



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 858

Bogotá, D. C., Martes, 26 de julio de 2022

EDICIÓN DE 33 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 012 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 982 de 2005 y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY NO. ___ DE 2022 CÁMARA

"Por medio de la cual se modifica la Ley 982 de 2005 y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar la Ley 982 de 2005, que adoptó medidas para lograr la igualdad de oportunidades para las personas sordociegas y sordas, para hacerla compatible con los desarrollos normativos nacionales y con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos de las personas con discapacidad.

Artículo 2º. Modifíquense los numerales 3, 5, 12, 17 y 26 e incorpórense los numerales 27, 28 y 29 al artículo 1 de la Ley 982 de 2005, los cuales quedarán así:

3. Comunidad de sordos. La comunidad de sordos es el grupo social de personas que se identifican a través de la vivencia de la sordera y el mantenimiento de ciertos valores e intereses comunes. Se produce entre ellos un permanente proceso de intercambio mutuo y de solidaridad.

3.1. Población de personas con sordoceguera. La población de personas con sordoceguera es el grupo social de personas que se identifican a través de la vivencia de la sordoceguera, de barreras e intereses comunes. Se produce entre ellos un permanente proceso de intercambio mutuo y de solidaridad.

5. Sordo señante. La persona sorda señante es toda aquella cuya forma prioritaria de comunicación e identidad social se define en torno al uso de lengua de señas colombiana y de los valores comunitarios y culturales de la comunidad de sordos.

12. Educación bilingüe para sordos. La educación bilingüe para sordos es la que reconoce que hay sordos que viven una situación bilingüe en lengua de señas colombiana y castellano, por lo tanto, su educación debe ser vehiculizada a través de la lengua de señas colombiana y se debe facilitar el castellano como segundo idioma en su modalidad escrita primordialmente u oral en los casos en que esto sea posible.

12.1. Educación en diversidad comunicativa. La educación en diversidad comunicativa para sordociegos es la que reconoce que hay diversas categorías de sistemas de comunicación al servicio de las personas con

sordoceguera. Por lo tanto, su educación debe ser vehiculizada a través de cualquiera de los sistemas de comunicación reconocidos en esta ley.

17. Sordociego(a), persona con sordoceguera. Es aquella persona que en cualquier momento de la vida puede presentar una deficiencia auditiva y visual total o parcial, que al enfrentarse con barreras en su entorno le ocasiona serios problemas en la comunicación, en el relacionamiento con su entorno, en el acceso y transmisión de la información, en la orientación y en la movilidad. La anterior valoración es independiente de cualquier evaluación audio métrica u optométrica que se le pueda practicar a la persona.

26. Guía intérprete. Persona que realiza una labor de transmisión de información, descripción del entorno en donde se encuentre y guía en la movilidad de la persona sordociega. Esta persona debe contar con un amplio conocimiento de los sistemas de comunicación que requieren las personas sordociegas y debe estar debidamente formada y certificada para tal fin en los términos previstos en esta ley.

27. Categorías de sistemas de comunicación. Las personas con sordoceguera tienen a su servicio diferentes categorías de sistemas de comunicación, dentro de los que se encuentran las siguientes:

27.1 Sistemas alfabéticos. Corresponden a aquellos que emplean el uso del alfabeto, la escritura en la palma de la mano, el alfabeto dactilológico táctil, el Braille táctil, o las tablillas alfabéticas, entre otros.

27.2. Sistemas no alfabéticos. Dentro de estos se encuentran, por ejemplo, la lengua de señas táctil y la lengua de señas en campo visual.

27.3. Sistemas basados en la lengua oral. Dentro de estos se encuentran, por ejemplo, los mecanismos de voz amplificada y los de voz apoyada en recursos técnicos o tecnológicos.

27.4. Sistemas basados en otros códigos de apoyo. Dentro de estos se encuentran, entre otros, los apoyos hápticos.

28. Trabajador. Para los fines de esta Ley por trabajador se entenderá a la persona sorda o sordociega que goce de su derecho al trabajo sin importar la naturaleza del vínculo contractual por medio del cual se encuentre vinculado, sea en el sector público o privado.

29. Mediador. Persona que presta un apoyo a la persona sordociega en los procesos y espacios de formación, de rehabilitación y en su cotidianidad. Esta persona debe contar con un amplio conocimiento de todos los sistemas de comunicación que requieren las personas sordociegas. La figura del

