mayor de 60 años, y será el 26% de los habitantes del país.</p> <p>La totalidad de pensionados en Colombia por vejez, sobrevivencia e invalidez son 2,4 millones de personas, incluidos todos los regímenes (magisterio, territoriales, Fuerzas Militares, Colpensiones y fondos privados), y cuestan 41 billones de pesos, que representan el 18,3 % del presupuesto nacional.</p> <p>Aunado a lo anterior, la informalidad del empleo hoy oscila en un 50% en grandes ciudades y hasta en un 95% en los pequeños municipios y zonas rurales. Casi nadie cotiza, aun teniendo la capacidad de hacerlo. Se debe avanzar en la formalización del empleo, de lo contrario, el sistema pensional cada día se hace más insostenible.</p> <p>De los 2.4 millones de personas en Colombia, el 51% tiene una pensión mínima y hasta el 88% de los pensionados reciben hasta tres salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV). El 1% tiene pensiones privilegiadas, que generalmente son superiores</p>

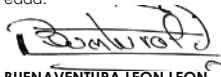
a 10 SMLMV. Aunque legales, contrastan con la pobreza y exclusión de millones de adultos mayores.

Aunado al panorama desalentador del sistema pensional en Colombia, se suma la Crisis de la economía colombiana, generada por la pandemia Covid - 19, declarada por la Organización Mundial de la Salud, que a su vez es la principal causa del desmesurado aumento del desempleo en Colombia. El DANE, informa que luego de que el desempleo alcanzara la cifra de 19,8% en abril a causa de la cuarentena, en mayo, segundo mes en el que el país estuvo sumido completamente en el aislamiento, el desempleo se ubicó en 21,4%. La cifra de mayo de 2020 es mayor a la registrada en el mismo mes de 2019, cuando el desempleo se ubicó en 10,5%. El desempleo en las 13 ciudades fue de 24,5%.

En cuanto a la población desocupada, esta aumentó dos millones: desde 2,6 millones en mayo de 2019 a 4,6 millones en el mismo mes del presente año. La población inactiva también aumentó 3,3 millones, al pasar de 14,5 millones a 17,8 millones. Evidenciándose así, un cambio drástico en la composición del mercado laboral, se perdieron casi tres millones en población ocupada.

No solo se ha visto que se redujo la población ocupada, sino que los 17,3 millones de personas ocupadas están trabajando menos horas, el 36% de la población ocupada reportó trabajar menos de 20 horas en mayo, mientras en abril esta población era del 49%. Esta disminución de casi 13 puntos porcentuales se trasladó a quienes trabajan más de 40 horas. Por otra parte, el 96,5% de quienes trabajaron menos horas indicó que esta reducción obedeció a factores relacionados con la covid-19.

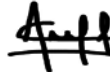
Finalmente es dable argumentar que teniendo en cuenta la crisis del sistema pensional, sobre todo por sus bajos niveles de cobertura, la crisis de la economía mundial y nacional así como los altos niveles de desempleo, no solo es viable, sino aún más necesaria la reforma a la Ley 100 de 1993 que se propone en el proyecto de ley, pues es justificable que dentro de los dos años siguientes a la promulgación de la presente ley, tengan derecho al reconocimiento de su pensión de vejez anticipada, las personas que se encuentren cesantes, hayan cotizado el número de semanas requeridas para el reconocimiento de su pensión de vejez y tuvieren como mínimo 50 años de edad si son mujeres y 55 años de edad si son hombres, pero le faltare cumplir el requisito de la edad.



BUENAVENTURA LEON LEON
Representante a la Cámara



MARIA CRISTINA SOTO DE GOMEZ
Representante a la Cámara



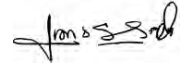
ALFREDO APE CUELLO BAUTE
Representante a la Cámara



CIRO ANTONIO RODRIGUEZ PINZON
Representante a la Cámara



ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS
Representante a la Cámara



JUAN CARLOS WILLS OSPINA
Representante a la Cámara



ARMANDO ANTONIO ZABARAIN DE ARCE
Representante a la Cámara



JAIME FELIPE LOZADA POLANCO
Representante a la Cámara



DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE
Representante a la Cámara



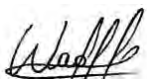
YAMIL HERNANDO ARANA PADAUI
Representante a la Cámara



JOSE GUSTAVO PADILLA OROZCO
Representante a la Cámara



FELIPE ANDRÉS MUÑOZ DELGADO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA




WADITH ALBERTO MANZUR IMBET
Representante a la Cámara



JOSÉ ELVER HERNANDEZ CASAS
Representante a la Cámara



FELIX ALEJANDRO CHICA CORREA
Representante a la Cámara



NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO
Representante a la Cámara



NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN
Representante a la Cámara



EMETERIO JOSÉ MONTES CASTRO
Representante a la Cámara



GERMÁN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ
Representante a la Cámara

PROYECTO DE LEY NÚMERO 124 DE 2020 CÁMARA

por medio de la cual se modifican los artículos 175 y 201 de la Ley 906 de 2004, con el fin de establecer un término perentorio para la etapa de indagación, tratándose de delitos graves realizados contra los niños, niñas y adolescentes, se crea la Unidad Especial de Investigación de Delitos de Alto Impacto Cometidos contra la Infancia y la Adolescencia, y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY No. _____ DE _____

“Por medio de la cual se modifican los artículos 175 y 201 de la Ley 906 de 2004, con el fin de establecer un término perentorio para la etapa de indagación, tratándose de delitos graves realizados contra los niños, niñas y adolescentes, se crea la Unidad Especial de Investigación de delitos de alto impacto cometidos contra la infancia y la adolescencia, y se dictan otras disposiciones”

“EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA”:

ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 175 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 175. DURACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS. El término de que dispone la Fiscalía para formular la acusación o solicitar la preclusión no podrá exceder de noventa (90) días contados desde el día siguiente a la formulación de la imputación, salvo lo previsto en el artículo 294 de este código.

El término será de ciento veinte (120) días cuando se presente concurso de delitos, o cuando sean tres o más los imputados o cuando se trate de delitos de competencia de los Jueces Penales de Circuito Especializados.

La audiencia preparatoria deberá realizarse por el juez de conocimiento a más tardar dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la audiencia de formulación de acusación.

La audiencia del juicio oral deberá iniciarse dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la conclusión de la audiencia preparatoria.

PARÁGRAFO 1o. La Fiscalía tendrá un término máximo de dos años contados a partir de la recepción de la noticia criminis para formular imputación u ordenar motivadamente el archivo de la indagación. Este término máximo será de tres años cuando se presente concurso de delitos, o cuando sean tres o más los imputados. Cuando se trate de investigaciones por delitos que sean de competencia de los jueces penales del circuito especializado el término máximo será de cinco años.

PARÁGRAFO 2o. Tratándose de las conductas punibles de homicidio o de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual, perpetrados contra menores de dieciocho (18) años, la Fiscalía tendrá un término de seis (6) meses contados a partir de la recepción de la noticia criminal para formular la imputación u ordenar mediante decisión motivada el archivo de la indagación, prorrogables por una sola vez hasta por seis (6) meses más cuando la Fiscalía demuestre que pese a sus esfuerzos aún

no cuenta con suficientes elementos materiales probatorios, evidencia física o información legalmente obtenida para inferir razonablemente que el indiciado es autor o participe del delito que se investiga.

Si transcurrido tal periodo, la situación permanece sin definición, el fiscal que esté conociendo del proceso será relevado del caso por otro fiscal, quien deberá resolver sobre la formulación de imputación o el archivo de las diligencias en un término perentorio de sesenta (60) días, sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar para el fiscal sustituido de la actuación.

Lo previsto en este párrafo no obstará para que se pueda disponer la reapertura del caso cuando exista mérito para ello.

PARÁGRAFO 3o. En los procesos por delitos de competencia de los jueces penales del circuito especializados, por delitos contra la Administración Pública y por delitos contra el patrimonio económico que recaigan sobre bienes del Estado respecto de los cuales proceda la detención preventiva, los anteriores términos se duplicarán cuando sean tres (3) o más los imputados o los delitos objeto de investigación”.

ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 201 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 201. ÓRGANOS DE POLICÍA JUDICIAL PERMANENTE. Ejercen permanentemente las funciones de policía judicial los servidores investidos de esa función, pertenecientes al Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación; y a la Policía Nacional y al Departamento Administrativo de Seguridad, por intermedio de sus dependencias especializadas.

PARÁGRAFO 1o. En los lugares del territorio nacional donde no hubiere miembros de policía judicial de la Policía Nacional, estas funciones las podrá ejercer la Policía Nacional.

PARÁGRAFO 2o. El Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación contará con una Unidad Especial de Investigación de delitos de alto impacto cometidos contra la Infancia y la Adolescencia, con equipos técnicos y profesionales suficientes e idóneos para desarrollar el programa metodológico trazado por el ente acusador. Esta Unidad Especial funcionará de conformidad con lo normado en la ley y en el estatuto orgánico de la Fiscalía General de la Nación.

En el Presupuesto General de la Nación se deberá garantizar de manera progresiva un porcentaje razonable para la financiación de esta Unidad Especial y en general para la consecución de las labores de investigación por parte de la Fiscalía General de la Nación.

ARTÍCULO 3. Establézcase el término perentorio de un (1) año contado a partir de la vigencia de la presente Ley para que la Fiscalía General de la Nación proceda con la reglamentación e implementación de lo aquí previsto.

ARTÍCULO 4. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

Alejandro Corrales Escobar
Senador de la República
Autor

Gabriel Jaime Vallejo Chuji
Representante a la Cámara por Risaralda
Autor

Ruben Darío Molano Piñeros
Representante a la Cámara por Cundinamarca
Coautor

Juan Espinal
Representante a la Cámara por Antioquia
Coautor

Christian Munir Garcés Aljure
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
Coautor

Milton Hugo Angulo Viveros
Representante a la Cámara por el Valle del Cauca
Coautor

José Jaime USCÁTEGUI PASTRANA
Representante a la Cámara por Bogotá
Coautor

Margarita María Restrepo Arango
Representante a la Cámara por Antioquia
Coautora

Juan Manuel Daza
Representante a la Cámara por Bogotá
Coautor

Yenica Sugein Acosta Infante
Representante a la Cámara
Departamento del Amazonas
Coautora

Adriana Magali Matiz Vargas
Representante a la Cámara por Tolima
Coautora

Julio Cesar Triana Quintero
Representante a la Cámara por el Huila
Coautor

Erwin Arias Betáncur
Representante a la Cámara por Caldas
Coautor

Harry Giovanni González García
Representante a la Cámara por Caquetá
Coautor

Alfredo Rafael Deluque Zuleta
Representante a la Cámara por La Guajira
Coautor

Nilton Corroba Manjoma
Representante a la Cámara
Departamento del Chocó

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Tabla de Contenido:

- I. Objeto.
- II. Necesidad de la iniciativa.
- III. Consideraciones constitucionales y legales.
- IV. Articulado propuesto.

I. OBJETO

La presente iniciativa tiene por objeto establecer un término perentorio para que los fiscales formulen imputación o decidan motivadamente sobre el archivo de la indagación, so pena de ser relevados y verse inmersos en las sanciones que correspondan. Esto, con el fin principal de darle impulso a las pesquisas y al ejercicio de la acción penal tratándose de delitos tan detestables como el homicidio o los delitos sexuales cometidos contra los niños, niñas y adolescentes. Asimismo, persigue crear una unidad especial de investigación de delitos de alto impacto realizados contra la infancia y la adolescencia, a efectos de focalizar y robustecer los esfuerzos en las labores de indagación e investigación y, por lo mismo, aumentar los niveles de efectividad en el sistema penal.

II. NECESIDAD DE LA INICIATIVA.

Un grave problema social que está golpeando cada vez más a los menores de edad en el mundo es el que tiene que ver con la comisión de delitos sexuales perpetrados contra estos, donde las más afectadas son las mujeres:

Según un estudio realizado por UNICEF en el 2017, en el mundo aproximadamente 15 millones de mujeres entre los 15 y los 19 años han sido abusadas sexualmente. De ellas, 9 millones fueron víctimas en el 2016. Según el mismo estudio, nueve de cada 10 mujeres reportan haber sido abusadas por primera vez durante su adolescencia, siendo el abusador alguien conocido para la víctima. De acuerdo con la red de líneas de denuncia INHOPE, el 90% de las víctimas utilizadas en material de abuso sexual son niñas y el 79% de los casos, involucran a niñas y niños entre los 3 y los 13 años¹.

¹ UNICEF. (2018). *Delitos de abuso y explotación sexual infantil*. Disponible en: <https://www.unicef.org/colombia/comunicados-prensa/delitos-de-abuso-y-explotacion-sexual-infantil>

daños en la autoestima del individuo, sentimientos de tristeza, culpa e indefensión y en la red familiar secuelas difíciles de superar (...) a parte de las consecuencias físicas, tiene efectos psicológicos a corto y largo plazo como depresión, ansiedad, intentos de suicidio o el síndrome de estrés posttraumático".

En cuanto al despreciable delito de homicidio cometido contra la infancia y la adolescencia debe decirse lo siguiente:

Según cifras suministradas por Save the Children⁵ 70 niños y niñas mueren diariamente en América Latina y El Caribe a causa de la violencia. Las tasas de homicidio infantil más altas del mundo se encuentran en la región. Los niños, niñas y adolescentes de América Latina y El Caribe tienen al menos el doble de probabilidades de ser asesinados que en cualquier otra región. Asimismo, ha expresado que durante el año 2018, en Colombia 673 niños y niñas fueron víctimas de homicidio y que entre enero y marzo de 2019 se reportaron 175 casos de homicidio en los que las víctimas son menores de edad. En total, en 2019 la cifra de homicidios fue de 708. La mayoría de ellos tenía entre 15 y 17 años⁶.