<p>mediador no es equiparable a la del cuidador y es insustituible por otros apoyos en los casos en los que se requiera.</p> <p>Artículo 3°. Modifíquese el artículo 2 de la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 2. La lengua de señas es utilizada mayoritariamente por las personas que han desarrollado formas de comunicación diferentes al lenguaje oral. Se entiende y se acepta como forma necesaria de comunicación al servicio de las personas sordas y de aquellas que tienen pérdidas profundas de audición y que por cuenta de sus diversidades funcionales no han desarrollado el lenguaje oral o han dejado de hacer uso de este.</p> <p>La lengua de señas es reconocida por el Estado y debe ser fortalecida y ampliamente enseñada como mecanismo para desmontar las barreras comunicativas que impiden que las personas sordas y con pérdidas profundas de audición puedan gozar de sus derechos y participar en la sociedad en igualdad de condiciones.</p> <p>Parágrafo 1: El Estado debe adoptar las medidas necesarias para que las personas sordas y aquellas con pérdidas profundas de audición puedan formarse y ejercitar el lenguaje oral y puedan aprender y ejercitar, al menos, el idioma castellano.</p> <p>Parágrafo 2: Las personas con sordoceguera podrán usar cualquier sistema de comunicación y no se les podrá forzar a emplear la lengua de señas. Se les deberá permitir el libre desarrollo de un sistema de comunicación acorde a sus particularidades.</p> <p>Artículo 4°. Incorpórese el artículo 2A a la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 2A. Categorías de sistemas de comunicación. Todas las categorías de sistemas de comunicación son utilizadas mayoritariamente por las personas con sordoceguera. Los asociados sistemas de comunicación pueden variar en el tiempo pues son construcciones de la población con sordoceguera conforme sus necesidades.</p> <p>Todos los sistemas de comunicación se entienden y aceptan como formas necesarias de comunicación al servicio de las personas sordociegas. Todos los referidos sistemas de comunicación son reconocidos por el Estado y deben ser fortalecidos y ampliamente enseñados como mecanismo para desmontar las barreras comunicativas que impiden que las personas sordociegas puedan gozar de sus derechos y participar en la sociedad en igualdad de condiciones.</p> <p>Parágrafo 1: El Estado debe adoptar las medidas necesarias para que las personas sordociegas puedan formarse y ejercitar los sistemas de comunicación y puedan aprender y ejercitar por lo menos un sistema de comunicación</p>	<p>Artículo 5°. Modifíquese el título del Capítulo II de la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Capítulo II. De los y las intérpretes, guías intérpretes, mediadores y de la prestación de estos servicios para garantizar el pleno acceso de las personas sordas y sordociegas a los servicios del Estado y el goce efectivo de sus derechos.</p> <p>Artículo 6°. Modifíquese el artículo 3 de la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 3°. El Estado apoyará las actividades de investigación, enseñanza y difusión de la lengua de señas en Colombia de las personas sordas. Para tal efecto promoverá la creación de escuelas de formación de intérpretes para sordos y la incorporación de la enseñanza de la lengua de señas en los programas de formación docente.</p> <p>Artículo 7°. Incorpórese el artículo 3A a la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 3A°. El Estado apoyará las actividades de investigación, enseñanza y difusión de todas las categorías de sistemas de comunicación propios de la población sordociega. Para tal efecto promoverá la creación de escuelas de formación de guías intérpretes y de mediadores para sordociegos y la incorporación de la enseñanza de todas las categorías de sistemas de comunicación en los programas de formación docente.</p> <p>Artículo 8°. Modifíquese el artículo 4 de la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 4°. Acceso a intérpretes, guías intérpretes y mediadores. El Estado garantizará que las personas sordas y sordociegas tengan acceso a intérpretes, guías intérpretes y mediadores idóneos de manera que las personas sordas y sordociegas puedan acceder a todos los servicios y ejercer en igualdad de condiciones todos los derechos que les reconoce la Constitución y la ley.</p> <p>Artículo 9°. Incorpórese el artículo 4A a la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 4A. Formalización, reglamentación de la labor de intérpretes, guías intérpretes y mediadores. El Ministerio de Educación Nacional deberá, junto con el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, actualizar y complementar la reglamentación existente para formalizar la labor del intérprete, del guía intérprete y del mediador para regular su oficio de manera que sea posible garantizar la idoneidad en la formación y en la prestación del servicio de los intérpretes, guías intérpretes y mediadores.</p> <p>El Ministerio deberá expedir la referida reglamentación en un término no mayor a un (1) año tras la entrada en vigor de la presente ley. En la expedición de la referida reglamentación el Ministerio de Educación Nacional</p>
<p>deberá tener en cuenta que los servicios de intérprete, guía intérprete y mediador no requerirán la expedición de tarjeta profesional.</p> <p>Artículo 10°. Incorpórese el artículo 4B a la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 4B. Proyección de intérpretes, guías intérpretes y mediadores requeridos. El Ministerio de Educación Nacional deberá articularse con el DANE y proyectar, en un término no mayor a un (1) año tras la entrada en vigor de la presente ley, la cantidad de intérpretes, guías intérpretes y mediadores que requiere el país para garantizar a todas las personas sordas y sordociegas la posibilidad de contar con un servicio de intérprete, guía intérprete y mediador en su cotidianidad y para garantizar lo previsto en los artículos 4, 4D, 4E, 4F, 4G y 4H de la presente ley. Esto con el fin de impulsar la creación de ofertas educativas dirigidas a la formación de intérpretes, de guías intérpretes y de mediadores y a la capacitación de los ciudadanos que deseen prestar esos servicios.</p> <p>Tal proyección deberá ser actualizada anualmente por el Ministerio de Educación Nacional. El Ministerio deberá adoptar las políticas necesarias para promover la formación de suficientes intérpretes, guías intérpretes y mediadores para los referidos fines.</p> <p>Artículo 11°. Incorpórese el artículo 4C a la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 4C. Condiciones de remuneración. El Gobierno Nacional deberá, en un término no mayor a un (1) año tras la entrada en vigor de la presente ley, establecer condiciones de remuneración mínimas en favor de los intérpretes, guías intérpretes y mediadores. A su vez, deberá adoptar las medidas que sean necesarias para garantizar que las condiciones socioeconómicas y los lugares de residencia de las personas sordas y sordociegas no se constituyan en una barrera que les impida contar en su cotidianidad con los servicios de intérprete, guía intérprete y mediador.</p> <p>Artículo 12°. Incorpórese el artículo 4D a la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 4D. Registro Nacional de Intérpretes, Guías Intérpretes y Mediadores. El Ministerio de Educación Nacional o quien haga sus veces deberá crear un registro nacional de intérpretes, guías intérpretes y de mediadores que estarán a disposición del público, con indicación de la remuneración mínima que por su trabajo deben percibir. El Ministerio de Educación Nacional o quien haga sus veces tendrá a su cargo la expedición de la correspondiente certificación de estas personas. Los trámites relacionados con ese registro y certificación serán gratuitos. No se requerirá la expedición de tarjeta profesional.</p> <p>El registro público deberá operar, por tarde, en el término de los dos (2) años siguientes a la entrada en vigor de la presente ley.</p>	<p>Artículo 13°. Incorpórese el artículo 4E a la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 4E. Prestación del servicio de intérpretes y guías intérpretes en la interacción de la persona con las entidades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas. Todas las entidades del Estado y todos los particulares que desarrollen funciones públicas deberán garantizar la prestación de servicios de intérpretes y guías intérpretes en favor de las personas sordas y sordociegas durante las interacciones que requieran estas poblaciones con la respectiva entidad y/o con el respectivo particular que cumpla funciones públicas.</p> <p>Artículo 14°. Incorpórese el artículo 4F a la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 4F. Articulación para la prestación de servicios de intérpretes y guías intérpretes. Las entidades del Estado y los particulares que desarrollen funciones públicas podrán, con el apoyo de los organismos del Sistema Nacional de Discapacidad, articularse con asociaciones de intérpretes y de personas sordas y de guías intérpretes y personas sordociegas para garantizar lo dispuesto en los artículos 4, 4D, 4E, 4G, 4H y, reconociendo lo previsto en el Decreto 1350 de 2018 o en las normas que lo modifiquen o deroguen.</p> <p>El ente rector del Sistema Nacional de Discapacidad deberá expedir dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la presente ley un lineamiento para garantizar esa articulación y la correlativa prestación de los servicios de intérprete y de guía intérprete en favor de las personas sordas y de las personas sordociegas.</p> <p>Artículo 15°. Incorpórese el artículo 4G a la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 4G. Servicios de intérprete y guía intérprete para el trabajo. La persona sorda o sordociega que trabaje y requiera un intérprete o guía intérprete para el desarrollo de sus funciones, que acredite su pertenencia a los grupos A1 al B4 del SISBEN IV o a los grupos equivalentes en la metodología que lo modifique o sustituya o en cualquier otro sistema que el Estado determine para fines similares, y que no haya alcanzado un acuerdo de pago solidario del intérprete o guía intérprete con su empleador, podrá solicitar al Ministerio del Trabajo que le sea asignado un intérprete o guía intérprete que preste los referidos servicios durante su jornada laboral. En esos casos el Estado cubrirá los gastos del intérprete o guía intérprete. El Ministerio del Trabajo, deberá determinar la modalidad de contratación de estas personas.</p> <p>Lo anterior, sin perjuicio de que el Estado garantice opciones de comunicación oral para el acceso a los servicios y para el ejercicio de derechos en favor de la población con limitación auditiva usuaria de la lengua oral.</p>

<p>El gobierno nacional tendrá un (1) año a partir de la entrada en vigor de la presente ley para realizar las adecuaciones normativas que correspondan para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo.</p> <p>Artículo 16°. Incorpórese el artículo 4H a la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 4H. Banco de Horas de Intérpretes y Guías Intérpretes. Para garantizar la correcta prestación de los servicios de intérpretes y guías intérpretes previstos en la presente ley el Ministerio de Salud y Protección Social o quien haga sus veces deberá crear una plataforma de información denominada Banco de Horas de Intérpretes y Guías intérpretes.</p> <p>A través de esta plataforma las personas sordociegas podrán solicitar la prestación del servicio de intérpretes y guías intérpretes. El Ministerio de Salud y Protección Social o quien haga sus veces tendrá dos (2) años a partir de la entrada en vigor de la presente ley para reglamentar el funcionamiento del Banco de Horas de Intérpretes y Guías intérpretes.</p> <p>En esa reglamentación deberá incluir el número de horas que cada persona sorda o sordociega podrá solicitar a la semana, las condiciones para la prestación del servicio y deberá articular el funcionamiento y cobro de esos servicios con las entidades promotoras de salud, con las instituciones prestadoras de salud o con quienes hagan sus veces. Esa reglamentación deberá considerar el marco fiscal de mediano plazo.</p> <p>Artículo 17°. Modifíquese el artículo 5 de la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 5°. Podrán desempeñarse como intérpretes oficiales de la lengua de señas colombiana, como intérpretes de los demás sistemas de comunicación reconocidos en esta ley y como intérpretes guía, aquellas personas nacionales o extranjeras domiciliadas en Colombia que reciban dicho reconocimiento por parte del Ministerio de Educación Nacional o de la entidad que haga sus veces.</p> <p>Para la acreditación la persona interesada deberá cumplir los requisitos académicos, de idoneidad, de solvencia lingüística y comunicativa y de dominio de los sistemas de comunicación conforme lo exija la reglamentación que para tal fin desarrolle el Ministerio de Educación Nacional o la entidad que haga sus veces.</p> <p>Parágrafo 1. Las personas que para el momento de entrada en vigor de esta ley se desempeñan como intérpretes oficiales de la lengua de señas, como intérpretes de otros sistemas de comunicación y/o como intérpretes guía, podrán convalidar dicho reconocimiento presentando y superando las pruebas que para tal efecto determine el Ministerio de Educación Nacional y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) o las entidades que hagan sus veces.</p>	<p>Artículo 18°. Modifíquese el artículo 6 de la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 6°. El intérprete oficial de la lengua de señas colombiana tendrá como función principal traducir al idioma castellano o de este a la lengua de señas colombiana, las comunicaciones que deben efectuar las personas sordas con otras personas.</p> <p>En especial, cumplirán estas funciones ante las autoridades competentes o cuando sea requerido para garantizar el acceso de la persona sorda a los servicios a que tiene derecho como persona y para garantizar que la sordera no se constituya en una barrera que le impida a la persona gozar en igualdad de condiciones de los derechos que legal y constitucionalmente le han sido reconocidos.</p> <p>Artículo 19°. Incorpórese el artículo 6A a la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 6A°. El guía intérprete tendrá como función principal la traducción al idioma castellano o de este a los sistemas de comunicación utilizados por las personas sordociegas las comunicaciones que deban efectuar las personas sordociegas con otras personas.</p> <p>También prestará un apoyo a la persona sordociega al realizar una labor de transmisión de información, descripción del entorno en donde se encuentre y guía en la movilidad de la persona sordociega. Lo anterior, dando aplicación a los sistemas de comunicación utilizados por las personas sordociegas.</p> <p>En especial, cumplirán estas funciones ante las autoridades competentes o cuando sea requerido para garantizar el acceso de la persona sordociega a los servicios a que tiene derecho como persona y para garantizar que la sordera no se constituya en una barrera que le impida a la persona gozar en igualdad de condiciones de los derechos que legal y constitucionalmente le han sido reconocidos.</p> <p>Artículo 20°. Modifíquese el artículo 7 de la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 7°. Cuando se formulen requerimientos judiciales a personas sordas y sordociegas y cuando estas personas deseen acceder a la justicia, los respectivos organismos del nivel nacional o territorial, facilitarán servicios de interpretación y de guía intérprete en lengua de señas y en los sistemas de comunicación reconocidos en la presente ley.</p> <p>Estos servicios podrán ser suministrados directamente o mediante convenio con federaciones o asociaciones de sordos, sordociegos, intérpretes, guías intérpretes u otros organismos privados competentes, reconocidos conforme lo dispuesto en el Decreto 1850 de 2018 o en las normas que lo modifiquen o deroguen.</p>
<p>La prestación de esos servicios deberá sujetarse a lo dispuesto por los artículos 4, 4A, 4B, 4C, 4D, 4E, 4F, 4G Y 4H de la presente ley y los reglamentos que los desarrollen.</p> <p>Parágrafo 1. En el desarrollo de diligencias y procesos judiciales la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo o las entidades que hagan sus veces, en el marco de sus competencias, deberán prestar un acompañamiento con enfoque diferencial para las personas sordas o sordociegas que participen en esas actuaciones. Lo anterior con el fin de garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas sordas o sordociegas en el contexto judicial y para evitar errores de interpretación por parte de estas personas o de los operadores jurídicos.</p> <p>Artículo 21°. Modifíquese el artículo 8 de la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 8°. Las entidades estatales de cualquier orden, así como las empresas prestadoras de servicios públicos, las instituciones prestadoras de salud y las entidades promotoras de salud, las instituciones educativas, las bibliotecas públicas, los centros de documentación e información y en general las instituciones gubernamentales y los particulares que desarrollen funciones públicas tendrán cuatro (4) años luego de la entrada en vigor de la presente ley para incorporar progresiva y paulatinamente en la prestación de los servicios a su cargo y en el cumplimiento de sus funciones, el servicio de intérprete y guía intérprete para las personas sordas y sordociegas en los términos previstos en el presente Capítulo.</p> <p>De igual manera, están obligados a fijar en lugar visible de sus instalaciones la información correspondiente, con plena identificación del lugar o lugares en los que podrán ser atendidas las personas sordas y sordociegas.</p> <p>Artículo 22°. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 10. Las entidades territoriales y del orden nacional tomarán las medidas de planificación necesarias para garantizar el servicio de interpretación y de guía intérprete a los educandos sordos y sordociegos que se comunican en lengua de señas y mediante cualquier otro sistema de comunicación.</p> <p>Esto tendrá aplicación en la educación básica, media, técnica, tecnológica y superior, con el fin de que los educandos de estos niveles que sean personas sordas o sordociegas puedan tener acceso, permanencia y proyección en el sistema educativo con las mismas condiciones de calidad e inclusión que el resto de la población.</p> <p>Para tal fin las referidas autoridades y entidades educativas deberán adoptar los ajustes razonables incluyendo la presencia de mediadores en el ámbito educativo. Estas medidas deberán articularse con lo dispuesto por el Decreto 1421 de 2017 o por las normas que la modifiquen o deroguen.</p>	<p>Artículo 23°. Incorpórese el artículo 10A a la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 10A. Ruta de atención integral educativa. El Sistema Nacional de Discapacidad en conjunto con el Ministerio de Educación Nacional deberán desarrollar, dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la presente ley, una ruta de atención interinstitucional para garantizar el acceso, inclusión, permanencia, y proyección de las personas sordas y sordociegas a todas las instancias del sistema educativo.</p> <p>La referida ruta deberá vincular a las familias de las personas sordas y sordociegas y a las instituciones educativas y a las secretarías de educación distrital y municipal en el proceso y en especial en la identificación de las personas sordas y sordociegas. La ruta de atención deberá prestar especial atención a las interseccionalidades que puedan caracterizar a las personas sordas y sordociegas y deberá prever medidas diferenciales para la primera infancia.</p> <p>Deberá haber un enfoque diferencial en primera infancia de manera que se articule la atención desde el jardín hasta la educación básica y se adopten medidas especiales para el diagnóstico oportuno de la sordoceguera y de la sordera.</p> <p>Artículo 24°. Modifíquese el artículo 11 de la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 11. Todos los derechos de educación, salud, interpretación, traducción e información referidos a los sordos se extenderán a los sordociegos, quienes además tendrán derecho a exigir a las autoridades y a los particulares la prestación del servicio de guía-intérprete para permitir la interacción comunicativa de las personas sordociegas mediante el uso de los diversos sistemas de comunicación.</p> <p>Los entes competentes en los departamentos, distritos y municipios deben promover, adecuar, e implementar servicios de atención integral a las personas sordociegas para garantizar el goce efectivo de sus derechos.</p> <p>Artículo 25°. Modifíquese el artículo 13 de la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 13. El Estado asegurará a las personas sordas, sordociegas e hipoacúsicas el efectivo ejercicio de su derecho de acceso a la información y la comunicación. En los canales nacionales de televisión abierta, en los mensajes de las autoridades nacionales, departamentales y municipales dirigidos a la ciudadanía, así como en los programas informativos, documentales, culturales y educativos, se deberá hacer uso de medios tecnológicos adecuados y efectivos para que estos contenidos sean transmisibles en formatos y mediante formas accesibles de manera que las personas sordas y sordociegas accedan a esos contenidos. La aplicación de</p>