Según el último informe global sobre niñez de Save the Children, en la actualidad, los niños y las niñas tienen más probabilidades de crecer sanos, recibir educación y estar protegidos que en cualquier otro momento en las últimas dos décadas. Sin embargo, **en América Latina y El Caribe la violencia sigue siendo la principal causa de muerte en los niños y niñas. De acuerdo con esta Organización Internacional las tasas de homicidio infantil son "muy altas" en Venezuela y Colombia donde 20 de cada 100,000 adolescentes son asesinados**⁷.

Ahora bien, no bastando los preocupantes índices de homicidios y de delitos sexuales contra los niños, niñas y adolescentes, se suma otro problema: los altos índices de impunidad frente al particular. Al respecto, la directora del ICBF Lina María Arbeláez ha dado un dato que se muestra desconcertante: **"el 98 por ciento de los casos de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes están en impunidad"**⁸.

De acuerdo con la entrevista que se le hiciera a la Directora del ICBF, **"casi la totalidad de casos que registra este Instituto siguen sin ser resueltos"**. El sistema judicial colombiano no da a basto con los procesos y cada vez que llega una denuncia pueden pasar meses antes de que un

⁵ Save the Children. *Informe: Construyendo una vida mejor con la niñez*. (2019). Disponible en: <https://www.savethechildren.org.co/articulo/informe-construyendo-una-vida-mejor-con-la-ni%C3%81ez>

⁶ El Tiempo. *No cesa violencia contra menores: 38 fueron asesinados en enero*. (2020). Disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/preocupantes-cifras-de-asesinatos-de-menores-en-colombia-en-enero-459730>

⁷ Save the Children. (2019). *Ibid.*

⁸ Revista Semana (2020). *Ibid.*

En Colombia, la vulneración de derechos a los niños, niñas y adolescentes no es la excepción, al contrario, va en preocupante ascenso:

De acuerdo con los datos publicados en la última versión de la Revista *Forensis*, en lo corrido del año 2018 el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses practicó 26.065 valoraciones por presunto delito sexual de las cuales 22.794 corresponden a niños, niñas y adolescentes, equivalente al 87,72 % de todas las valoraciones por delito sexual practicadas durante este periodo².

Igualmente, según el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, entre enero y mayo de 2020 se han practicado **7.544 exámenes médicos legales por presunto delito sexual** que representan el 43,49 por ciento de las lesiones no fatales en el país. De estos, **6.479 fueron realizados a menores de edad** que se desagregan como se sigue:

Edad	Exámenes
0-4 años	744
5-9 años	1.749
10-14 años	3.001
15-17 años	985
Total	6.479

Fuente: Revista Semana, 2020.

Actualmente, como se dijo en precedencia, las mujeres siguen siendo las víctimas más recurrentes del abuso sexual sin distinguir edad. Sin embargo, este es un mal que aqueja a toda la sociedad. Al revisar más a fondo, la población indígena y negra de la nación suma un porcentaje importante en los registros, luego de los casos denunciados donde no hay distinción étnica: 151 indígenas (136 mujeres y 15 hombres), así como 183 negros (166 mujeres y 17 hombres)³. Recuérdese el triste y repudiable caso de violación sexual contra la niña embera, el cual ha conmovido recientemente a todo el país.

Este indeseable fenómeno trae consecuencias que resultan nefastas para la salud física y emocional del niño, niña o adolescente. Como lo narra Echeburúa⁴ "la violencia sexual genera

² Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2019). *Revista Forensis 2018 "Datos para la vida"*, p. 232. Disponible en: <https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/386232/Forensis+2018.pdf/be4816a4-3da3-1ff0-2779-e7b5e3962d60>

³ Revista Semana (2020). *Abuso sexual de niñas y niños en Colombia: cifras de este grave delito*. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/abuso-sexual-en-colombia-2020-cifras-de-medicina-legal-icbf-y-procuraduria/682120>

⁴ Echeburúa E., De Corral P. *Secuelas Emocionales en víctimas de abuso sexual en la infancia*. Cuad Med Forense 2006; 12(43-44):75-82.

fiscal o juez revise los pormenores del hecho. La Procuraduría también maneja cifras similares. En un estudio realizado por la entidad, entre enero de 2017 y agosto de 2018, **se encontró que el 90 por ciento (65.430) de los delitos sexuales estaban en fase de indagación**; solo el 1,2 por ciento en ejecución de penas; 5,7 por ciento en juicio y 2,5 por ciento en investigación⁹.

Aunado a lo expuesto, la Alianza por la Niñez Colombiana da cuenta de cómo **la impunidad respecto de los delitos de violencia sexual y homicidio contra niños, niñas y adolescentes llega a más de un 97% de los casos denunciados**¹⁰.

Es lo anterior, sin duda, uno de los principales problemas sobre los cuales se debe colocar la lupa; la falta de impulso en la etapa de indagación, que a la postre lleva a la impunidad, pues en vano resulta cualquier intento por agravar las penas contra este tipo de delitos si no se cuenta con un ente acusador fuerte y rápido capaz de hacer efectiva la indagación y la investigación de este tipo de delitos, a fin de ser efectivos con el reproche penal cuando a ello haya lugar.

Además, no menos importante, resulta necesario expresar que la modificación procesal penal aquí deseada **responde a la propia inconformidad de las víctimas, que con el paso del tiempo ven frustrado su reclamo de Justicia** y, en no pocas veces, desalienta su intervención ante la misma Fiscalía y los Jueces, al pasar los años sin que siquiera se les llame y se imparta la tan anhelada justicia. Y en el peor de los casos, esa dilación para formular imputación - existiendo ya los EMP-, ha conllevado a que aquellas víctimas sean persuadidas o amenazadas -por referir solo algunos casos- para cambiar su versión inicial, sin pasar por alto que períodos de tiempo tan extensos conjuran o conspiran frente a la verdad de los hechos.

Así las cosas, **lo pretendido con esta iniciativa no es otra cosa que apuntarle hacia la efectividad de las penas**, lo cual sea un complemento oportuno para las medidas que han perseguido endurecer los castigos, tratándose de este tipo de ilícitos reprochables desde todo punto de vista.

Por último, en cuanto al impacto fiscal que se puede generar a partir de lo pretendido, debe decirse que lo aquí dispuesto se ajusta al ordenamiento jurídico actual en el sentido en que los recursos a asegurarse deben estar dentro del Presupuesto General de la Nación aprobado en los momentos de ley, esto es, no generaría costos adicionales o lo acordado cada tanto, con lo cual se busca que se ajuste al Marco Fiscal de Mediano Plazo, sin desconocer que también se contempla que sea un porcentaje progresivo y razonable.

⁹ Ibid.

¹⁰ Save the Children. *Acabar con la impunidad frente a la violencia sexual y los homicidios contra la niñez, es el principal reto*. (2019). Disponible en: <https://www.savethechildren.org.co/articulo/%E2%80%99Acabar-con-la-impunidad-frente-a-la-violencia-sexual-y-los-homicidios-contra-la-ni%C3%81ez-es-el>

La inclusión de tal mandato es de cardinal consideración pues de no garantizarse recursos para la unidad especializada de investigación de delitos cometidos contra los menores de edad, resultaría infructuoso cualquier intento por mejorar el aparato investigativo del ente acusador.

III. CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES.

Lo primero que cabe indicar en este punto es que lo pretendido en esta propuesta normativa se encuadra dentro de la libertad de configuración legislativa tan desarrollada jurisprudencialmente, e igualmente, compartiendo la ratio decidendi de la Sentencia de la H. Corte Constitucional para declarar exequible el parágrafo del artículo 175 del C.P.P., el deseo de este proyecto no es coartar la función investigativa del ente acusador, sino más bien buscar que tal actividad se realice con mayor ímpetu y celeridad.

En ese horizonte, por resultar siendo razones similares aplicables al caso que aquí reúne la atención, conviene traer a colación lo expresado por la Guardiana de la Constitución para declarar la exequibilidad de tal imposición de topes temporales:

"El establecimiento de límites temporales a esta fase del procedimiento penal no suprime las facultades y funciones investigativas de la Fiscalía General de la Nación, sino que, por el contrario, la impulsa a desarrollarlas diligente y eficazmente; tampoco afecta los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación, porque obliga a las instancias judiciales a materializar sus derechos en términos cortos y precisos. Y aunque eventualmente el vencimiento del plazo puede dar lugar al archivo de las diligencias, tal decisión debe ser motivada a partir de los supuestos previstos en el artículo 79 del CPP, y se puede disponer la reapertura del caso cuando exista mérito para ello. En segundo lugar, los términos de dos, tres y cinco años previstos en la disposición acusada, responden a criterios de razonabilidad y se enmarcan dentro de la libertad de configuración legislativa". (Sentencia C- 893 de 2012).

Por su parte, el término diferenciado que se propone en este proyecto encuentra su razón de ser en el criterio de discriminación positiva que se desliga del derecho a la igualdad (art. 13 Superior) y está orientado hacia la salvaguarda del interés superior del niño, según el cual, siguiendo lo expresado en la misma Norma de normas (art. 44 Superior) y en tratados internacionales ratificados por Colombia (v.gr. la Convención sobre los Derechos del Niño del 20 de noviembre de 1989); los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

Asimismo, debe recordarse que merced al artículo 193 del Código de Infancia y Adolescencia: "Con el fin de hacer efectivos los principios previstos en el artículo anterior y garantizar el restablecimiento de los derechos, en los procesos por delitos en los cuales sean víctimas los niños, las niñas y los adolescentes la autoridad judicial tendrá en cuenta los siguientes criterios específicos: (...) 1. Dará prioridad a las diligencias, pruebas, actuaciones y decisiones que se

han de tomar. (...)", razón por la cual se justifica dar un tratamiento preferente en la etapa de indagación cuando quiera que el sujeto pasivo de la conducta punible sea un menor de edad, el cual, no resulta inane decirlo, es un sujeto de especial protección constitucional.

IV. ARTICULADO PROPUESTO.

El artículo 1 del presente proyecto de ley busca modificar el artículo 175 del Código de Procedimiento Penal con el fin de establecer, para el caso de delitos de homicidio o sexuales cometidos contra los niños, niñas y adolescentes, un término perentorio de seis (6) meses prorrogables hasta por un periodo igual para que el fiscal correspondiente formule la imputación u ordene el archivo del proceso, so pena de verse relevado de la actuación y de estar sujeto a las sanciones que se deriven de su falta de diligencia. Lo anterior, sin que obste para que se pueda reabrir el caso cuando exista mérito para ello.

El artículo 2 persigue modificar el artículo 201 de la misma norma procesal, con el ánimo de crear la Unidad Especial de Investigación de delitos de alto impacto cometidos contra la infancia y la adolescencia, asegurando que cuente con un equipo técnico y personal suficiente e idóneo para lograr que la etapa de indagación sea pronta y eficaz.

El artículo 3 se encarga de otorgarle el término de un año a la Fiscalía General de la Nación para que proceda con la reglamentación e implementación de lo aquí normado.

Por último, el artículo 4 se ocupa de prever la vigencia y derogatorias de esta propuesta legislativa.

De los Honorables Congresistas,

Alejandro Corrales Escobar
ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR
Senador de la República
Autor

Gabriel Jaime Vallejo Chuji
GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI
Representante a la Cámara por Risaralda
Autor

Rubén Darío Molano Piñeros

RUBEN DARIÓ MOLANO PIÑEROS
Representante a la Cámara por Cundinamarca
Coautor

Juan Espinal

JUAN ESPINAL
Representante a la Cámara por Antioquia
Coautor

Christian Munir Garcés Aljure

CHRISTIAN MUNIR GARCÉS ALJURE
Representante a la Cámara por el
Valle del Cauca
Coautor

Milton Hugo Angulo Viveros

MILTON HUGO ANGULO VIVEROS
Representante a la Cámara por el
Valle del Cauca
Coautor

José Jaime USCátegui Pastrana

JOSÉ JAIME USCÁTEGUI PASTRANA
Representante a la Cámara por Bogotá
Coautor

Margarita María Restrepo Arango

MARGARITA MARIA RESTREPO ARANGO
Representante a la Cámara por Antioquia
Coautora

Juan Manuel Daza

JUAN MANUEL DAZA
Representante a la Cámara por Bogotá
Coautor

Yenica Sugein Acosta Infante

YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE
Representante a la Cámara
Departamento del Amazonas
Coautora

Adriana Magali Matiz Vargas

ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS
Representante a la Cámara por Tolima
Coautora

Julio César Triana Quintero

JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO
Representante a la Cámara por el Huila
Coautor

Erwin Arias Betancur

ERWIN ARIAS BETANCUR
Representante a la Cámara por Caldas
Coautor

Harry Giovanni González García

HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ GARCÍA
Representante a la Cámara por Caquetá
Coautor

Alfredo Rafael Deluque Zuleta

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
Representante a la Cámara por La Guajira
Coautor

Nilton Córdoba Manyoma

NILTON CORDOBA MANYOMA
Representante a la Cámara
Departamento del Chocó

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 125 DE 2020
CÁMARA**

por medio de la cual se garantiza y regula la realización de las cabalgatas en el territorio colombiano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO ____ DE 2020 CÁMARA

"Por medio de la cual se garantiza y regula la realización de las cabalgatas en el territorio colombiano"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto. Garantizar y regular la realización de las cabalgatas en todo el territorio colombiano como una actividad económica, recreativa y cultural orientada al bienestar equino.

Artículo 2. Competencia. Los concejos distritales y municipales son competentes para reglamentar las condiciones particulares en las que se desarrollarán las cabalgatas en sus territorios, de conformidad con los principios generales contenidos en la presente Ley.

Las administraciones locales garantizarán en todo momento el desarrollo de esta actividad económica, recreativa y cultural en sus respectivas jurisdicciones. Para ello, consultará las características especiales a las que deba sujetarse su desarrollo, de conformidad a los lineamientos que para ello propongan las asociaciones equinas de idoneidad acreditada.

CAPÍTULO II: REGLAMENTACIÓN Y DESARROLLO DE LAS CABALGATAS

Artículo 3. Reglamentación. Las entidades territoriales garantizarán la realización de las cabalgatas como actividad económica, recreativa y cultural. Con el fin de organizar su desarrollo podrán reglamentarlas de conformidad con los siguientes principios rectores:

- Diferenciación territorial.** Toda reglamentación deberá ceñirse a las características, tradiciones y condiciones diferenciales para el desarrollo de las cabalgatas en su jurisdicción.
- Especialidad:** La reglamentación que garantice la realización de las cabalgatas en todo el territorio nacional deberá consultar la especialidad de la materia equina y ceñirse a las recomendaciones de las asociaciones equinas existentes en el país, las cuales brindarán las recomendaciones necesarias que garanticen el buen desarrollo de las cabalgatas.
- Idoneidad.** Las reglas que se fijen deberán ser idóneas para garantizar la seguridad de los participantes y espectadores de las cabalgatas; así como para el buen desarrollo de esta actividad económica, recreativa y cultural.
- Fomento al buen trato animal.** La reglamentación fomentará la cultura del buen trato animal, a través de la promoción y exaltación de las buenas prácticas, cuidados y costumbres que brindan bienestar a los equinos en sus respectivos territorios.
- Respeto de los espacios públicos.** Toda reglamentación deberá contemplar planes de conservación del espacio público, así como reglas específicas para delimitar los trayectos, horarios autorizados, señalización requerida, permisos y condiciones específicas que deban cumplir los organizadores u operadores de las cabalgatas, privilegiando en todo momento la idoneidad de los mismos y su experiencia certificada en la materia.
- Proporcionalidad.** Toda medida que se incluya en la reglamentación deberá ser proporcional a su necesidad; a la posibilidad de ejecución y a las consecuencias económicas que generen.

Parágrafo 1. La facultad reglamentaria establecida en este artículo no podrá interpretarse, ni invocarse como causal para restringir, retardar o prohibir el desarrollo de las cabalgatas en un territorio determinado.

Parágrafo 2. Para el inicio y desarrollo del evento, se respetará la reglamentación establecida en el Código de Convivencia y Policía Nacional para la realización de eventos masivos.

CAPÍTULO III: DISPOSICIONES FINALES

Artículo 4. Colaboración La Nación, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), Corpoica, Ministerio de Cultura y Ministerio del Deporte, así como todos los entes equivalentes del resorte regional, departamental y municipal, contribuirán al fomento, promoción, protección, conservación, divulgación, investigación, desarrollo y financiación de las cabalgatas como actividad económica que fomenta a su vez la cultura, la recreación, el deporte, el empleo, la educación en la protección animal, el crecimiento económico y el turismo entre otros.

Artículo 5. Protección cultural. Con el fin de proteger esta manifestación cultural, el Ministerio de Cultura dará prioridad a las solicitudes que realicen los gestores culturales equinos. Tales actividades estarán sometidas a la Ley 397 de 1997, el Decreto 2941 de 2009 y las demás normas concordantes, bajo la dirección del Ministerio de Cultura.

Artículo 6. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



CHRISTIAN GARCÉS
Representante a la Cámara



FERNANDO NICOLÁS ARAUJO
Senador



ÁLVARO HERNÁN PRADA
Representante a la Cámara



JUÁN PABLO CELIS
Representante a la Cámara



ALEJANDRO CORRALES
Senador



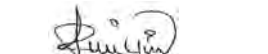
JENNIFER ARIAS
Representante a la Cámara



MARÍA FERNANDA CABAL
Senadora



JUAN DAVID VELEZ
Representante a la Cámara



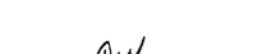
AMANDA ROCÍO GONZALEZ
Senadora



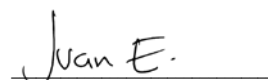
EDWARD RODRIGUEZ
Representante a la Cámara



LUIS FERNANDO GÓMEZ
Representante a la Cámara



RUBEN DARIO MOLANO
Representante a la Cámara



JUAN FERNANDO ESPINAL
Representante a la Cámara



GABRIEL JAIME VALLEJO
Representante a la Cámara



ESTEBAN QUINTERO
Representante a la Cámara



ENRIQUE CABRALES
Representante a la Cámara



HÉCTOR ÁNGEL ORTIZ
Representante a la Cámara



CARLOS MEISEL
Senador



WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA
Representante a la Cámara



HÉCTOR LEANDOR PARDO
Departamento de Construcción



MARÍA DEL ROSARIO GUERRA
Senadora



YAMIR HERNANDO ARANA
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente Proyecto de Ley busca regular y garantizar la realización de las cabalgatas como actividad económica, que fomenta la recreación y la cultura a nivel nacional y que constituye un eslabón imprescindible de la cadena productiva de la que hace parte el caballo de paso fino.

Esta iniciativa se enmarca en la Ley 397 de 1997 -Ley General de Cultura- la cual establece la forma según la cual debe inscribirse una manifestación Cultural en la Lista de Patrimonio Cultural Inmaterial de la Nación. De acuerdo a lo establecido en dicha norma, no se busca inscribir las cabalgatas por fuerza propia de la ley en la referida lista, sino que, atendiendo a sus criterios y lineamientos, se reconozca a estos desfiles colectivos en los que participan los équidos, como muestras representativas de Patrimonio Cultural del país y, presentarlo, a nombre de la Federación Nacional de Asociaciones Equinas como persona jurídica, al Ministerio de Cultura para su inclusión en el catálogo.

Además, es de recalcar que la aprobación de éste proyecto y su eventual sanción como Ley de la República constituiría un desarrollo de las metas propuestas por el Gobierno Nacional en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, donde se propone incluir veinte nuevos ítems a la Lista. En el mismo sentido, un apoyo estatal a esta actividad, es concordante con el impulso que desde el Gobierno Nacional se le quiere dar a la Economía Naranja y a las industrias culturales, artísticas y del entretenimiento como lo son las cabalgatas.

1. JUSTIFICACIÓN

Durante todo el siglo XIX y buena parte del XX la infraestructura colombiana se caracterizó por ser precaria. Salvo los senderos pre-colombinos levantados por los indígenas, los caminos reales construidos durante la colonia y la escasa infraestructura erigida tras la independencia, la geografía del país era dura, difícil de transitar y mayormente cubierta por "senderos de herradura" o "trochas".

Fue en aquel período que los colombianos hicieron uso de animales de carga y medios de transporte como las carrozas para transportarse. También fue en esta época que los grandes y extensos ríos de Colombia se convirtieron en corredores fluviales que permitieron el rápido desplazamiento de barcazas hacia el interior de la nueva República.

No obstante, conforme Colombia se abría a las nuevas tecnologías provenientes de Norte América y Europa occidental –que se hallaban en plena revolución industrial- el país fue experimentado una rápida transformación tecnológica que en cuestión

de décadas facilitó la introducción del ferrocarril (Arias de Greiff, 2011), los barcos de vapor (Vilorio de la Hoz, 2014) y los automóviles que lenta, pero progresivamente reemplazaron el uso de caballos, mulas y carrozas.

Desplazándolos a veredas, corregimientos y pequeños poblados del país, donde la construcción de vías nacionales, secundarias y/o terciarias demoró. A raíz de esto, se consolidó una cultura sobre la cría y cuidado de los caballos. Una cultura que remontándose al pasado donde trabajadores del campo se desplazaban de zonas rurales a zonas urbanas organizados en caravanas e intercambiando anécdotas, consagró los equinos como parte esencial de la Colombia campesina, ecuestre y trabajadora.

Las cabalgatas también son tradicionales en ferias y fiestas en gran parte de los municipios de Colombia. Por lo general, se prepara una cabalgata que da el inicio oficial a las mismas teniendo un par de significados según historiadores; el primero es la exaltación de la figura del caballo que tanto contribuyó a la vida de nuestros antepasados e historia del país y, el segundo, un homenaje a nuestros ancestros que, para poder asistir a las festividades, se valían de su caballo como medio de transporte (Finkeros.com, 2012).

Fue así que, tras décadas de un parcial aislamiento de la "ruralidad", muchos de esos pequeños municipios colombianos empezaron a conectarse con el resto del país. Relegando todavía más el uso del caballo a zonas esencialmente apartadas, donde hasta la actualidad, siguen siendo de gran utilidad para agricultores, ganaderos y comerciantes rurales.

Por lo cual, es habitual encontrar que en grandes municipios como Tuluá, Buga, Montería, Manizales o Neiva, la ciudadanía sigue celebrando el montar a caballo con familiares y amigos en las ferias de sus respectivas ciudades, donde se conmemora el pasado de Colombia, la historia de la ciudad o simplemente se busca dinamizar la economía local. Contándose las 'Fiestas de la cosecha' en Pereira y la 'Fiesta de la Virgen de la Candelaria' en Cartagena, como otras grandes cabalgatas que todavía subsisten.

Mientras que, ciudades como Cali, Medellín y Bucaramanga, en los últimos años han impulsado la prohibición sistemática de estas actividades, alegando que en el pasado reciente han alterado el orden público, lesionado participantes e incentivado el mal comportamiento de la ciudadanía. Atentando contra uno de los principales atractivos turísticos de sus ferias locales y un referente obligado de la historia del país.

Colombia tiene el deber de preservar las especies que le son propias; este deber está manifiesto en el Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica (CBD), celebrado en Río de Janeiro el 15 de junio de 1992, ratificado por Colombia mediante la Ley 165 del 9 de noviembre de 1994. Con esta normatividad internacional se pretende fomentar la conservación, el conocimiento y el uso sostenible de la biodiversidad. Igualmente, Colombia se ha sumado a la estrategia de protección de su biodiversidad, incluyendo la protección de los animales domésticos.

En el año 2017, gracias a la labor adelantada por la Federación Colombiana de Asociaciones Equinas, Fedequinas, se adelantó la investigación integral de la raza del *caballo de paso fino colombiano* como autóctona y transfronteriza, logrando que se promulgara la Ley 1842 de 2017 mediante la cual se declaró como raza oficial colombiana y patrimonio genético de la Nación, a la raza del *caballo de paso fino colombiano*, autóctona y transfronteriza, con el fin de exaltar su existencia, salvaguardar su genética y protegerla como raza desarrollada en Colombia por los colombianos.

A partir de la Ley 1842, se tuvo conocimiento de la importancia del sector equino a nivel nacional que se refleja en su impacto social y económico. Al considerar tan sólo los 36.849 criaderos registrados y que cada uno de estos requiere al menos los servicios de un jinete, un palafrenero, un veterinario, un herrero; así como un potrero, el uso de una pesebrera, aperos (marroquinería, artesanías), clavos, herraduras, alimentos (concentrados, heno, otros), medicamentos, transporte, inscripciones para participar en ferias (se realizan un promedio de 138 exposiciones equinas oficiales anuales en el territorio colombiano, sin incluir festivas), entre otros requerimientos de la actividad; se puede afirmar que la generación de empleo y actividad económica alrededor de los caballos de *paso fino colombiano* en el país, aporta significativamente al bienestar de numerosas familias colombianas y es fuente de riqueza para diversos sectores de la economía.

Esta fue una iniciativa legislativa crucial para comprender la necesidad de preservar las cabalgatas del país, siendo las manifestaciones artísticas, sociales y culturales propicias para exhibir dicha raza de caballos.

En el municipio de San Martín, por ejemplo, ubicado en el departamento del Meta, se desarrolla, desde hace 284 años, una manifestación cultural de gran interés en nuestro país, denominada "Cuadrillas de San Martín". Se trata de una serie de diez juegos realizados a caballo en los que se demuestra la destreza y habilidad del sanmartinero como jinete.

Este espectáculo equino es considerado desde el año 2011 como *patrimonio cultural inmaterial de la nación* y forma parte del festival turístico de esa región. Está conformado por cerca de 50 jinetes, distribuidos en cuatro 4 grupos o cuadrillas, doce (12) jinetes y tres (3) suplentes que reviven con coreografías las luchas entre moros y cristianos, así como entre indígenas y negros.

2. JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA

Las cabalgatas constituyen una actividad económica que moviliza el crecimiento de la economía del país. Según datos de Fedequinas, el caballo criollo moviliza 5.4 billones de pesos al año en Colombia, lo cual representa cerca del 0.68% PIB. Para el año 2018, en el país se contabilizaron 1.486.870 caballos, de los cuales 285.165 caballos criollos están registrados en la asociación Fedequinas, y se encuentran en 91.322 predios. Lo cual indica que es una actividad con un número de especies abundante, que debe ser aprovechado en beneficio para los hogares. Las actividades equina, asnal y mular generaron a su vez alrededor de 359.442 empleos directos e indirectos para 2018, señalando que es una actividad relevante para las familias de las regiones.

A su vez, en 2018, se generó 787 mil dólares por la exportación de equinos para 40 toneladas. Los principales destinos de estas ventas fueron Estados Unidos, Panamá, Puerto Rico y República Dominicana. Los criaderos más relevantes de donde se criaron los ejemplares se encuentran ubicados en Antioquia, Cundinamarca, Boyacá, Valle del Cauca, Meta, Córdoba. A continuación, se muestra la información de exportaciones para el sector equina, asnal y mular.

Cuadro 1. Exportaciones animales por país de destino para el año 2010-2018.

Exportaciones						
0101-Caballos burdéganos	asnos	mulos	y	Ton Netas	Miles Dólares	FOB
Estados Unidos				213	2,647	
Panamá				131	414	
Honduras				4	110	
República Dominicana				25	67	

Fuente: DIAN

Aunque el precio de los equinos varía según características como la genética, su fin, entre otros, se observa que, entre los precios de exportaciones más representativos, se encuentran los siguientes:

1. Caballo para chalanería, paseo o disfrute, el monto oscila entre US\$7.000 y US\$30.000.
2. En el caso de los potros y potrancas que estén en proceso de adiestramiento pero que den señas de tener un buen nivel competitivo, pueden conseguirse en promedio a US\$100.000.

3. Caballo para resultados en pista y alto nivel genético para reproducción, el precio parte desde los US\$200.000.
4. Campeón y que esté dotado de un alto valor genético, puede valer entre US\$700.000 y US\$1 millón, o más.