<p>esos medios tecnológicos deberá ser diferencial para las necesidades de las personas sordas y para las necesidades de las personas sordociegas.</p> <p>Algunas de las herramientas que podrán aplicarse para el cumplimiento de esta obligación son los intérpretes de lengua de señas, los closed caption y subtítulos, las aplicaciones móviles para lectura de textos, la línea braille, entre otros.</p> <p>Dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la presente ley, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, o la entidad que haga sus veces, está obligado a desarrollar e implementar programas formativos y pedagógicos en favor de las personas sordas y sordociegas y de sus familias con el fin de enseñar a usar los dispositivos y herramientas tecnológicas a las que hace referencia este artículo.</p> <p>Dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la presente ley, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o la entidad que haga sus veces está obligado a desarrollar líneas de investigación y políticas encaminadas a actualizar las herramientas tecnológicas de las que trata el presente artículo conforme a las innovaciones y desarrollos tecnológicos del momento.</p> <p>Parágrafo 1. Los aeropuertos, terminales de transporte, hospitales y demás lugares públicos donde se entregue información por altoparlante deberán contar con sistemas de información escrita visible para personas sordas. Los referidos lugares públicos deberán contar en todo momento con los servicios de guía-intérprete de los que trata el segundo capítulo de la presente ley y con los mecanismos tecnológicos diferenciales para las personas con sordoceguera de las que trata el presente artículo.</p> <p>Parágrafo 2. Lo previsto en el presente artículo será aplicable a todas las transmisiones de las actuaciones de las entidades del Estado. Sea la transmisión por internet, por televisión, y/o por cualquier canal institucional del Estado. De igual forma los contenidos audiovisuales producidos y/o difundidos por las entidades del Estado incluirán estos servicios.</p> <p>Artículo 26°. Modifíquese el artículo 15 de la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 15. Todo establecimiento o dependencia del Estado, incluyendo las de los entes territoriales, que tenga acceso al público deberá contar con señalización, avisos, información visual, sistemas de alarmas luminosas y guías intérpretes de manera que las personas sordas, sordociegas e hipoacúsicas puedan acceder a la información que la entidad pretende dar a conocer.</p>	<p>Artículo 27°. Modifíquese el artículo 16 de la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 16. En todo anuncio de servicio público en el que se utilice algún mensaje escrito, sonido ambiente, efectos sonoros, diálogo o mensaje verbal, que sea transmitido por algún canal institucional o por alguna entidad del Estado haciendo uso de canales privados, se deberán utilizar los sistemas de acceso a la información para las personas sordas como por ejemplo el closed caption o texto escondido, la subtitulación y el servicio de interpretación en lengua de señas.</p> <p>También deberán usarse mecanismos de acceso a la información para población sordociega que sean acordes con los sistemas de comunicación reconocidos en la presente ley. Lo anterior, de conformidad con lo previsto en la reglamentación que expida el Gobierno Nacional de la que trata el artículo 18 de la presente ley.</p> <p>Artículo 28°. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 17. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comunicaciones y la Comisión Nacional de Televisión, deberán garantizar la televisión como un servicio público a los sordos y sordociegos, para lo cual establecerán acuerdos colaborativos con los canales abiertos en el nivel nacional, regional, y local, tendientes a implementar las disposiciones establecidas en el presente capítulo.</p> <p>Artículo 29°. Modifíquese el artículo 18 de la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 18. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en conjunto con el Sistema Nacional de Discapacidad deberán determinar por vía reglamentaria, dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la presente ley, los mecanismos y las tecnologías de la información y las comunicaciones que deberán emplearse para garantizar el derecho a la información a las personas con sordoceguera.</p> <p>La referida reglamentación deberá ser diferencial a la prevista en la presente ley para la población sorda y deberá ser acorde con los diferentes sistemas de comunicación al servicio de la población con sordoceguera. Esos mecanismos deberán ser aplicables y diferenciales para cada uno de los contenidos y escenarios descritos en el capítulo V de la presente ley.</p> <p>Las entidades estatales contarán con dos (2) años contados a partir de la expedición de la referida reglamentación para hacer accesibles para las personas con sordoceguera los contenidos de los que trata el Capítulo V de la presente ley.</p> <p>Artículo 30°. Modifíquese el artículo 19 de la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 19. Las obras de teatro, conciertos, proyección de películas, ferias, festivales, conferencias, foros, congresos y otros eventos públicos</p>
<p>organizados por entidades públicas o por particulares con recursos públicos, se llevarán a cabo con intérpretes español-lengua de señas colombiana, con intérpretes a cualquiera de los sistemas de comunicación y/o con guías intérpretes siempre que al menos una (1) persona sorda o con sordoceguera así lo solicite. Se deberá garantizar la presencia de al menos dos (2) guías intérpretes por cada persona con sordoceguera.</p> <p>Artículo 31°. Modifíquese el artículo 20 de la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 20. Las obras de teatro, conciertos, proyección de películas, ferias, festivales, conferencias, congresos y otros eventos públicos organizados por entidades públicas o por particulares con recursos públicos se llevarán a cabo con captura de texto a pantalla siempre que al menos una (1) persona sorda señalante o hablante lo solicite.</p> <p>Artículo 32°. Modifíquese el artículo 21 de la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 21. Respetando su particularidad lingüística y comunicativa la persona sorda tendrá el derecho inalienable de acceder a una forma de comunicación, sea esta el oralismo o la lengua de señas colombiana.</p> <p>Lo anterior, como mecanismo de rehabilitación y para garantizar que estas personas puedan relacionarse con otras personas y gozar de manera efectiva de los derechos que les han sido reconocidos. Se tienen que respetar las características de la pérdida auditiva y las posibilidades individuales ante la misma. Tratándose de los menores de edad el Estado velará por que nadie lo prive de este derecho.</p> <p>Artículo 33°. Modifíquese el artículo 22 de la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 22. Derecho a la comunicación. Respetando su particularidad lingüística y comunicativa toda persona sordociega tendrá el derecho inalienable de acceder a una forma de comunicación, ya sea esta la lengua de señas colombiana, el oralismo o cualquier otra forma de comunicación relacionada con los sistemas de comunicación reconocidos en la presente ley.</p> <p>Lo anterior, como mecanismo de rehabilitación y para garantizar que estas personas puedan relacionarse con otras personas y gozar de manera efectiva de los derechos que les han sido reconocidos. Se tienen que respetar las características de la pérdida auditiva y las posibilidades individuales ante la misma. Tratándose de los menores de edad el Estado velará por que nadie lo prive de este derecho y para que supere una formación semilingüe.</p> <p>Artículo 34°. Modifíquese el artículo 23 de la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 23. Toda persona sorda tendrá el derecho de acceder a la lengua de señas colombiana como su segunda lengua si así lo desea. En dicho caso el Estado lo apoyará por medio de programas de formación para tal</p>	<p>propósito, sin perjuicio alguno del derecho que tiene todo sordo de preservar el castellano como primera lengua. El Estado deberá ofrecer la gratuidad de los referidos programas de formación cuando la persona interesada acredite pertenecer a los grupos A1 al B4 del SISBEN IV o a los grupos equivalentes en la metodología que lo modifique o sustituya o en cualquier otro sistema que el Estado determine para fines similares.</p> <p>Los referidos programas de formación no pueden reducirse a capacitaciones. Deben responder a un proceso educativo que abarque el manejo y dominio de la lengua de señas y deberán tener un enfoque diferencial en habilitación y rehabilitación. En la aplicación de los referidos programas de formación deberá confluír la participación de las familias de la persona con sordera, de los intérpretes, de las entidades educativas, de las entidades promotoras de salud y de las instituciones prestadoras de salud.</p> <p>Artículo 35°. Inclúyase el artículo 23A a la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 23A. Toda persona con sordoceguera tendrá el derecho de acceder a cualquier sistema de comunicación reconocido en la presente ley. El Estado le apoyará por medio de programas de formación para tal propósito, sin perjuicio alguno del derecho que tiene toda persona con sordoceguera de preservar el castellano oral como primera lengua. El Estado deberá ofrecer la gratuidad de los referidos programas de formación cuando la persona interesada acredite pertenecer a los grupos A1 al B4 del SISBEN IV o a los grupos equivalentes en la metodología que lo modifique o sustituya o en cualquier otro sistema que el Estado determine para fines similares.</p> <p>Los referidos programas de formación no podrán reducirse a capacitaciones. Deben responder a un proceso educativo que abarque el manejo y dominio del sistema de comunicación y de las correlativas tecnologías para su uso y deberán tener un enfoque diferencial en habilitación y rehabilitación. En la aplicación de los referidos programas de formación deberá confluír la participación de las familias de la persona con sordoceguera, de los mediadores, de las entidades educativas, de las entidades promotoras de salud y de las instituciones prestadoras de salud.</p> <p>Artículo 36°. Modifíquese el artículo 24 de la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 24. Será obligatoria la enseñanza en todas las instituciones educativas -públicas y privadas- de educación inicial, preescolar, básica y media de la lengua de señas colombiana y de los diferentes sistemas de comunicación reconocidos en la presente ley.</p> <p>El Estado les proveerá acceso a programas de formación de la lengua de señas colombiana y/o de los diferentes sistemas de comunicación reconocidos en la presente ley a quienes sean abuelos, abuelas, padres, madres, cónyuges, compañera o compañero permanente, hermanas y hermanos de sordos y sordociegos al momento de la entrada en vigor de la presente ley. Lo anterior, a través de los mecanismos que para ello disponga</p>

<p>el Ministerio de Educación Nacional y en concordancia con lo dispuesto en el artículo 26 de la presente ley.</p> <p>El Estado deberá promover el aprendizaje de la lengua de señas y de los demás sistemas de comunicación por parte del resto de la población nacional que al momento de entrada en vigor de la presente ley no se vea cobijada por los mecanismos dispuestos en los dos incisos anteriores del presente artículo.</p> <p>Parágrafo 1. El Ministerio de Educación Nacional expedirá dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la presente ley los reglamentos y desarrollará las adecuaciones normativas que correspondan para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo. Dichas adecuaciones deberán considerar la aplicación progresiva de estos programas de formación así como de los procesos de habilitación y rehabilitación en los diferentes niveles de formación y deberán garantizar que las condiciones socioeconómicas de los interesados no les impidan adquirir la formación de la que trata el presente artículo.</p> <p>Artículo 37°. Modifíquese el artículo 25 de la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 25. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional desarrollará programas para la formación en lengua de señas y en los otros sistemas de comunicación reconocidos en la presente ley para quienes sean abuelos, abuelas, padres, madres, hermanas y hermanos oyentes de niños, niñas y adolescentes sordos o sordociegos que usan la lengua de señas o cualquier otro sistema de comunicación reconocido en la presente ley para comunicarse.</p> <p>La matrícula de los programas de formación de los que trata el primer inciso del presente artículo será gratuita para quien acredite pertenecer a los grupos A1 al B4 del SISBEN IV o a los grupos equivalentes en la metodología que lo modifique o sustituya o en cualquier otro sistema que el Estado determine para fines similares. Lo anterior como garantía para que la situación socioeconómica de la persona interesada no constituya una barrera que le impida acceder a esa formación.</p> <p>Los empleadores de los sujetos beneficiados por el presente artículo deberán facilitar las condiciones laborales para que los propósitos planteados en el primer inciso se cumplan.</p> <p>Parágrafo 1. En el cumplimiento de estos propósitos deberán participar, en el marco de sus competencias y de manera coordinada con las entidades del orden nacional, las secretarías de integración social y de salud de los distritos o municipios o las entidades que hagan sus veces.</p>	<p>Artículo 38°. Modifíquese el artículo 26 de la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 26. Las autoridades municipales y distritales de los municipios y distritos en los que habiten niños, niñas y adolescentes sordos deberán realizar todas las adecuaciones que sean necesarias para que cuenten con acceso a educación inicial, preescolar, básica y media de calidad en las condiciones previstas en la presente ley, en su municipio o distrito de residencia. Las autoridades municipales o distritales deberán tomar las medidas necesarias para que los niños, niñas y adolescentes oyentes puedan comunicarse e interactuar con los niños, niñas y adolescentes sordos y puedan acceder a los contenidos de los que trata el artículo 24 de la presente ley.</p> <p>Las adecuaciones de las que trata el presente artículo deberán ser compatibles con los reglamentos para formación bilingüe expedida por el gobierno nacional y con lo dispuesto en el Decreto 1421 de 2017 o en las normas que los modifiquen o deroguen.</p> <p>Parágrafo 1. Las adecuaciones de las que trata el presente artículo podrán ser completadas de manera progresiva, pero deberán estar listas un plazo máximo de cuatro (4) años luego de la entrada en vigor de la presente ley. Las autoridades municipales o distritales podrán solicitar el acompañamiento y ayuda de las entidades del orden nacional que sean competentes para cumplir lo previsto en el presente artículo.</p> <p>Artículo 39. Inclúyase el artículo 26A a la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 26A. Las autoridades municipales y distritales de los municipios y distritos en los que habiten niños, niñas y adolescentes sordociegos deberán realizar todas las adecuaciones que sean necesarias para que cuenten con acceso a educación inicial, preescolar, básica y media de calidad en las condiciones previstas en la presente ley, en su municipio o distrito de residencia. Las autoridades municipales y distritales deberán tomar las medidas necesarias para que los niños, niñas y adolescentes oyentes puedan comunicarse e interactuar con los niños, niñas y adolescentes sordociegos y puedan acceder a los contenidos de los que trata el artículo 24 de la presente ley.</p> <p>Los programas de habilitación y rehabilitación podrán prestarse en lugares diferentes a la escuela, según las capacidades y necesidades de cada entidad territorial.</p> <p>Las adecuaciones de las que trata el presente artículo deberán ser compatibles con los reglamentos para formación bilingüe expedida por el gobierno nacional y con lo dispuesto en el Decreto 1421 de 2017 o en las normas que los modifiquen o deroguen.</p> <p>Parágrafo 1. Las adecuaciones de las que trata el presente artículo podrán ser completadas de manera progresiva, pero deberán estar listas un plazo</p>
<p>máximo de cuatro (4) años luego de la entrada en vigor de la presente ley. Las autoridades municipales y distritales podrán solicitar el acompañamiento y ayuda de las entidades del orden nacional que sean competentes para cumplir lo previsto en el presente artículo.</p> <p>Artículo 40°. Modifíquese el artículo 27 de la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 27. Nadie podrá atentar contra la patria potestad de las madres y padres sordos o sordociegos sobre sus hijos e hijas oyentes, sordos o sordociegos, aduciendo que la sordera y/o la sordoceguera los inhabilita para el ejercicio cabal de la paternidad y/o de la maternidad. Quien así lo hiciere, y cuando corresponda, será sujeto de las sanciones previstas en el ordenamiento jurídico, como la Ley 599 de 2000, la Ley 1618 de 2013, la Ley 1801 de 2016 o en aquellas normas que las modifiquen o deroguen. Misma protección se predica del ejercicio de la custodia de los niños, niñas y adolescentes por parte de personas sordas o sordociegas.</p> <p>Las protecciones de la familia a las personas sordociegas no pueden desconocer la capacidad jurídica reconocida para las personas con discapacidad en los términos de la Ley 1996 de 2019 o en las normas que las modifiquen o deroguen.</p> <p>Artículo 41°. Modifíquese el artículo 28 de la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 28. Toda forma de represión al uso de una lengua de señas y/o de cualquier otro sistema de comunicación de los reconocidos en la presente ley, tanto en espacios públicos como en espacios privados, será considerada como una violación al derecho a la libre expresión consagrada en la Constitución, como un acto discriminatorio y será sancionada conforme a la legislación vigente.</p> <p>Artículo 42°. Modifíquese el artículo 30 de la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 30. El trabajador sordo o sordociego podrá asistir al trabajo y/o desarrollar sus funciones en compañía y con el apoyo de un intérprete o de un guía intérprete que le facilite el relacionamiento con otras personas y el desarrollo de las labores que le sean asignadas. El empleador no podrá negar tal posibilidad y, por el contrario, deberá realizar las adecuaciones necesarias para que tal posibilidad sea real y efectiva.</p> <p>Trabajador y empleador pueden acordar el pago solidario de las labores del intérprete o guía intérprete. En caso de no alcanzar un acuerdo será el trabajador quien deba cubrir esos gastos. Si el trabajador acredita su pertenencia a los grupos A1 al B4 del SISBEN IV o a los grupos equivalentes en la metodología que lo modifique o sustituya o en cualquier otro sistema que el Estado determine para fines similares, podrá solicitar al Estado que cubra tal emolumento en concordancia con lo dispuesto en el artículo 4G de la presente ley.</p>	<p>A la persona sorda o sordociega no se le podrá negar, condicionar o restringir el acceso a un trabajo arguyendo su falta de audición o visión a menos que el empleador o potencial empleador demuestre más allá de toda duda razonable que dicha función es imprescindible para la labor que habría de realizar y que incluso con el apoyo del intérprete o del guía intérprete la persona no puede cumplir con las funciones asignadas.</p> <p>Carece de todo efecto jurídico el despido o la terminación del contrato de una persona por razón de su limitación auditiva o visual sin que exista autorización previa de la oficina de trabajo que constate la configuración de la existencia de una justa causa para el despido o terminación del respectivo contrato.</p> <p>Quienes fueren despedidos o su contrato terminado por razón de su limitación auditiva o visual, sin el cumplimiento del requisito previsto en el inciso anterior, tendrán derecho a una indemnización equivalente a ciento ochenta días (180) del salario sin perjuicio de las demás prestaciones e indemnizaciones a que hubiere lugar de acuerdo con el Código Sustantivo del Trabajo y demás normas que lo modifiquen, adicionen, complementen o aclaren.</p> <p>Artículo 43°. Modifíquese el artículo 31 de la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 31. Al sordo o sordociego no se le podrá negar, condicionar o restringir una licencia, permiso o vínculo contractual para ejercer actividad u oficio alguno arguyendo su falta de audición o visión, a menos que el responsable del otorgamiento de la respectiva, licencia, permiso o parte contractual demuestre más allá de toda duda razonable que dicha función es imprescindible para la actividad que habría de realizar y que incluso con el apoyo del intérprete o guía intérprete la persona no puede cumplir con las funciones asignadas.</p> <p>A quien transgreda esta disposición se le impondrá una multa de hasta dos mil cuatrocientos cincuenta y cinco (2455) Unidades de Valor Tributario (UVT) de conformidad con la reglamentación que para tal fin desarrolle el Ministerio del Trabajo.</p> <p>Artículo 44°. Modifíquese el artículo 34 de la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 34. Toda discriminación contra una persona sorda en virtud de su identidad lingüística, comunicativa o cultural, o de un sordo hablante o semilingüe en virtud de su condición de sordo será sancionada de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1618 de 2013, la Ley 1801 de 2016, la Ley 599 de 2000 o en las normas que las modifiquen o deroguen.</p> <p>En ningún caso podrá restringir el ejercicio de los derechos políticos de las personas sordas en razón a su sordera.</p>