De manera similar, se observa que en el país se realizan importaciones de estos animales, principalmente desde Argentina, como se muestra a continuación:

Cuadro 2. Importaciones animales por país para el año 2010-2018.

Importaciones						
0101-Caballos burdéganos	asnos	mulos	y	Ton Netas	Miles Dólares	CIF
Argentina				1,058	14,464	
Estados Unidos				698	3,497	
Bélgica				175	2,564	
España				78	1,455	
TOTAL				2,011	21,982	

Fuente: DIAN

Ahora bien, al analizar el caso de las cabalgatas, como actividad que concentra gran número de équidos, es importante tener en cuenta que éstas activan un gran número de personas y sectores que se relacionan con diversas áreas de la economía nacional, tanto formales como informales, entre las que se destacan la actividad veterinaria, agropecuaria, herrería, expendio de alimentación y suplementos alimenticios, textil, insumos e implementos ecuestres, transportadores de carga animal, peletería, comercio informal, turístico, deportivo y recreativo entre otros. Dichas actividades, se consideran intensivas en trabajo y, por lo tanto, son significativas para la dinámica de los hogares. De hecho, a nivel nacional se estima que las cabalgatas generan alrededor de 50 mil empleos directos e indirectos¹. Aunque los puestos de trabajo pueden ser temporales, son significativos para aquellos hogares que vulnerables a choques de ingreso porque no cuentan con suficientes opciones laborales.

Por su parte, es importante revisar las inversiones y costos que se desprenden para la realización de las cabalgatas. Cálculos de Fedequinas señalan que un criadero de Caballo Criollo Colombiano con 12 ejemplares, requiere al menos de 5 empleados para el cuidado y crianza del caballo. A su vez, el criadero debe contratar personal de aseo, cisco, heno, concentrado, medicamentos, los servicios públicos, etc. Lo anterior, se calcula cuesta cerca de 9.1 millones de pesos al mes (inversiones en más de 116 millones de pesos al año).

¹ <https://www.agronegocios.co/ganaderia/campana-por-las-cabalgatas-evidencia-el-peso-de-esa-actividad-en-la-economia-2925644>

Adicional, no se debe subestimar el aporte de las cabalgatas al rubro municipal. Antes de su suspensión en Cali, para el año 2013, la cabalgata de la Feria de Cali generó un ingreso de cerca de 350 millones de pesos para la ciudad. En el caso de la Feria de Manizales, una de las más grandes, generó 1.000.028 millones de pesos de utilidades en su feria en el presente año 2020. El desfile de caballo en Manizales atrajo cerca de 2.130 participantes y reunió 200 mil espectadores. Según la alcaldía de la capital caldense, el evento equino de su feria es el que tiene mayor acogida. Considerando el número de espectadores, un consumo mínimo de 10 mil pesos de cada uno significaría 2 mil millones de pesos aproximadamente para el comercio formal e informal. De esta manera, las entidades territoriales pueden obtener ingresos desde su capacidad de organización y convocatoria. A continuación, se muestran los ingresos y gastos asociados a la actividad para el caso del desfile de caballos en la ciudad de Manizales.

CUADRO 3. EGRESOS - INGRESOS CABALGATA MANIZALES 2020

Concepto	Detalle	Valor
PIEZAS PUBLICITARIAS	DISEÑO - ELABORACION DE AFICHES-MANILLAS	1.674.825,00
INSTITUTO DE CULTURA Y TURISMO	APORTES POR EVENTO DEL MUNICIPIO - DESFILE A CABALLO	7.500.000,00
SEGURO	POLIZA RESPONSABILIDAD CIVIL	2.403.800,00
SAYCO - ACINPRO EMAS	DERECHOS DE AUTOR - PERMISO -ASEO DURANTE LA CABALGATA -ALQUILER Y ASEO BAÑOS	8.567.159,00
SEPTICLEAN CRUZ ROJA DE CALDAS	SERVICIO ORGANISMO DE SOCORRO	10.301.255,00
ALIMENTACION - REFRIGERIOS - HIDRATACION	POLICIA-CARABINEROS-TRANSITO-VETERINARIOS	1.400.000,00
ACOMPAÑAMIENTO VETERINARIO	MEDICAMENTOS -HONORARIOS VETERINARIOS	6.530.000,00
LOGISTICA	SERVICIO DE LOGISTICA Y VENTA DE MANILLAS	2.815.550,00
TRANSPORTES	CAMIONES - REMOLQUES	17.632.000,00
GASTOS VARIOS	INSUMOS -CARGUE-DESCARGUE DE DESEMBARCADEROS- PAGO SERVICIOS-CINTA PELIGRO -SERVICIO HERRERO	3.655.000,00
		4.828.200,00

TOTAL EGRESOS 67.307.789,00
TOTAL INGRESOS TOTAL MANILLAS VENDIDAS (2130 a (INSCRIPCIONES) \$100.000 c/u) 213.000.000,00

TOTAL UTILIDAD 145.692.211

Nota: La totalidad de las utilidades del desfile a caballo son distribuidas para fundaciones de niñez: F. Pequeño corazón (niños con cardiopatías); fundación Alejandra Vélez (niños con cáncer); Club Activo 20-30 (opera jardines para 150 niños del ICBF).

Por tal motivo, las cabalgatas pueden ser entendidas y reguladas como una actividad económica en la medida en que ponen en funcionamiento un entramado de actividades que generan como resultado relaciones, productos y servicios asociados que benefician a las familias colombianas. La falta de regulación de la actividad desencadena acciones prohibitivas que terminan por afectar el bienestar de numerosas familias que dependen de los encadenamientos asociados a la práctica de las cabalgatas.

3. MARCO NORMATIVO FUNDAMENTOS JURÍDICOS, Y JURISPRUDENCIA

Como quedará explícito en este acápite, este proyecto de Ley, se presenta en concordancia armónica con la totalidad del ordenamiento jurídico colombiano. A continuación se expondrán los 3 fundamentos normativos que soportan la preservación y promoción del patrimonio económico, ecológico, turístico y cultural propio de las concentraciones públicas de équidos que se desarrollen en el territorio nacional, a través de 3 pilares: (i) el establecimiento de requisitos que aseguren el orden y la tranquilidad pública, así como un adecuado comportamiento de participantes y espectadores, así como (ii) la aclaración de competencias distritales y municipales para la reglamentación de esta actividad económica bajo el cumplimiento de las normatividad existente en materia de protección animal y de Código de Policía y Convivencia Nacional.

(i) Este proyecto de ley permite evidenciar cómo esta actividad puede desarrollarse de forma civilizada y respetuosa hacia todas las formas de vida, fomentando el amor, cuidado y protección hacia los équidos, como también la generación de valores y prácticas científicas, éticas y de cuidado para la convivencia como la solidaridad, la compasión y la empatía que permiten evitar el sufrimiento de animales y humanos integrando el bienestar animal como un elemento sustancial de este tipo de actividad.

Este proyecto busca aportar a la disminución de violencias interpersonales en contextos como el de las cabalgatas, transformando un espacio en el que en el pasado pudieron surgir riñas y malos en un escenario de aprendizaje de buenas

prácticas y de convivencia ciudadana que permite mirar el futuro con mayor esperanza.

"Adoptar medidas regulatorias en este tipo de eventos, por tanto, significa la posibilidad de reducir las violencias en su conjunto en la sociedad, no solo al evitar propiciar ambientes propensos a la presencia de agresiones, sino también a través del refuerzo de un mensaje institucional sobre la importancia de construir culturas de paz y buenos tratos interpersonales en cualquier contexto, incluido el recreacional" (Op. Cit).

La Constitución Política en su Título II "De los derechos, las garantías y los deberes", establece que sólo en virtud de la ley se pueden limitar diversos derechos fundamentales, tales como el de reunión, circulación y huelga. Por dicho motivo, la Corte Constitucional ha definido en diversas sentencias que el poder de policía corresponde, de manera general, al Congreso de la República y, en el caso de limitación de derechos fundamentales, de manera exclusiva.

Al respecto es importante resaltar que la Constitución Política garantiza el acceso a la cultura (artículo 70), tanto como la protección del medio ambiente. Al respecto, la Corte Constitucional de Colombia ha afirmado que el bienestar animal se enmarca dentro de la protección del ambiente, entendiendo a los animales no solamente en una concepción utilitarista -es decir, como elementos útiles al ser humano- sino como valiosos en sí mismos.

"En conclusión, las disposiciones que sirven como sustento a las regulaciones protectoras del recurso fúnica de nuestro país responden al interés de índole constitucional de conservar los distintos elementos que armónicamente integran el concepto "ambiente", velando, de esta forma, por el bienestar y respeto de cada uno de éstos. Se reitera que este deber, que crea obligaciones respecto de la protección animal tal y como se ha sostenido por parte de la jurisprudencia desde la sentencia T-125 de 1994, no resulta fruto de decisiones aleatorias incorporadas por capricho o casualidad en el texto constitucional, sino que tiene su raíz en los conceptos constitucionales de ambiente y de dignidad humana que en este contexto resultan de la esencia del Estado social, el cual, con la solidaridad como motor de acción y parámetro de interpretación jurídica, no habría podido ser indiferente al sufrimiento que por las actividades de la especie humana pudieran causarse a seres sintientes como son los animales. En este sentido, un Estado social debe buscar, entre otros, el bienestar animal, por ser éste un elemento connatural al desarrollo del principio de solidaridad, del cual el constituyente derivó diferentes deberes que se consagran en variadas partes de la Constitución, entre ellos el artículo 80 -deber consagrado dentro de los principios fundamentales-, el inciso 2o del artículo 79 -deber consagrado en el capítulo dedicado a los derechos sociales- y el numeral 8o del artículo 95 -deber consagrado en el artículo dedicado a los deberes para las personas y los ciudadanos-" (Corte Constitucional, Sentencia C-666 de 2010.

Por lo tanto una ley ordinaria que adopte medidas preventivas para salvaguardar la integridad de los animales se encuentra dentro del marco constitucional de la protección del medio ambiente y el patrimonio ecológico, comprendiendo la fauna dentro de esto.

En consecuencia y como se verá más adelante en el punto (iii), los concejos distritales y municipales, cuentan con la competencia para reglamentar actividades que involucren animales, atendiendo a la prevención de conductas que constituyan maltrato o que pongan en peligro la sanidad animal y la salubridad pública.

Como puede advertirse pues, este proyecto de Ley constituye una oportunidad para fomentar una cultura para la convivencia ciudadana y el bienestar animal respetando cabalmente las competencias de los alcaldes y los concejos distritales y municipales. En Colombia, todos los animales se consideran seres sintientes y son protegidos especialmente mediante el derecho ambiental. Es claro que desde hace algunos años, la protección de los animales se ha convertido en una preocupación social, y cultural ampliamente reconocida, que hace necesarias actualizaciones y modificaciones de los regímenes jurídicos para que respondan a las exigencias éticas tales preocupaciones.

El artículo 6 de la Ley 84 de 1989 "Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales", por ejemplo, prevé en algunos de sus literales: que algunas conductas se presumen hechos dañinos con los animales.

En ese sentido, teniendo en cuenta que durante las cabalgatas eventualmente se pueden presentar casos de maltrato animal, es necesario disponer que las autoridades distritales y municipales competentes orienten su actividad y función de policía en la garantía del buen desarrollo del evento, ejerciendo sus facultades de manera eficaz e inmediata cuando sea necesario en cumplimiento de la Ley 84 de 1989, la Ley 1774 de 2016 y la Ley 1801 de 2016. De igual manera, con este proyecto de ley se pretende aportar al fomento de una cultura ciudadana de buen trato frente a los animales, debido a que las asociaciones equinas mantienen un permanente interés por el bienestar animal y pueden fomentar campañas de buen trato y de fomento del cuidado de los equinos, no sólo durante las exhibiciones, sino en la vida cotidianda.

De esta manera se fomenta no sólo el buen cuidado de estos animales, sino que se estimula una óptima crianza de los équidos en los lugares dispuestos para su crecimiento y reproducción.

No se puede negar que en algunos lugares del país se han conocido algunos accidentes, presentados durante el desarrollo de las cabalgatas, entre los que se conocen algunos siniestros de jinetes, conratriempos que involucran espectadores, lesiones graves e incluso la muerte de algunos equinos y participantes, entre otros.

Estas situaciones, advierten sobre la urgencia de regular la realización de estas concentraciones, que representan una tradición vital y que se debe armonizar con

el derecho colectivo al bienestar general, la seguridad y un ambiente armónico para todos los ciudadanos.

La Honorable Corte Constitucional se ha pronunciado reconociendo el bienestar animal, como parte de la protección del medio ambiente y concibiendo a los animales como seres valiosos en sí mismos y no únicamente como elementos útiles para fines humanos. Por este motivo, la regulación de esta actividad económica y expresión cultural se plantea como una estrategia para garantizar el orden y salubridad públicos, la integridad y seguridad de los participantes y espectadores, el bienestar de los animales, la sana convivencia, la conservación de los bienes públicos y la tranquilidad ciudadana, así como para preservar un hecho cultural, sin afectar el derecho a la libre movilidad del resto de los ciudadanos.

(iii) Finalmente, habiendo hecho un breve recorrido por la historia de las cabalgatas en el país, así como de su arraigo cultural para la población, se hace necesario garantizar la realización de este tipo de actividad, de manera tal que se disminuyan los impactos negativos en escenarios donde participen animales y humanos.

El artículo 313 de la Constitución Política, establece las funciones que corresponden a los Concejos municipales como corporaciones administrativas de elección popular y entre ellas determina que serán competentes para:

7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda y

9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

Por tal motivo, es evidente que los concejos cuentan con la competencia para determinar reglamentar la preparación, organización y desarrollo de las cabalgatas de tal manera que se garantice el orden y salubridad públicos, la integridad y seguridad de los participantes, la protección y bienestar animal, la sana convivencia, la conservación de los bienes públicos y la tranquilidad ciudadana.