<p>Artículo 45°. Inclúyase el artículo 34A a la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 34A. Toda discriminación de un sordociego en virtud de su identidad lingüística, comunicativa o cultural o en virtud de su condición de sordociego será sancionada de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1618 de 2013, la Ley 1801 de 2016, la Ley 599 de 2000 o en las normas que las modifiquen o deroguen.</p> <p>En ningún caso podrá restringir el ejercicio de los derechos políticos de las personas con sordoceguera en razón a su sordoceguera.</p> <p>Artículo 46°. Modifíquese el artículo 36 de la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 36. El Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, o quien haga sus veces, realizará acciones de promoción de sus cursos entre la población sorda y sordociega y permitirá el acceso en igualdad de condiciones de dichas poblaciones previa valoración de sus potencialidades a los diferentes programas de formación.</p> <p>El Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, o quien haga sus veces, garantizará el servicio de interpretación y de guía interpretación para el acceso, permanencia y proyección de los sordos y sordociegos que se comunican en lengua de señas y en cualquier otro sistema de comunicación.</p> <p>A través de los servicios de información para el empleo el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, o quien haga sus veces, establecerá unas líneas de orientación laboral que permitan relacionar las capacidades del beneficiario y su adecuación con la demanda laboral.</p> <p>En ningún caso se podrá establecer una cantidad mínima de estudiantes matriculados como criterio para ofrecer el curso. Las personas sordas y sordociegas podrán matricularse en los cursos de su elección y preferencia.</p> <p>Artículo 47°. Modifíquese el artículo 37 de la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 37. En los concursos que se organicen para el ingreso al servicio público serán admitidas en igualdad de condiciones las personas con limitación auditiva y visual asociada así como las personas sordas y sordociegas siempre y cuando dicha limitación no resulte incompatible o insuperable frente al trabajo ofrecido luego de haberse agotado todos los medios posibles de capacitación y el apoyo que para tal fin puedan brindar los intérpretes o guías intérpretes.</p> <p>Las entidades que organicen los referidos concursos deberán realizar todos los ajustes razonables necesarios para desmontar cualquier tipo de barrera que pueda comportar una dificultad adicional para el conocimiento del concurso, así como para la postulación y desenvolvimiento de la persona sorda o sordociega en las fases de este.</p>	<p>Si como parte de los ajustes razonables resulta necesario el acompañamiento de intérpretes o guías intérpretes durante el desarrollo del concurso la entidad deberá garantizar esos servicios y correrá con los gastos asociados con la prestación de estos.</p> <p>En caso de empate en los criterios de selección deberá preferirse a la persona sorda o sordociega en desarrollo de una acción afirmativa en favor de esta población, salvo que su competidor también sea un sujeto de especial protección constitucional, caso en el cual la entidad deberá determinar un criterio de desempate objetivo.</p> <p>Durante todas las etapas del concurso deberá garantizarse el acceso a la información y a la comunicación de las personas sordas y sordociegas participantes.</p> <p>Artículo 48°. Modifíquese el artículo 38 de la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 38. Las instituciones de educación inicial, preescolar, básica, media y superior, sean públicas o privadas, deberán contar con intérpretes, guías intérpretes y mediadores suficientes para apoyar a todos sus estudiantes sordos o sordociegos que requieran esos servicios en el desarrollo de sus actividades académicas.</p> <p>Las entidades tanto públicas como privadas que ofrecen programas de formación y capacitación profesional a personas sordas y sordociegas tales como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), las universidades y centros educativos, deberán tener en cuenta las particularidades lingüísticas y comunicativas e incorporar el servicio de intérprete, guía intérprete y mediador en los programas que ofrecen.</p> <p>Dichos servicios no generarán costo alguno para el educando cuando los estudiantes o sus responsables económicos certifiquen su pertenencia a los grupos A1 al B4 del SISBEN IV o a los grupos equivalentes en la metodología que lo modifique o sustituya o en cualquier otro sistema que el Estado determine para fines similares.</p> <p>Artículo 49°. Modifíquese el artículo 40 de la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 40. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o de la entidad que haga sus veces y dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la presente ley, establecerá líneas de crédito especial y programas de apoyo para el funcionamiento y constitución de pequeñas y medianas empresas cualquiera que sea su forma jurídica con el fin de permitirle a las personas sordas y sordociegas desarrollar actividades económicas que les sirvan para elevar su calidad de vida.</p> <p>Como parte de los programas de apoyo el Ministerio Comercio, Industria y Turismo o la entidad que haga sus veces deberá asesorar a los</p>
<p>emprendedores sordos y sordociegos que cumplan los requisitos reglamentarios para acogerse a los programas y líneas de crédito de los que trata el presente artículo.</p> <p>Las líneas de crédito de las que trata el presente artículo deberán reconocer las barreras que afectan a estas poblaciones y deberán plantear enfoques interseccionales de manera que reconozcan las diferentes condiciones de vulnerabilidad que puedan confluir en la misma persona sorda o sordociega.</p> <p>Parágrafo 1: Las entidades financieras deberán asesorar y garantizar acceso pleno a la información sobre estas líneas de crédito para las personas sordas y sordociegas.</p> <p>Artículo 50°. Modifíquese el artículo 43 de la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 43. Será obligación del Ministerio de Salud y Protección Social o de la entidad que haga sus veces desarrollar los estudios técnicos y científicos a los que haya lugar para adoptar las medidas de salud pública necesarias para la detección temprana de la sordoceguera a todo recién nacido antes del primer año de vida.</p> <p>Las medidas para la detección temprana de la sordoceguera deberán estar articuladas con las rutas de atención interinstitucional para las personas sordociegas de las que trata la presente ley.</p> <p>El Ministerio de Salud y Protección Social o la entidad que haga sus veces tendrá un (1) año a partir de la entrada en vigor de la presente ley para reglamentar el desarrollo de los estudios técnicos y la aplicación de las medidas de detección temprana.</p> <p>En desarrollo de la referida reglamentación el Ministerio de Salud y Protección Social o la entidad que haga sus veces deberá plantear un enfoque diferencial para primera infancia de manera que se dé especial énfasis a la detección de la sordoceguera antes de los 5 años de vida.</p> <p>Artículo 51°. Modifíquese el artículo 44 de la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 44. El Gobierno Nacional deberá crear dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la presente ley el Programa Nacional de Detección Temprana y Atención de la Hipoacusia que será responsabilidad del Ministerio de Salud y Protección Social o de la entidad que haga sus veces y, que tendrá los siguientes objetivos, sin perjuicio de otros que se determinen por vía reglamentaria:</p> <p>a) Crear el centro de información, documentación y orientación para familias de niños, niñas y adolescentes detectados con deficiencia auditiva de cualquier grado, para que tengan acceso a la información oportuna, adecuada y equilibrada en relación con las distintas</p>	<p>modalidades y sistemas comunicativos: sus alcances, oportunidades, debilidades y mecanismos para acceder a la formación temprana y tardía en cada uno de estos sistemas;</p> <p>b) Atender en todo lo referente a la investigación, docencia, prevención, detección y atención de la hipoacusia;</p> <p>c) Coordinar con las entidades de salud y educativas del país que adhieran al mismo, las campañas de educación, detección y prevención de la hipoacusia tendientes a la concientización sobre la importancia de la realización de los estudios, diagnósticos tempranos, incluyendo la inmunización contra la rubéola y otras enfermedades inmunoprevenibles;</p> <p>d) Planificar y promover la capacitación del recurso humano en las prácticas diagnósticas y tecnología adecuada;</p> <p>e) Realizar estudios estadísticos que abarquen a todo el país con el fin de evaluar el impacto de la aplicación de la presente ley.</p> <p>Artículo 52°. Modifíquese el artículo 45 de la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 45. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley los gobernadores y alcaldes en asocio con el Sistema Nacional de Discapacidad, o quien haga sus veces, podrán integrar comisiones asesoras y consultivas en su respectiva jurisdicción, en las que participen organismos estatales y privados de la educación, el trabajo, las comunicaciones, la salud y el medio ambiente, las federaciones y asociaciones que agrupan a la población sorda y sordociega y a las organizaciones de padres y madres de familia.</p> <p>Para la articulación y participación de las organizaciones de personas con discapacidad en estas comisiones se debe considerar lo dispuesto por el Decreto 1350 de 2018 y las normas que lo modifiquen o deroguen.</p> <p>El Ministerio del Interior o la entidad que haga sus veces tendrá un (1) año a partir de la entrada en vigor de la presente ley para actualizar y complementar las políticas para fortalecer a las organizaciones de personas con discapacidad y las políticas para promover la constitución de este tipo de organizaciones. Para tal fin deberá considerar las barreras que dificultan la constitución y pervivencia en el tiempo de este tipo de organizaciones.</p> <p>Artículo 53°. Modifíquese el artículo 46 de la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 46. El Gobierno Nacional -a través del Sistema Nacional de Discapacidad y en particular del Consejo Nacional de Discapacidad o el organismo que haga sus veces-, deberá poner esta ley en conocimiento de las personas sordas y sordociegas y participará durante todo su proceso de reglamentación. La reglamentación deberá considerar e incorporar las experiencias y voluntades de las personas sordas y sordociegas.</p>

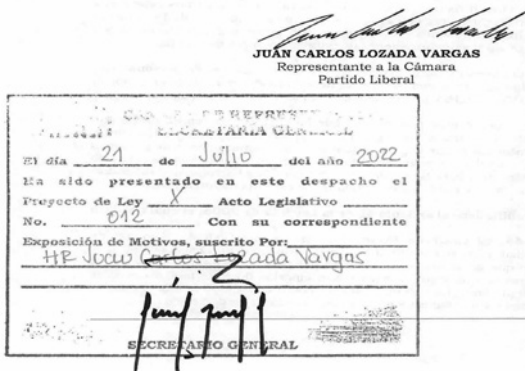
Para tal fin, el Sistema Nacional de Discapacidad coordinará con todas las entidades del Estado del nivel nacional y territorial que sean competentes para tal fin la realización de foros, seminarios, cursos y jornadas pedagógicas, entre otras actividades que permitan dar a conocer las disposiciones de la presente ley que faciliten su correcta aplicación.