Como se dejó enunciado en el acápite anterior, el bienestar animal se enmarca dentro de la protección del ambiente, por lo tanto la presente regulación respeta el principio de la autonomía de los concejos municipales al establecer un marco regulatorio general y conservar la delegación de la competencia de los alcaldes respetando así el mandato constitucional superior (artículo 313), que les asigna la facultad para reglamentar los asuntos relacionados con las cabalgatas.

El referido numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política faculta al Concejo Municipal para dictar las normas de reglamentación de los usos del suelo. Al ser una actividad excepcional con impacto en la movilidad, es necesario que la administración distrital y municipal limite la extensión de las cabalgatas con base en criterios que tomen en cuenta la circulación en el perímetro urbano o rural y el bienestar de los équidos.

Las consideraciones anteriores demuestran que el presente proyecto de ley es acorde a la jurisprudencia de la Corte Constitucional así como de la Carta Política y que por lo tanto su trámite es viable y urge para el debido desarrollo de esta actividad económica.

4. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY


El presente proyecto de Ley se compone de 3 capítulos que contienen 6 artículos distribuidos de la siguiente manera:


En el primer capítulo se establecen las disposiciones generales en 4 artículos iniciales que abordan el objeto general del proyecto de ley, su ámbito de aplicación, las competencias distritales y municipales y algunas definiciones pertinentes a la aplicación de la norma propuesta. En el segundo Capítulo aparece un artículo en el que se fijan 6 principios generales que orientarán la reglamentación que hagan los concejos distritales o municipales acerca de la actividad económica, algunas reglas para los organizadores u operadores, que garanticen el bienestar animal y el orden público, así como algunas normas generales de señalización. Finalmente, el tercer capítulo contiene 2 artículos relativos a la colaboración de la nación para apoyar el fomento de la cultura y el turismo a través de esta actividad económica y la vigencia de la norma propuesta.

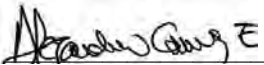
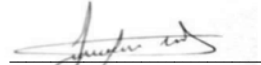

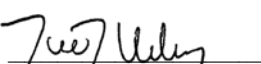



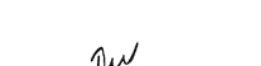



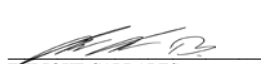





Atentamente,


CHRISTIAN GARCÉS
Representante a la Cámara


FERNANDO NICOLÁS ARAUJO
Senador


ÁLVARO HERNÁN PRADA
Representante a la Cámara


JUAN PABLO CELIS
Representante a la Cámara

 <p>ALEJANDRO CORRALES Senador</p>  <p>JENNIFER ARIAS Representante a la Cámara</p>  <p>MARÍA FERNANDA CABAL Senadora</p>  <p>JUAN DAVID VELEZ Representante a la Cámara</p>  <p>AMANDA ROCÍO GONZALEZ Senadora</p>  <p>EDWARD RODRIGUEZ Representante a la Cámara</p>  <p>LUIS FERNANDO GÓMEZ Representante a la Cámara</p>  <p>RUBEN DARÍO MOLANO Representante a la Cámara</p>  <p>JUAN FERNANDO ESPINAL Representante a la Cámara</p>  <p>GABRIEL JAIME VALLEJO Representante a la Cámara</p>  <p>ESTEBAN QUINTERO Representante a la Cámara</p>  <p>ENRIQUE CABRALES Representante a la Cámara</p>	 <p>HECTOR ÁNGEL ORTIZ NÚÑEZ Representante a la Cámara</p>  <p>CARLOS MEISEL Senador</p>  <p>WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA Representante a la Cámara</p>  <p>MARÍA DEL ROSARIO GUERRA Senadora</p>  <p>YAMIR HERNANDO ARANA Representante a la Cámara</p>
---	--

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 126 DE 2020
CÁMARA**

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

PROYECTO DE LEY NÚMERO ____ DE 2020

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

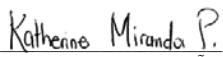
ARTÍCULO 2°. DEFINICIÓN. Para los efectos de esta ley se entenderá como Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal – FH-PH la técnica usada en la extracción de gas o petróleo en Yacimientos No Convencionales – YNC, mediante la cual se inyecta en una o varias etapas, un fluido compuesto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


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


ARTÍCULO 4°. SANCIÓN. Si los titulares de la licencia de la que habla el artículo anterior no presentan el informe dentro del término estipulado en esta ley o si en dicho informe se menciona el uso real o posible de Técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal – FH-PH, para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos en roca generadora de yacimientos no convencionales, dicha licencia será revocada.

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

Cordialmente,


KATHERINE MIRANDA PEÑA
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
PARTIDO ALIANZA VERDE


CÉSAR PACHÓN ACHURY
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
PARTIDO MAIS


CÉSAR AUGUSTO ORTÍZ ZORRO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
PARTIDO ALIANZA VERDE

provisionalmente los actos administrativos que habilita la utilización de dicha técnica o fracking, para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales, por conllevar un daño potencial o riesgo al medio ambiente y a la salud humana.

Así las cosas, en aplicación del principio de precaución, es al Congreso de la República que le compete la decisión de prohibir el modo, forma o técnica, para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos, responsabilidad que está cumpliendo con la presentación del proyecto de ley, por medio de la cual se prohíbe en el territorio colombiano la utilización de la Técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal - FH-PH (Fracking), para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos en roca generadora de yacimientos no convencionales, incluyendo las medidas legales y administrativas para los proyectos piloto integrales de investigación de dicha técnica.

II. JUSTIFICACIÓN

La correcta gestión de los recursos naturales y en particular de los recursos energéticos es crucial para el desarrollo económico y sostenible de países desarrollados y en desarrollo como es el caso de Colombia. En la actualidad se usan grandes cantidades de energía para mantener el modelo mundial de desarrollo económico, así como su modelo de producción y consumo asociado, de estas cantidades un recurso fundamental de uso en la son los combustibles fósiles de Yacimientos No Convencionales (YNC) y dentro de ellos los Yacimientos de Roca Generadora (YRG) explotados a través de la técnica del fracturamiento hidráulico. Estos yacimientos en particular se han constituido en el mecanismo de una importante ampliación de la frontera petrolera y del crecimiento económico de algunas economías en desarrollo. Sin embargo, los altos impactos y riesgos ambientales asociados a la explotación de estos yacimientos con la técnica del fracturamiento hidráulico con pozos laterales ponen en duda la conveniencia del uso de la técnica para el acceso a las reservas de este tipo de yacimientos. Debido a esto, y con el fin de mostrar la pertinencia de la prohibición de uso de la técnica fracturamiento hidráulico con pozos laterales, a continuación, se presentan algunas de las características que definen el alto impacto y riesgo de la técnica y las condiciones que presenta la institucionalidad ambiental colombiana para enfrentar dichos riesgos e impactos.

1. FRACTURAMIENTO HIDRAULICO MULTIETAPA EN POZOS HORIZONTALES.

PROYECTO DE LEY NÚMERO ____ DE 2020

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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

I. OBJETIVO

El Congreso de la República con fundamento en la libertad de configuración legislativa, y en ejercicio de su competencia expresa para determinar las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, asignada por el artículo 360 de la Constitución Política, mediante éste proyecto de ley, pretende prohibir en el territorio colombiano la utilización de la Técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal - FH-PH, conocida como Fracking, para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos en roca generadora de yacimientos no convencionales, inspirado en las garantías básicas superiores a gozar de un ambiente sano, un desarrollo sostenible, el respeto por la vida y salud de los colombianos y prevenir los factores de deterioro ambiental.

La carta política autoriza la explotación de los recursos naturales no renovables de hidrocarburos que se encuentren en el subsuelo, independientemente que se trate de yacimientos convencionales o no convencionales, conforme al mandato de los artículos 334 y 360 de la Constitución, pero la misma norma superior le asigna la facultad para determinar las condiciones para la explotación de gas y petróleo. En efecto, el legislador podrá autorizar o prohibir la utilización de ciertas técnicas para la exploración y explotación de recursos hidrocarbúferos, atendiendo las garantías básicas citadas y los principios constitucionales y convencionales de precaución y prevención con ocasión del desarrollo de las actividades extractivas citadas.

De otra parte, la legislación nacional y los acuerdos internacionales ambientales que Colombia suscribió y posteriormente los ratificó el Congreso de la República, establece que la falta de certeza científica, no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.

Para el caso de la utilización de la Técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal - FH-PH, conocida como Fracking, el legislador ésta en mora para la adopción de esas medidas prohibitivas en atención a éste principio de precaución, como sí lo hizo el honorable Consejo de Estado al suspender

Las actividades operativas en la extracción de crudo en Yacimiento No Convencionales (YNC) fundamentalmente son la perforación del pozo, completamiento del pozo y el Fracturamiento Hidráulico en etapas y por inyección de fluidos desde el pozo perforado.

Los Yacimientos No Convencionales (YNC) por su parte se definen como aquellas formaciones rocosas que contienen hidrocarburos con baja capacidad de desplazamiento por las propiedades petrofísicas de la roca o alta viscosidad del fluido¹. Dentro de esta categoría se encuentran 5 tipos de yacimientos que son los Yacimientos de Roca Generadora conocidos como "Gas Shale" y "Oil Shale" o Gas y petróleo en lutitas, Hidratos de Metano, Areniscas Apretadas, Arenas o Areniscas Bituminosas y de Gas metano asociado a mantos de carbón (CMB). En cuanto a los Yacimiento de Rocas Generadoras (YRG), estos consisten en gas o petróleo que se encuentra en rocas de grano fino conocidas como lutitas. Este tipo de yacimientos tienen la particularidad de que en su sistema petrolífero la roca generadora es la misma roca o formación almacén.

La perforación de pozos en YRG tiene como particularidad la forma y la extensión de los pozos. Debido a que los YRG tienen una menor permeabilidad que dificulta la movilidad de los hidrocarburos en el yacimiento no se puede extraer el recurso con un pozo vertical que drene una zona significativa. Contrario a esto, el pozo debe atravesar horizontalmente una parte del yacimiento para facilitar la extracción del recurso. Para lograr dicho fin se construyen pozos que cuentan con una sección vertical y una extensa sección lateral. Los pozos en YRG son generalmente pozos multilaterales, es decir, pozos con diferentes direcciones y de extensión lateral, pero con una sola cabeza de pozo a partir de la cual se derivan las diferentes perforaciones en las cuales se realiza el fracturamiento hidráulico.

En cuanto al fracturamiento hidráulico multietapa en pozos horizontales deben hacerse algunas precisiones. De acuerdo a la definición dada, el pasado 25 de septiembre de 2019, por la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), en respuesta a un derecho de petición interpuesto por la Comisión Quinta del Senado de la República, el término FRACKING es un extranjerismo, el cual es técnicamente incorrecto utilizarlo en los contratos o en la normatividad colombiana. Incluso, ha sido mal traducido, llegándolo a equiparar con la técnica de "Fracturamiento Hidráulico (FH)", generando mucha especulación y expectativas incorrectas. Lo que incorrectamente en Colombia se ha venido llamando "FRACKING", consiste en la aplicación combinada de dos tecnologías conocidas y desarrolladas hace décadas,

¹ Asociación colombiana del Petróleo (ACP). 2020. Yacimientos no convencionales (YNC). Recuperado de <https://acp.com.co/web2017/es/yacimientos-no-convencionales-ync>

en uno de los diversos tipos de Yacimientos No Convencionales. Más exactamente, el "FRACKING" es la *aplicación combinada del Fracturamiento Hidráulico o Estimulación Hidráulica MULTIETAPA, a través de Pozos Horizontales, en Rocas Generadoras de Lutita (Shale) y/o Carbonatadas (Calizas o Lutitas Calcáreas).*

El Fracturamiento consiste en la inyección de un fluido a alta presión, con el fin de generar en la roca vecina a la cara del pozo, pequeñas fisuras las cuales son mantenidas abiertas mediante el uso de propano, que apuntalan o empaquetan la fractura, para permitir el flujo de los fluidos a través de ella. El Fracturamiento Hidráulico (FH), normalmente se aplica en una o dos etapas, de máximo 300 pies (100 metros), cada etapa; y a través de pozos verticales o direccionales, y en muy contadas ocasiones, a través de pozos horizontales. Estos fracturamientos o estimulaciones hidráulicas, son una operación rutinaria en los campos convencionales, y no se requiere del trámite de una nueva Licencia Ambiental, ni del permiso de la Corporación Autónoma Regional (CAR). La razón es porque no se requieren grandes cantidades de fluido fracturante, ni de grandes volúmenes de material propano o apuntalante para el empaquetamiento de las fracturas inducidas. Igualmente, tanto el fluido fracturante, como el material apuntalante, son sintéticos, a base de polímeros y cerámica, respectivamente. El fluido fracturante sintético ya contiene las propiedades reológicas necesarias para realizar las fracturas inducidas, y para transportar el material propano a las fracturas. Lo anterior indica que la aplicación de esta tecnología en Colombia, aún no ha llevado a producir ni captaciones masivas ni impactos ambientales significativos. Finalmente, y en resumidas cuentas el "Fracking" consiste en la integración de las dos tecnologías anteriormente explicadas (Fracturamiento Hidráulico y Perforación Horizontal), aplicadas en un YRG.

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

En la actualidad Colombia cuenta en reservas con 3.8 Tera Pies Cúbicos (TPC) de gas, lo cual significa bajo una producción diaria de 1 millón de Pies Cúbicos por día una autosuficiencia cercana a los 9,8 años. En el caso del crudo, Colombia tiene reservas de 2500 millones de barriles que bajo una producción como la actual significan unas reservas de 6.2 años de suficiencia².

Las estimaciones realizadas hasta el momento en materia de YNC muestran unas numerosas reservas para las diferentes cuencas prospectivas del país. Cuencas como

² ANDI. 2019. Expectativas del fracking en Colombia. Tomado de <http://www.andi.com.co/Uploads/Expectativas%20del%20Fracking%20en%20Colombia.%200ctubre%201%202019.pdf>

Sinú San Jacinto y Valle inferior del Magdalena cuentan con estimaciones que pueden alcanzar los 66 TPC y 18 TPC respectivamente. La cuenca con menor prospectividad es Catatumbo ya que presenta un rango de estimación que va desde 0.2 TPC hasta 1.4 TPC³. En total se estima que las reservas en gas para todas las cuencas con prospectividad significativa totalizan unas reservas que pueden ir desde 17.6 TPC hasta 115.9 TPC, lo cual significa en relación a las reservas actuales del país un aumento que puede ir de 4.6 veces a 30,5 veces de estas. En el caso del crudo se estima un alto potencial para el Valle Medio del Magdalena y la cuenca Cordillera Oriental. Las reservas estimadas en crudo para YNC van desde los 7 bnboe (billones de barriles de petróleo equivalente) hasta los 11.8 bnboe, lo cual significa unas reservas que pueden ser entre 2.8 veces a 4.72 veces las reservas actuales de petróleo del país⁴.



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

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

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

³ ANDI. 2019. Expectativas del fracking en Colombia. Tomado de <http://www.andi.com.co/Uploads/Expectativas%20del%20Fracking%20en%20Colombia.%200ctubre%201%202019.pdf>

⁴ Ibidem.

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

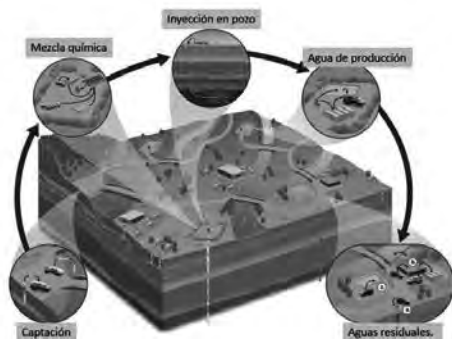


Gráfico 1. Ciclo general de uso del agua en explotación de petróleo. Fuente: Modificado de EPA, 2020.

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

Debido a los altos volúmenes usados en la explotación de YRG de la etapa de **captación** del agua se derivan altos impactos que generan presiones y competencia por el recurso hídrico en zonas aledañas a los campos de YRG. Las altas captaciones del recurso hídrico pueden causar disminuciones de las corrientes⁵, cambios en los

⁵ Nicot JP, Scanlon BR (2012) Water use for shale-gas production in Texas, U.S. Environ Sci Technol

ecosistemas acuáticos⁶, y conflictos con otros sectores que usan el agua como es el caso de la agricultura⁷.

La cantidad de agua usada para la perforación y fractura en un pozo de YRG es muy variable debido a las particularidades del pozo a perforar, el número de fracturas a realizar y el tipo de geología del yacimiento. Sin embargo, puede decirse que la captación de agua para el hidráulico con pozos horizontales en YNC siempre es mucho mayor a la de los yacimientos convencionales⁸. Para el caso de Canadá, en cuanto a la explotación de yacimientos de Shale Gas, el Servicio Geológico y el Ministerio de Desarrollo Sostenible realizaron para el año 2013 un estudio en el que se compilo información de diferentes casos bajo un rango de valores que oscilan entre 3.7 millones y los 75 millones de litros de agua usada por pozo. Para el caso de Estados Unidos según un estudio realizado para cerca de 20 mil pozos por parte de la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (EPA) los volúmenes captados para el fracturamiento hidráulico en YNC alcanzaron los 22.9 millones de litros por pozo⁹. En cuanto al consumo acumulado al año algunas cifras permiten entender la dimensión del consumo ya que una explotación como la de Marcellus ha alcanzado los ± 25 mil millones de litros/año y la de Barnett 30 mil millones de litros/año¹⁰.

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

Un riesgo importante de la explotación de YNC sobre el recurso hídrico tiene que ver con la **contaminación de acuíferos** por fugas de fluidos desde el pozo, desde el yacimiento o durante el proceso de perforación. El caso de contaminación de acuíferos por fugas desde el yacimiento tiene que ver con migración de fluidos que contienen Metano, grasas, metales, elementos radioactivos y sales a través las fracturas logradas con el fracturamiento hidráulico¹¹. Los impactos generados sobre aguas subterráneas deben tratarse con especial atención pues sus consecuencias

⁶ Gallegos TJ, Varela BA, Haines SS, Engle MA (2015) Hydraulic fracturing water use variability in the United States and potential environmental implications. Water Resour Res.

⁷ Goodwin R. (2014) Environmental perspective update: hydraulic fracturing. Pollut Eng.

⁸ Howarth, R. 2011. Methane and the greenhouse-gas footprint of natural gas from shale formations. Cornell University, Ithaca, NY.

⁹ EPA 2011. Investigation of Ground Water Contamination near Pavillion, Wyoming. Tomado de https://www.epa.gov/sites/production/files/documents/EPA_ReportOnPavillion_Dec-8-2011.pdf

¹⁰ R. D. Vidić, S. L. Brantley, J. Vandenbossche et al., "Impact of Shale Gas Development on Regional Water Quality," Science, vol. 340, pp. 1-11, 2013.

¹¹ Heilwell VM, Grieve PL, Hynek SA, Brantley SL, Solomon DK, Risser DW (2015) Stream measurements locate thermogenic methane fluxes in groundwater discharge in an area of shale-gas development.

sobre el sistema hídrico en subsuelo son irreversibles debido a la imposibilidad de acceder a los acuíferos para su descontaminación.

A modo de ejemplo, vale la pena mencionar que la Duke University de Durham, en Carolina del Norte (USA), muestreó 68 pozos de agua dulce en los Estados de Pensilvania y Nueva York encontrando que del metano presente en estos el 85% era termogénico y por ende provenía de la explotación de gas en YNC con la técnica del fracturamiento hidráulico, también encontró que los pozos menos contaminados de metano se encontraban más retirados mientras de la explotación petrolífera¹². Otro ejemplo al respecto tiene que ver con los hallazgos de la EPA presentados en un informe del año 2011 donde señala para Pavillon (Wyoming) fenómenos de contaminación de pozos de agua y del sistema de agua potable con bencenos, formaldehídos, metales y otros químicos usados en el fracturamiento hidráulico¹³.

Por su parte, las estadísticas dejan ver aún más la gravedad de esta situación pues en Pennsylvania se han reportado en los cerca de 30 años transcurridos entre 1982 hasta 2013 100 pozos subterráneos y dos acuíferos con una posible migración de salmueras de la formación Marcellus a través de vías naturales como son las fallas y fracturas¹⁴.

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

Por otra parte, el manejo de aguas residuales contaminantes es una de las preocupaciones mayores en la explotación de YNC a nivel mundial ya que se deben manejar muy altos volúmenes de aguas residuales con alta presencia de sales, compuestos orgánicos difíciles de tratar, metales, grasas y compuestos NORM (Materiales Radiactivos de Ocurrencia Natural). Estos compuestos tienen impactos toxicológicos para los ecosistemas y los seres vivos que habitan y habitamos en ellos. Existen tres tipos de agua que son fuente de las aguas de retorno de los pozos; los lodos de perforación, la mezcla usada para el fracturamiento y aguas de yacimiento o de producción. Los fluidos de perforación son lodos base agua o aceite usados para enfriar y lubricar la broca, así como para extraer los cortes de perforación¹⁵. En cuanto a la mezcla usada para el fracturamiento se estima que del 10 al 40% del agua inyectada en un pozo se devuelve a la superficie como agua de retorno¹⁶. Por su

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

¹³ Ob cit.

¹⁴ Ob cit.

¹⁵ Datalog. 2001. manual de perforación procedimientos y operaciones. Hawker, D. Data log.

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

parte, las aguas de yacimiento son aguas que yacen en los poros del reservorio y salen del pozo durante la producción de los hidrocarburos. Existen diferentes alternativas de acción frente a estas aguas residuales y todas tienen sus riesgos o retos que hacen difícil su manejo, entre estas alternativas se puede mencionar la disposición o almacenamiento en formaciones no productoras, el tratamiento, la reutilización para otros pozos y el vertimiento directo a suelos y cuerpos superficiales de agua.

La dificultad del manejo de dichas aguas residuales tiene que ver con los siguientes aspectos. En primer lugar, la disposición o almacenamiento de agua en formaciones geológicas no es viable en todas las áreas debido a riesgos de aumento de la sismicidad, riesgos de contaminación de acuíferos, limitaciones de infraestructura y condiciones normativas. En cuanto a la normatividad, el Estado de Carolina del Norte y diferentes países en Europa prohibieron la disposición en pozos profundos, a su vez West Virginia junto a Pensilvania la restringieron¹⁷. En cuanto a los riesgos de sismicidad, Estados Unidos ha mostrado con evidencia contundente el aumento de la sismicidad inducida a causa de la disposición de aguas en el subsuelo en la explotación de yacimientos de Shale Gas. A pesar de esto, la literatura señala más de 30 millones de litros de fluidos de fracturamiento vertidos al subsuelo en Pennsylvania, Wyoming y Ohio¹⁸.

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

Finalmente, en cuanto a la última opción de manejo de aguas residuales debe decirse que desafortunadamente y a pesar de la modernidad de tecnologías y conocimientos ambientales aún se hace el vertimiento de aguas residuales en suelos y ríos. Sobre esto la literatura señala vertidos intencionales de fluido de retorno a humedales y a

¹⁷ Ibidem.

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

ríos en Pennsylvania, Wyoming y Ohio¹⁹ así como en Colombia con la industria convencional en la Ciénaga de Palagua en Puerto Boyacá y de San Silvestre en Barrancabermeja.

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

Los Gases de Efecto Invernadero son conocidos como compuestos químicos de importancia ambiental por sus efectos sobre el Clima y la generación del Cambio Climático. Dos de los Gases de Efecto Invernadero más importantes, el Dióxido de Carbono (CO₂) y el Metano (CH₄), son generados entre otras fuentes por la explotación y uso de los hidrocarburos. Por su parte, el Cambio Climático es una realidad que amenaza aspectos esenciales de la vida social como la seguridad física, el agua e incluso la seguridad física ya que este fenómeno genera 150.000 muertes por año y 325 millones de personas afectadas de manera grave y directa según la Organización Mundial de la Salud (OMS)²⁰. El cambio climático consiste en un aumento de la temperatura del mar y de la atmósfera de 0,88 °C en la actualidad respecto al periodo preindustrial. El origen de estos cambios de temperatura está relacionado con la emisión antrópica de GEI²¹ que evitan la salida de la atmósfera de la energía solar haciendo que dicha energía atrapada aumente la temperatura de la atmósfera. Estos cambios generan a su vez cambios negativos en la hidrosfera, biosfera, sistemas agrícolas y economía, dichos cambios configuran la totalidad del Cambio Climático. Es por esta razón que la disminución de emisiones de GEI como el CO₂ y el Metano son fundamentales para la sostenibilidad ambiental de país.

Las emisiones de GEI de Colombia tienen como factor principal a los combustibles fósiles que son usados en la industria, el transporte y el sector energético al ser el 41% de los 186 millones de toneladas netas equivalentes que emite el país (figura 2). La explotación de YNC significa necesariamente una importante ampliación de ese factor y sus emisiones en metano para el caso del Shale Gas y de CO₂ para el caso de los yacimientos de Oil Shale ya que las reservas de YNC en Colombia pueden ser 5 veces las actuales en petróleo y 30 veces las actuales en gas.

El metano es un gas mucho más potente que el CO₂ como gas de efecto invernadero y los yacimientos de Shale Gas tienen mayores emisiones de metano en un horizonte de 20 años que los yacimientos convencionales de hidrocarburos, el diésel y el carbón (figura 3) ya que la producción de gas no convencional emite entre 40% y 60

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Rodríguez, M., Mance h. 2015. Cambio climático lo que está en juego. Uniandes, WWF, FNA, Fescol.

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

% más GEI que la producción de gas convencional²². Un estudio realizado por un equipo de la Cornell University de Ithaca, Nueva York, estima que entre un 3,6 y un 7,9% de la producción de gas no convencional se escapa al ambiente cuando emerge el fluido de retorno y durante la extracción del equipo utilizado para la fractura (1,9%)²³. En Estados Unidos las emisiones de metano se han acelerado notablemente y el 49% de esas emisiones son de hidrocarburos no convencionales según A, Ingraffea²⁴. De acuerdo con Bunch²⁵ las mayores emisiones antropogénicas de metano en Estados Unidos provienen de la extracción y transporte de gas, lo que afecta la calidad del aire local. El Centro Nacional de Investigaciones Atmosféricas (NCAT) ha corroborado que esta técnica empeorará el calentamiento global en las próximas décadas. Si consideramos las inmensas reservas que puede haber en estos y su potencial de generación de metano la ecuación de los YNC en Colombia resultaría bastante peligrosa para el cumplimiento de las metas en reducción de emisiones y para la mitigación del Cambio Climático en general.

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

²³ Ob cit.

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

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

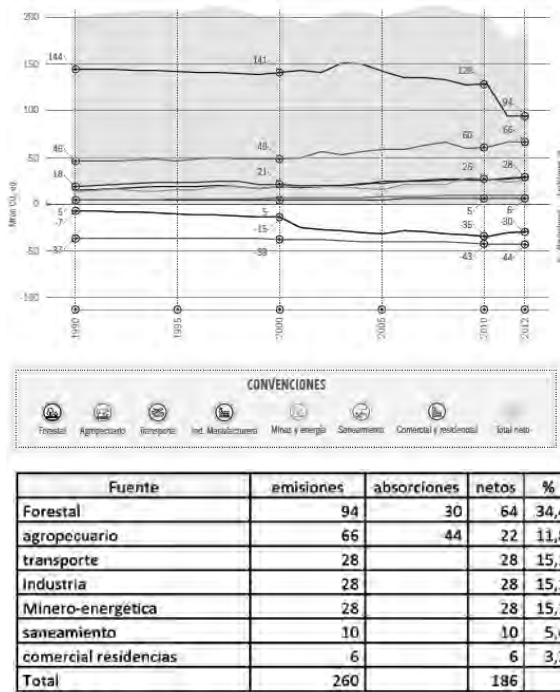


Figura 2. Emisiones de GEI en Colombia. Ideam, 2018.