Artículo 54°. Incorpórese el artículo 46A a la Ley 982 de 2005, el cual quedará así:

Artículo 46A. Financiación. El gobierno nacional apropiará en la Ley del Presupuesto General de la Nación, para cada vigencia fiscal, los recursos necesarios para cubrir los gastos tendientes a financiar las disposiciones de la presente Ley.

Artículo 55°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DE LA LEY

Esta iniciativa legislativa tiene como objeto modificar la Ley 982 de 2005, por medio de la cual se establecen normas tendientes a la equiparación de oportunidades en favor de las personas sordas y sordociegas. Se pretende actualizar la regulación existente para hacerla compatible con los desarrollos normativos nacionales que se han sucedido desde el 2005 hasta la actualidad en materia de derechos de las personas con discapacidad y para adecuarla a las obligaciones y estándares internacionales de protección de derechos humanos de las personas con discapacidad.

2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL PROYECTO
A. CONSTITUCIONALES

Artículo 1°. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Artículo 13°. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

B. LEGALES

Ley 982 de 2005. "Por la cual se establecen normas tendientes a la equiparación de oportunidades para las personas sordas y sordociegas y se dictan otras disposiciones."

La ley estableció en su momento medidas para garantizar el goce efectivo de ciertos derechos como la educación, el acceso a la información, el trabajo, la salud y en general para favorecer la inclusión social de las personas sordas y sordociegas. Definió la sordoceguera, las variaciones o clasificaciones de la discapacidad, la lengua de señas y estableció la existencia de intérpretes y guías intérpretes como principales apoyos para las personas sordas y sordociegas. La Ley hace especial énfasis en el régimen especial de protección y promoción laboral para las personas con esta discapacidad, así como la creación del programa nacional de detección temprana y atención de la hipoacusia.

Esta norma determina que la sordoceguera es una discapacidad única debido a sus circunstancias. Particularmente, el numeral 16 del artículo 1 la define como "una limitación única caracterizada por una deficiencia auditiva y visual ya sea parcial o total, trae como consecuencia dificultad en la comunicación, orientación, movilidad y el acceso a la información".

La Ley que ahora se pretende modificar se consideró en su momento como un gran avance para la lucha por la garantía de los derechos de las personas sordas y sordociegas en el país. Sin embargo, es menester tener en cuenta que surgió en un contexto anterior a la ratificación de la *Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad*, por lo que las garantías y obligaciones en la Ley no se rigen por todos los parámetros estipulados en la Convención posteriormente adoptada. Además, la Ley 982 es anterior a la creación del Sistema Nacional de Discapacidad, anterior a la expedición de la Ley estatutaria en favor de los derechos de las personas con discapacidad y anterior al reconocimiento de la capacidad jurídica plena de las personas con discapacidad.

La Ley 982 de 2005 presenta un marco de referencia normativo esencial para la protección y garantía de los derechos de las personas sordas y sordociegas. No obstante, confunde permanentemente la sordera y la sordoceguera. Desconoce las realidades específicas de la población sordociega y equipara la experiencia y necesidades de la población sorda con las necesidades de la población sordociega. Además, pese a que en su momento representó un avance, es necesario actualizarla de manera que incluya los nuevos estándares de derechos y garantías que normas posteriores como la Ley 1346 de 2009, Ley 1145 de 2007, Ley 1618 de 2013 y Ley 1996 de 2019, aportaron al marco jurídico nacional de las personas con discapacidad.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Artículo 47°. El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran.

Artículo 54°. Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habitación profesional y técnica a quienes o requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos un trabajo acorde con sus condiciones de salud.

Artículo 68. Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión.

La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación.

La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La Ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente.

Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa.

Las integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural.

La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales son obligaciones especiales del Estado.

<p>Ley 1145 de 2007. “Por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones.”</p> <p>Esta Ley tiene por objeto impulsar la formulación e implementación de la política pública en discapacidad en Colombia, en forma coordinada entre las entidades públicas del orden nacional, regional y local, las organizaciones de personas con y en situación de discapacidad y la sociedad civil. Lo anterior, con el fin de promocionar y garantizar sus derechos fundamentales, en perspectiva de derechos humanos.</p> <p>En ella se define el Sistema Nacional de Discapacidad (SND) como “El conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la Ley 1145 de 2007 1/15 puesta en marcha de los principios generales de la discapacidad contenidos en esta ley”. Así las cosas, a través de la norma se detalla la estructura del SND, se especifica como está conformado y las respectivas funciones de cada uno de los entes que lo componen.</p> <p>El Sistema Nacional de Discapacidad se organiza en cuatro niveles: (i) El Ministerio de la Protección Social o el ente que haga sus veces como el organismo rector del SND; (ii) El Consejo Nacional de Discapacidad (CND), como organismo consultor, asesor institucional y de verificación, seguimiento y evaluación del Sistema y de la Política Pública Nacional de Discapacidad; (iii) Los Comités Departamentales y Distritales de Discapacidad (CDD), como niveles intermedios de concertación, asesoría, consolidación y seguimiento de la Política Pública en Discapacidad y (iv) Los Comités Municipales y Locales de Discapacidad (CMD o CLD), como niveles de deliberación, construcción y seguimiento de la política pública de discapacidad.</p> <p>Ley 1346 de 2009. “Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006.”</p> <p>Por medio de esta Ley Colombia ratificó la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, lo que implica la adopción de los estándares, derechos y obligaciones descritos en ella respecto al goce efectivo de los derechos humanos y fundamentales de la población con discapacidad. Valga decir que los referidos estándares, obligaciones y derechos hacen parte del ordenamiento jurídico interno colombiano como parte de la Constitución.</p> <p>Así las cosas, la Ley 1346 de 2009 reconoció que la discapacidad no es un asunto inherente a las personas, sino que se configura como resultado de la interacción entre las personas con diversidades funcionales y las estructuras y prácticas sociales, denominadas como barreras, que desconocen las realidades y</p>	<p>necesidades de esas personas e impiden la plena realización de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones.</p> <p>En consecuencia, las barreras reproducen las condiciones estructurales de exclusión social y vulneración de derechos en desmedro de las personas con discapacidad. Debido a esto, el legislador está llamado a reformar los postulados normativos como un primer paso para desmontar las barreras y garantizar la igualdad ante la ley así como la igualdad material y la inclusión social de las personas con discapacidad en la sociedad.</p> <p>Adicionalmente, es prudente reiterar que las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos y en particular aquellas que se refieren a los derechos de las personas con discapacidad hacen parte del bloque de constitucionalidad que ha sido definido por la Corte Constitucional como:</p> <p>“Aquella unidad jurídica compuesta por normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional strictu sensu.” (Sentencia C-067/03).</p> <p>En consecuencia, esos referentes normativos operan como parámetros para la libertad de configuración del legislador y lo obligan a realizar las adecuaciones necesarias al ordenamiento interno para que este sea compatible con esas disposiciones y estándares de rango constitucional.</p> <p>El presente proyecto de ley pretende realizar justamente esa actualización y adecuación normativa por lo que representa un paso esencial para la protección y garantía de los derechos de las personas con discapacidad en Colombia, pues adecua las protecciones nacionales con lo previsto internamente.</p> <p>A continuación, se destacan algunas de las obligaciones generales emanadas de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad:</p> <p>¹ Sala Plena de la Corte Constitucional, (2003). Sentencia C -067 del 4 de febrero de 2003. MP: Marco Gerardo Monroy Cabra. Recuperado de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-067-03.htm</p>
<p>“1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:</p> <p>a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención;</p> <p>b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad;</p> <p>c) Tener en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad;</p> <p>d) Abstenerse de actos o prácticas que sean incompatibles con la presente Convención y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto en ella;</p> <p>e) Tomar todas las medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discriminen por motivos de discapacidad [...]”</p> <p>Los apartes aquí transcritos dan cuenta de la obligación en cabeza del Congreso de la República, cuyo cumplimiento está en mora, tendiente a adecuar la legislación interna que pretende lograr la inclusión social y el goce efectivo de derechos de las personas sordas y sordociegas.</p> <p>Ley 1618 de 2013. “Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.”</p> <p>Esta ley estatutaria tiene por objeto garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, mediante la adopción de medidas de inclusión, acción afirmativa y de ajustes razonables tendientes a eliminar toda forma de discriminación por razón de discapacidad. Esta norma fue diseñada a la luz de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad y conceptualiza y define algunos conceptos básicos sobre acceso y accesibilidad, acciones afirmativas, barreras, enfoque diferencial, entre otros. Por ende, opera</p>	<p>como un marco de referencia para la configuración legislativa en el presente proyecto de ley.</p> <p>Esta norma establece obligaciones del Estado y la sociedad, como por ejemplo, la adopción e implementación de las obligaciones adquiridas a través de la incorporación de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad.</p> <p>Ley 1996 de 2019. “Por la cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad.”</p> <p>Esta ley estableció medidas específicas para la garantía del derecho a la capacidad legal plena de las personas con discapacidad y al acceso a los apoyos que puedan requerirse para su ejercicio. La norma introdujo una presunción de capacidad jurídica que opera sobre todas las personas con discapacidad para poder ser considerados sujetos de derechos y obligaciones. Esta disposición es muy clara en establecer que en ningún caso la existencia de una discapacidad podrá ser motivo para la restricción de la capacidad jurídica de una persona.</p> <p>Lo anterior implica un cambio esencial de paradigma en lo que respecta el ejercicio de la autonomía y voluntad para las personas con discapacidad, quienes previo a esta ley veían altamente limitado su derecho a la autonomía. Ello, pues no podían tomar sus propias decisiones, llevar a cabo sus propios negocios jurídicos y en general eran excluidos del mundo social al negárseles el reconocimiento de su capacidad jurídica. Esta ley introdujo distintos mecanismos para el ejercicio de la capacidad legal y para la realización de actos jurídicos dentro de los cuales se encuentran los ajustes razonables, la celebración de acuerdos de apoyo, los procesos judiciales de apoyo y la suscripción de directivas anticipadas.</p> <p>Esta Ley debe ser tenida en cuenta para la modificación propuesta de la Ley 982 de 2005 toda vez que amplía el alcance de los derechos que hasta entonces le habían sido reconocidos a las personas con discapacidad en Colombia.</p> <p>c. JURISPRUDENCIALES</p> <p>Corte Constitucional</p> <p>La Corte Constitucional ha determinado que Colombia se rige por el modelo social de la discapacidad. En palabras de esa corporación en la Sentencia T-525 de 2019²</p> <p>² Corte Constitucional. Sentencia T-525 del 6 de noviembre de 2019. M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado.</p>