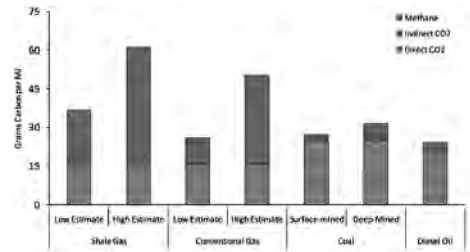


Figura 2. Emisiones de GEI por tipo de recurso. Fuente: Howarth 2011.

3.6. Impactos por uso de altos volúmenes de arena:

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

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

Según la Agencia Nacional de Hidrocarburos -ANH, en respuesta dada a la Comisión Quinta del Senado (el pasado 25 de septiembre de 2019), y la Agencia de la Protección Ambiental de los Estados Unidos²⁶, el volumen de fluido fracturante requerido por etapa de fractura o por cada 100 metros a fracturar o estimular, es de mil metros cúbicos (1.000 m³); o sea, un millón de litros. Igualmente, la ANH dice que según el estudio "metodología para la clasificación y selección de intervalos y áreas a ser completados durante la etapa exploratoria de yacimientos no convencionales de petróleo y gas del Valle Medio del Magdalena, realizado por

²⁶ EPA 2011. Investigation of Ground Water Contamination near Pavillion, Wyoming. Tomado de https://www.epa.gov/sites/production/files/documents/EPA_ReportOnPavillion_Dec-8-2011.pdf

Castillo, et al, y presentado en el Congreso Colombiano de Petróleo y gas, en el año 2017, para 4 mil barriles (636 mil litros) de fluido fracturante, se requieren 3 mil sacos, de 50 kilos, de material propante o apuntalante.

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

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

La Licencia Ambiental o el Licenciamiento Ambiental (LA) es el instrumento más efectivo de la gestión ambiental pública. Sin embargo, este instrumento y las políticas a las cuales obedece han presentado serias debilidades para gestionar los impactos de sectores como el extractivo, debilidades que se hacen más riesgosas frente a una mayor carga de impactos como es el caso del fracturamiento hidráulico en YNC y YRG. Según el artículo 50 la Ley 99 de 1993 la Licencia Ambiental "Es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada". La Licencia Ambiental es un mecanismo de intervención del Estado en la economía y de limitación a la explotación de recursos naturales²⁷.

Las LA han sido útiles para la entrega de permisos, pero no para garantizar la correcta gestión ambiental. Entre 2005 y 2016 la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) otorgó 1.181 y negó 80 Licencias Ambientales. Sin embargo, existen 27 títulos mineros de gran minería y 669 títulos de mediana y pequeña que se han superpuesto con diferentes áreas protegidas definidas con anterioridad, esto

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

en clara desarticulación frente al ordenamiento ambiental del territorio de los municipios y distritos²⁸. Adicionalmente, son conocidos los incumplimientos del LA en casos como Hidroituango, Reficar y Cerro Matoso en el 2018. También existen otros casos no tan conocidos y altamente lesivos como el caso de los incumplimientos en vertimientos realizados por petroleras en Puerto Boyacá sobre el sistema hídrico del municipio a pesar de sus compromisos previos según expresaba el Inderena en 1993.

Esta debilidad institucional y de su instrumento de gestión corresponden a factores de desarrollo normativo inconveniente al instrumento, el otorgamiento de licencias exprés, la desarticulación institucional y la poca de la participación ciudadana. En primer lugar, se ha desarrollado una normatividad que ha flexibilizado la Licencia Ambiental. Decretos como el 1753 de 1994, el 1728 de 2002, el 1180 de 2003, el 1220 de 2005 y el 2820 de 2010 buscan la supresión de trámites, de requisitos necesarios para evaluar mejor los proyectos o la omisión del requerimiento de licencias para ciertas actividades²⁹. Adicionalmente, las licencias exprés, respaldadas por el decreto 2041 de 2014, reducen el tiempo de evaluación de 24 a 3 meses³⁰ y han acabado con la calidad del proceso de licenciamiento y con el correcto cumplimiento de los pasos necesarios para realizarlo con criterio suficiente y responsabilidad. Así mismo, la desarticulación entre autoridades ambientales como la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANLA), las CAR y las autoridades mineras en el otorgamiento de títulos mineros y de licencias ambientales³¹ han debilitado por su parte la gestión ambiental institucional y su imagen. Finalmente, y de acuerdo con Rodríguez 2012, las audiencias públicas son muy pocas y muchas veces son de carácter informativo y no participativo, lo cual afecta la credibilidad de la institucionalidad y la armonía social. Otro de los problemas importantes que tiene la gestión ambiental institucional es la falta de recursos informativos para el control ambiental. La ANLA no cuenta con la información necesaria para hacer un correcto análisis y un correcto seguimiento de licencias otorgadas³² como lo evidencia los 696 títulos interpuestos con áreas protegidas.

²⁸ Ibidem.
²⁹ Rodríguez, G. Gómez, A. Monroy, J. 2012. Las licencias ambientales en Colombia Una mirada desde la participación y la responsabilidad.

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

³¹ Ob cit.

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

<p>En lo relacionado al tratamiento de aguas residuales la capacidad del país es bastante baja. Tan solo la capacidad de tratamiento de aguas domesticas ya es preocupante pues para el año 2017 solo 541 municipios de los 1.122 que tiene el país contaban con algún tipo de Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) según relata el informe “Estudio Sectorial de los servicios públicos domiciliarios de Acueducto y Alcantarillado” de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. La situación asumiendo cargas químicas de YNC sería mucho peor ya que se deben asumir fluidos con altos contenidos en sales, compuestos orgánicos, metales y compuestos NORM, además, plantas con dicha capacidad tienen altos costos que hacen inviable en términos de costo-eficiencia el manejo de aguas residuales en explotación de YRG. Otra de las acciones que pueden realizarse frente a las aguas residuales es el vertimiento directo a cuerpos superficiales de agua como ríos, ciénagas y lagos. Esta es una de las opciones más contaminantes y debe mencionarse que desafortunadamente el país cuenta con un significativo historial de eventos de vertimientos directos por parte de empresas petroleras. Un caso importante en ese sentido tiene que ver con los vertimientos de aguas residuales no tratadas de los campos Palagua y Velásquez (ubicados en la cuenca del Valle Medio del Magdalena) sobre el sistema hídrico interconectado con la ciénaga de Palagua en el municipio de Puerto Boyacá, ciénaga que hoy se encuentra en un detrimento tal que perdió la posibilidad de sus usos en pesca y ecoturismo como formas de vida para los habitantes del municipio. Casos como este pero escalados al nivel de los YRG serían letales para los ecosistemas ubicados en el Valle Medio del Magdalena (VMM) y su capacidad de resiliencia frente al impacto petrolero.</p> <p>En materia de emisiones de GEI Colombia tiene condiciones que presentan la explotación de YNC como una situación adversa para su sostenibilidad. Por una parte, el país no cuenta con incentivos serios para la reducción de emisiones de carbono ya que mientras el costo por tonelada emitida en diferentes países cuesta 40 USD, en Colombia el precio es de solo 5 USD, lo cual no constituye ningún costo significativo para un sector de alta rentabilidad por barril extraído, pero si es un incentivo para contaminar a bajo costo. Por otra parte, el país se expone a un aumento de las emisiones del sector hidrocarburos sin precedentes en su historia energética ya que puede aumentar de 2.8 a 4.7 veces las reservas de petróleo y de 4.6 a 30.5 veces las reservas de gas, como se mencionaba antes, más reservas de producir de petróleo significan mayores emisiones de CO2 y más reservas de gas significan mayores emisiones de Metano. Diferentes organizaciones a favor de la técnica en el país señalan a los YNC y YRG como un recurso de Transición Energética a una matriz más limpia por el uso de gas. Al respecto debe decirse que los YNC no son solo de gas, sino que también suman reservas de petróleo y con ellas suman emisiones de CO2. Adicionalmente, dicho gas de YNC promovido como recurso de transición genera mayores emisiones de Metano y por esta razón es un generador de Cambio Climático en vez de un mitigador de este ya que el Metano es un</p>	<p>componente mucho más potente frente al Cambio Climático que el Dióxido de Carbón.</p> <p>Finalmente, en el informe realizado por la Comisión de Expertos se realiza un diagnóstico de la capacidad institucional que preocupa desde todo punto de vista, de acuerdo con dicho informe “La capacidad institucional actual no asegura la aplicación de las normas ambientales. El monitoreo y seguimiento a las licencias ambientales en los procesos de extracción de hidrocarburos en yacimientos convencionales es deficiente. Si no se mejora la capacidad institucional de las autoridades técnicas, ambientales y de salud pública, no hay garantía de que las actividades en los YRG se realicen generando el mínimo impacto ambiental posible y protegiendo la salud pública”³³.</p> <p style="text-align: center;">III. ANTECEDENTES</p> <p>El Gobierno Nacional tiene el interés de implementar lo más pronto posible la técnica del fracking o de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal - FH-PH, con el argumento eminentemente económico de lograr aumentar las reservas de gas y petróleo, y así mejorar el abastecimiento interno y las finanzas públicas, afectadas por un déficit fiscal.</p> <p>Esta propuesta gubernamental que privilegia lo económico sobre el deber de del estado de garantizar un ambiente sano, así como la de garantizar la salud y vida de los colombianos, no es del todo cierto, por cuanto las reservas de petróleo y gas natural de los yacimientos convencionales no se agotaran en el mediano plazo, máxime si tenemos en cuenta, el enorme potencial de factor de recobro en dichos yacimientos, que ésta en un porcentaje muy por bajo frente al promedio mundial de factor de recobro del 40% y de Estados Unidos que supera el 60%. Estas reservas nos pueden asegurar el abastecimiento de hidrocarburos a largo plazo.</p> <p>La tecnología del recobro o recuperación de reservas depositadas en los yacimientos convencionales es más beneficiosa para el medio ambiente, que la técnica del fracking reconocida por su grave deterioro e irreversible al medio ambiente y la salud humana, animal y vegetal.</p> <p>En consecuencia, no existen verdaderos y sólidos argumentos para para negar o postergar la adopción de la medida eficaz para impedir la degradación del medio ambiente y el peligro a la salud humana, con la prohibición del uso de la Técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal - FH-PH, conocida a nivel mundial como fracking.</p> <p><small>³³ Comisión interdisciplinaria independiente. (2019). Informe sobre efectos ambientales (bióticos, físicos y sociales) y económicos de la exploración de hidrocarburos en áreas con posible despliegue de técnicas de fracturamiento hidráulico de roca generadora.</small></p>
<p>IV. MARCO JURÍDICO.</p> <p>1. El desarrollo normativo para la exploración de yacimientos no convencionales en Colombia.</p> <p>Resolución No. 181495 del 28 de diciembre de 2009 del Ministerio de Minas y Energía. Por el cual se establecen medidas en materia de exploración y explotación de hidrocarburos.</p> <p>Decreto 381 del 16 de febrero de 2012 “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía”: Este decreto determinó en el numeral 8 de su artículo 2° que es función del Ministerio de Minas y Energía expedir los reglamentos del sector para la exploración, explotación, transporte, refinación, distribución, procesamiento, beneficio, comercialización y exportación de recursos naturales no renovables y biocombustibles, lo cual ha sido sustento para la expedición de una serie de normas que reglamentan lo relacionado con la exploración y explotación de yacimientos no convencionales a través del fracking.</p> <p>Resolución No. 180742 del 16 de mayo de 2012: a través de la cual el Ministerio de Minas y Energía establece los procedimientos para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales.</p> <p>Ley 1530 del 17 de mayo de 2012 “Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”: El artículo 13° de esta norma estableció que el Gobierno Nacional definiría los criterios y procedimientos que permitan desarrollar la exploración y explotación de recursos naturales no renovables técnica, económica y ambientalmente eficiente, así como los aspectos técnicos, tecnológicos, operativos y administrativos para ejercer la labor de fiscalización.</p>	<p>Decreto 3004 del 26 de diciembre de 2013 “Por el cual se establecen los criterios y procedimientos para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales”: Para los efectos de este decreto, su artículo primero estipuló que se entenderá por yacimiento no convencional la formación rocosa con baja permeabilidad primaria a la que se la debe realizar estimulación para mejorar las condiciones de movilidad y recobro de hidrocarburos, y así fijó un término de 6 meses para que el Ministerio de Minas y Energía expidiera normas técnicas y procedimientos en materia de integridad de pozos, estimulación hidráulica, inyección de agua de producción, fluidos de retorno y sobre otras materias técnicas asociadas a la exploración y explotación de los yacimientos no convencionales.</p> <p>Resolución No. 90341 del 27 de marzo de 2014 “Por la cual se establecen requerimientos técnicos y procedimientos para la exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales”: Esta resolución se expidió con fundamento en el término estipulado por el Decreto 3004 del 26 de diciembre de 2013 para que el Ministerio de Minas y Energía expidiera las normas técnicas pertinentes para el desarrollo de la actividad, modificando y dando alcance al contenido de la Resolución 180742 del 16 de mayo de 2012.</p> <p>Resolución No. 421 del 20 de marzo de 2014 por la cual se adoptan términos de referencia para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental para los proyectos de perforación exploratoria de hidrocarburos y se toman otras determinaciones.</p> <p>Acuerdo 03 de 2014 de la Agencia Nacional de Hidrocarburos “Por el cual se adiciona el Acuerdo 4 de 2012, con el objeto de incorporar al Reglamento de Contratación para Exploración y Explotación de Hidrocarburos parámetros y normas aplicables al desarrollo de Yacimientos No Convencionales, y se dictan disposiciones complementarias”: Este acuerdo se expidió con el fin de darle piso jurídico a la ejecución de programas especiales de exploración y producción que se</p>

acomodaran a las particularidades de los yacimientos no convencionales, incluyendo términos más flexibles y favorables para promover su desarrollo.

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

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

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

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

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

BLOQUE	OPERADOR	MUNICIPIOS (DEPARTAMENTOS)	INSTRUMENTOS
La Loma (APE Caporo Norte)	Drummond	Chiriguana y La Jagua (El Cesar).	Resolución 1655 de 2015, que otorgó licencia ambiental, y

			resolución 984 de 2016, que la modificó.
Chiquinquirá	Nexen Petroleum	Carmen de Carupa y Buenavista (Boyacá).	Resolución 1734 de 2011, que otorgó licencia ambiental.
Sueva	Nexen Petroleum	Guasca, Guatavita y Junín (Cundinamarca).	Resolución 363 de 2011. Esta licencia ambiental se dio por terminada mediante la resolución 488 de 2017.
VMM-9	Parex Resources	Cimitarra (Santander).	Trámite abierto con el auto 489 de 2018 y terminado con el auto 2622 de 2018.
VMM-3 adicional	ConocoPhillips y Canacol Energy	San Martín y Aguachica (Cesar) y Puerto Wilches (Santander).	Auto 6445 de 2018, que ordena el archivo del trámite administrativo de licencia ambiental iniciado con el auto 99 de 2018.
VMM-2 adicional	ConocoPhillips y Canacol Energy	Aguachica, Río de Oro y Gamarra (Cesar).	Auto 6117 de 2018 archivó el trámite administrativo de licencia ambiental para desarrollar exploración, iniciado con el auto 2610 de 2018.
VMM-37	Exxon Mobil	Puerto Wilches (Santander).	Auto 1196 de 2015, que inició el trámite administrativo de modificación de la licencia ambiental otorgada mediante la resolución 1343 de 2013, en el sentido de autorizar la exploración de hidrocarburos en YNC.
APE Guane-A	Ecopetrol	Barrancabermeja y Puerto Wilches (Santander).	Auto 1243 de 2018, que inició trámite de licencia ambiental para exploración de hidrocarburos en YNC.

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

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

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

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

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

PRINCIPIO 15.

Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón

para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

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

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

Adicionalmente, el principio de precaución ha sido incluido en diversos tratados internacionales sobre protección del medio ambiente, como el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes ratificados por 32 Estados Miembros de la OEA; el Convenio sobre la Diversidad Biológica ratificado por 34 Estados Miembros; Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales de la comisión Económica para Europa; Convención de Bamako sobre la prohibición de la importación a África, la fiscalización de los movimientos transfronterizos y la gestión dentro de África de desechos peligrosos; la Convención para la Protección del Medio Ambiente Marino y la Zona Costera del Atlántico Nordeste; la Convención sobre la Protección del Medio Marino de la Zona del Mar Báltico; el Convenio Marco para la Protección del Medio Marino del Mar Caspio; Declaración Ministerial de la Conferencia Internacional sobre la Protección del Mar del Norte; el Protocolo sobre la Protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación de origen terrestre; el Convenio sobre la cooperación para la protección y el uso sostenible del Danubio y el Convenio sobre la protección del Rin.

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

al interés social, al ambiente y al patrimonio cultural de la nación; encuentra, además, como límites el bien común y la dirección general a cargo del Estado. En el plano jurídico el Derecho y el Estado no solamente deben proteger la dignidad y la libertad del hombre frente a otros hombres, sino ante la amenaza que representa la explotación y el agotamiento de los recursos naturales; para lo cual deben elaborar nuevos valores, normas, técnicas jurídicas y principios donde prime la tutela de valores colectivos frente a valores individuales³⁵.

La misma Ley 99, en el numeral 6to del artículo 1 ordena tener en cuenta para la adopción de políticas ambientales el resultado de un proceso de investigación científica y recurrir al principio de precaución cuando exista peligro de daño grave o irreversible y ausencia de certeza científica.

Entonces, ante la duda sobre los posibles daños que pueda causar una actividad al medio ambiente se le debe dar prioridad a la protección de éste, por lo que la precaución no solo atiende en su ejercicio a las consecuencias de los actos, sino que principalmente exige una postura activa del Estado en anticipación, que con un objetivo de previsión de la futura situación medioambiental a efectos de optimizar el entorno de la vida natural³⁶; en total oposición a la serie de medidas que han venido siendo adoptadas por distintos gobiernos en preparación del piso jurídico que le diera vía libre a la exploración y explotación de yacimientos no convencionales mediante fracking.

El Estado colombiano ha venido ignorando que la protección al medio ambiente es un principio de orden económico, en especial para actividades de la industria extractiva, por la gran cantidad de externalidades que produce.

³⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-339 del 7 de mayo de 2002. Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería.

³⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-595 de 2010. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que el principio de precaución, en materia ambiental, se refiera a las medidas que se deben adoptar en casos donde no existe certeza científica sobre el impacto que pueda tener una actividad en el medio ambiente³⁴.

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

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

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

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

De esta manera, Nuestra Constitución provee una combinación de obligaciones del Estado y de los ciudadanos junto a un derecho individual (artículos 8, 95 numeral 8 y 366). Es así como se advierte un enfoque que aborda la cuestión ambiental desde los puntos de vista ético, económico y jurídico: Desde el plano ético se construye un principio biocéntrico que considera al hombre como parte de la naturaleza, otorgándoles a ambos valores. Desde el plano económico, el sistema productivo ya no puede extraer recursos ni producir desechos ilimitadamente, debiendo sujetarse

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

La Corte Constitucional ha aplicado ya el principio de precaución en actividades de aspersión con glifosato en cultivos de uso ilícitos³⁷ y en otras actividades de exploración y explotación de recursos naturales³⁸.

De las consideraciones técnicas expuestas líneas arriba hemos podido identificar que el fracking implica la existencia de una posibilidad real de un riesgo, que sea grave e irreversible y es necesario certeza científica, así no sea absoluta de las consecuencias que estos riesgos implican para el medio ambiente y la vida.

Por ende, a la luz del principio de precaución y prevención en materia ambiental, la autorización en Colombia de la fracturación hidráulica debe ser reversada debido a su potencialidad de causar daños al medio ambiente y a la salud humana, cuya gravedad sea irreversible; y esto no sería ajeno a lo que ha sucedido en otros países, como se señalará posteriormente.

V. DERECHO COMPARADO.

1. Francia.

Después del 2010, cuando el Ministro de Ecología, Energía y Desarrollo Sostenible de la época otorgó permisos de exploración de gas de esquisto en varias regiones del sur de Francia por un periodo de tres a cinco años y producto de una amplia movilización ciudadana, se promulgó la Ley 2011-835³⁹ de prohibición de la exploración y la explotación de yacimientos de hidrocarburos líquidos mediante fracturación hidráulica.

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-236 de 2017. Magistrado Ponente: Aquiles Arrieta Gómez.

³⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-339 de 2002. Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería.

³⁹ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024361355&categorieLien=id>

El artículo 1 de la ley establece que *“la exploración y explotación de yacimientos de hidrocarburos líquidos o gaseosos, mediante la perforación seguida de la fracturación hidráulica de la roca, están prohibidas en el territorio nacional”*.

El artículo 2 crea una comisión Nacional de Orientación, Monitoreo y Evaluación de Técnicas para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos Líquidos y Gaseosos con el objetivo principal de evaluar los riesgos ambientales asociados con las técnicas de fracturación hidráulica o técnicas alternativas.

El artículo 3, por su parte establece que los permisos exclusivos para explorar hidrocarburos serán revocados si sus titulares no cumplen con las nuevas obligaciones contenidas en la ley de reportar información, o cuando hayan reportado que emplean o tienen intención de utilizar la perforación seguida de la fracturación hidráulica de la roca”.

Y por último, en el artículo 4 se determinó que el Gobierno deberá presentar un informe anual al parlamento sobre la evolución de las técnicas de exploración y explotación y el conocimiento del subsuelo francés, europeo e internacional con respecto a los hidrocarburos líquidos o gaseosos, sobre las condiciones para la implementación de experimentos llevados a cabo con el único propósito de investigación científica bajo control público, sobre el trabajo de la Comisión Nacional de Orientación, Monitoreo y Evaluación creado por el artículo 2, sobre la conformidad del marco legislativo y regulatorio con la Carta del El entorno de 2004 en el sector minero y las adaptaciones legislativas o regulatorias previstas con respecto a los elementos comunicados en este informe.

Esta prohibición se basó en el principio de acción de prevención y de corrección de los daños al ambiente y en el principio de precaución.

2. Vermont, EE. UU.

El 7 de mayo de 2012, la Asamblea Legislativa de Vermont aprobó un proyecto de ley y se convirtió en el primer Estado en prohibir el fracking en Estados Unidos, al momento de aprobarse la ley, una declaración de moratoria también estaba sobre la mesa, sin embargo se tomó la decisión de prohibir⁴⁰.

La ley ordenó a la Agencia de Recursos Naturales de Vermont entregar a la Asamblea Legislativa un informe sobre los impactos del fracking en el ambiente y en la salud de las personas, y acerca de las posibilidades para regular su uso; en febrero de 2015 la ANR (por sus siglas en inglés) concluyó su informe y recomendó mantener la prohibición.

Esta ley establece que: *“a. Ninguna persona puede realizar fracturación hidráulica en el estado. b. Ninguna persona en el estado podrá recolectar, almacenar o tratar aguas de desecho provenientes de la fracturación hidráulica”*.

Para la expedición de esta ley, la Asamblea Legislativa de Vermont consideró que durante la práctica de la fractura hidráulica químicos y desperdicios líquidos pueden llegar a contaminar yacimientos de agua para consumo humano, por lo que para proteger las fuentes subterráneas de agua para consumo humano y mantenerlas libre de contaminación, el Estado debe prohibir dicha actividad mientras que revisa, desarrolla y establece algunos requerimientos para la regulación de la fracturación hidráulica, permitir que la ANR verifique sus impactos ambientales.

Finalmente, la norma establece que la prohibición podría ser levantada solo cuando esta técnica de exploración y explotación de yacimientos no convencionales de hidrocarburos pueda ser llevada a cabo sin que exista riesgo alguno de contaminación para las fuentes hídricas del Estado.

⁴⁰ <https://legiscan.com/VT/text/H0464/id/647317>

3. Bulgaria.

Bulgaria se convirtió en el segundo país europeo en prohibir el fracking el 18 de enero de 2012, el tenor de la ley es el siguiente: *“la aplicación de la tecnología de la fracturación hidráulica o cualquier otra que contemple la inyección a presión de una mezcla de líquidos (geles o gas licuado), aditivos químicos y/o fluidos, descargas mecánicas y/u orgánicas en los pozos, que lleven a la generación de nuevas grietas o a la expansión de las grietas existentes, o afecten los sistemas de fracturas en todas las formaciones sedimentarias, incluidas las capas de carbón, para la exploración y explotación de petróleo y gas natural. Esta prohibición es indefinida y se aplica a todo el territorio de la República de Bulgaria”*; esta prohibición también se funda en la precaución al igual que la francesa y en la obligación estatal de proteger la salud pública y el ambiente.

4. Maryland, EE.UU.

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

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

5. Provincia de Quebec, Canadá.

La Oficina de Audiencia Pública sobre el Medio Ambiente (BAPE, por sus siglas en francés) emitió un informe sobre el uso de esta técnica el 28 de febrero de 2011,

⁴¹ http://mgaleg.maryland.gov/2017RS/chapters_noln/Ch_13_hb1325T.pdf

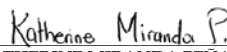
recomendando una evaluación ambiental estratégica y completa de la industria del gas de esquisto y la prohibición del fracking hasta que la evaluación concluyera.

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


Dicho informe fue culminado en el 2014 y se concluyó que la técnica no era conveniente para la Provincia de Quebec porque podría ocasionar, entre otros, impactos negativos en la salud de las personas, en la calidad del aire, en las aguas superficiales y subterráneas, y en el sector agrícola y turístico de la provincia.

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

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


KATHERINE MIRANDA PEÑA
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
PARTIDO ALIANZA VERDE


CÉSAR PACHÓN ACHURY
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
PARTIDO MAIS


CÉSAR AUGUSTO ORTÍZ ZORRO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
PARTIDO ALIANZA VERDE

CONTENIDO

Gaceta número 669 - Martes, 11 de agosto de 2020

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 119 de 2020 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 96 de la Ley 769 de 2002, o Código Nacional de Tránsito Terrestre, reformado por el artículo 3° de la Ley 1239 de 2008, eliminando la obligatoriedad de marcar el casco con la placa del vehículo en el uso de motocicletas, motociclos y mototriciclos, y se dictan otras disposiciones	1
Proyecto de ley número 120 de 2020 Cámara, por la cual se modifica el artículo 112 del Código de Tránsito	3
Proyecto de ley número 121 de 2020 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1708 del 2014, Código de Extinción de Dominio	4
Proyecto de ley número 123 de 2020 Cámara, por medio de la cual se ordena el anticipo de pensiones, adicionando un parágrafo al artículo 33 de la Ley 100 de 1993	8
Proyecto de ley número 124 de 2020 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 175 y 201 de la Ley 906 de 2004, con el fin de establecer un término perentorio para la etapa de indagación, tratándose de delitos graves realizados contra los niños, niñas y adolescentes, se crea la Unidad Especial de Investigación de Delitos de Alto Impacto Cometidos contra la Infancia y la Adolescencia, y se dictan otras disposiciones	10
Proyecto de ley número 125 de 2020 Cámara, por medio de la cual se garantiza y regula la realización de las cabalgatas en el territorio colombiano	14
Proyecto de ley número 126 de 2020 Cámara, por medio de la cual se prohíbe en el territorio nacional la utilización de la Técnica de Fracturamiento Hidráulico Multietapa con Perforación Horizontal – FH-PH (Fracking), para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables de hidrocarburos en roca generadora de yacimientos no convencionales y se dictan otras disposiciones	18