<p><i>“El Estado colombiano adoptó el “modelo social de la discapacidad”, el cual asocia la condición de discapacidad de una persona a la reacción social o a las dificultades de interacción con su entorno derivadas de esa situación. Tal reacción es un límite a la autodeterminación de la persona en la situación de discapacidad y le impide integrarse adecuadamente a la comunidad. Por tal razón, este abordaje propende por medidas que:</i></p> <p><i>(i) permitan al mayor nivel posible el ejercicio de la autonomía de la persona [en condición de] discapacidad; (ii) aseguren su participación en todas las decisiones que los afecten; (iii) garanticen la adaptación del entorno a las necesidades de la persona con discapacidad; y (iv), aprovechen al máximo las capacidades de la persona, desplazando así el concepto de “discapacidad” por el de “diversidad funcional”.</i></p> <p><i>De esta manera, el modelo social erige a la dignidad humana como un presupuesto ineludible para que las personas en situación de discapacidad puedan aportar a la sociedad y, junto con ello, sentirse parte de la misma sin ser excluidos por sus condiciones. En este sentido, las medidas estatales y sociales deben dirigirse a garantizar el mayor nivel de autonomía posible del individuo, mediante ajustes razonables requeridos por su condición, que no se concibe como limitación sino como diversidad funcional. En este orden de ideas, las personas en condición de discapacidad son reconocidas a partir de su diferencia. (...)”</i></p> <p>En materia de las obligaciones estatales de garantía a la efectividad de los derechos de las personas con discapacidad, la Corte Constitucional ha mencionado en sentencias como la C-478 de 2003³ y la C-935 de 2013⁴, varios aspectos de relevancia para la justificación de la presente iniciativa.</p> <p>En la primera sentencia, a la Corte Constitucional le correspondía determinar si las expresiones legales:</p> <hr/> <p>³ Corte Constitucional. Sentencia C-478 del 10 de junio de 2003. M.P.: Clara Inés Vargas Hernández.</p> <p>⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-935 del 11 de diciembre de 2013. M.P.: Alberto Rojas Ríos.</p>	<p><i>“furiosos locos (art. 140, numeral 3 del C.C.), imbecilidad, idiotismo y locura furiosa (art. 545 del C.C.), casa de locos (art. 554 del C.C.) y tuviere suficiente inteligencia para la administración de sus bienes (art. 560 del C.C.) violan o no los principios constitucionales de dignidad humana e igualdad”.</i></p> <p>En esa oportunidad el fallo concluyó advirtiendo la inconstitucionalidad del uso de este tipo de lenguaje degradante para referirse a la población con discapacidad. Este precedente es importante toda vez que resalta que el lenguaje puede ser discriminatorio y violento y contrario a principios constitucionales.</p> <p>La Ley 982 de 2005 contiene expresiones que, pese a no haber sido demandadas ante la Corte Constitucional, coinciden con un trato peyorativo de las personas con discapacidad. Téngase esa como una razón adicional que soporta la necesidad de modificar la precitada norma.</p> <p>En la segunda sentencia, la Corte Constitucional, luego de analizar los deberes constitucionales del Estado en materia de protección a las personas con discapacidad y en particular en relación con la población sordocega, estableció que el legislador omitió incluir dentro de la conformación del Consejo Nacional de Discapacidad y de los Comités territoriales de discapacidad, un representante de las organizaciones de personas con sordoceguera.</p> <p>Adujo entonces que dicha omisión implicaba un:</p> <p><i>“desconocimiento del derecho a la igualdad en detrimento de la participación de éste grupo de personas en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas enfocadas a superar las condiciones de marginalidad, discriminación y ausencia de inclusión social de las personas con esta discapacidad”.</i></p> <p>La norma que se pretende modificar podría ser más garantista respecto del derecho a la participación de las personas con discapacidad visual y auditiva en el proceso de decisión de las medidas que las afectan.</p>
<p>En este mismo sentido, en la Sentencia C-606 de 2012⁵, el alto tribunal estableció que:</p> <p><i>“Las personas en situación de discapacidad son sujetos de especial protección por parte del Estado y de la sociedad en general, por lo que, tanto instituciones como individuos deben facilitar de una forma activa el ejercicio de los derechos de este sector de la población.</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>Por ende las personas en situación de discapacidad deben ser tuteladas en primer lugar (i) mediante la prohibición de medidas negativas o restrictivas que constituyan obstáculos o barreras para hacer efectivos sus derechos; y en segundo término (ii) mediante medidas de acción positiva o acciones afirmativas de tipo legislativo, administrativo o de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos de dicho colectivo de personas. En este último caso dichas medidas no deben ser entendidas como una forma de discriminación, sino como una preferencia que tiene como fin promover la integración social o el desarrollo individual de las personas en situación de discapacidad para su integración efectiva en la sociedad.”</i></p> <p>En este punto es dable observar que, de conformidad con la Constitución Política, el compromiso que tiene el Estado frente a las personas con discapacidad es múltiple. Por una parte, comporta una obligación de no hacer, en la medida que las autoridades deben abstenerse de adoptar o ejecutar cualquier medida administrativa o legislativa que lesione el principio de igualdad de trato.</p> <p>En segundo lugar, con el fin de garantizar una igualdad de oportunidades, deben adecuar el derecho y ejecutar políticas públicas para remover todos los obstáculos que en los ámbitos normativo, económico y social configuran efectivas desigualdades de hecho que se opongan al pleno disfrute de los derechos de estas personas. Esto último, implica una revisión y modificación normativa cuando corresponda, como en este caso, para eliminar expresiones lingüísticas arcaicas y discriminatorias y para mejorar los estándares nacionales de protección de derechos humanos.</p> <hr/> <p>⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-606 del 1 de agosto de 2012. M.P.: Adriana María Guillén Arango.</p>	<p>Además, el precitado fallo trae una consideración determinante: no solo las autoridades, sino también los particulares están obligados a velar y adoptar medidas para garantizar la inclusión social y el goce efectivo de los derechos humanos de las personas con discapacidad.</p> <p>Respecto de la obligación que la Corte reconoció en cabeza de los particulares es preciso acotar que esta no es absoluta. En el contexto del fallo, la Corte se refería a que los particulares no podían imponer barreras administrativas que impidieran el acceso de las personas con discapacidad a servicios relacionados con el goce de sus derechos fundamentales, por ejemplo, en los servicios de salud.</p> <p>En cuanto a las obligaciones de hacer en cabeza de los particulares, en la precitada sentencia la Corte determinó que estos podrían conceder medidas de acción afirmativa encaminadas a facilitar el goce efectivo de derechos por parte de las personas con discapacidad.</p> <p>En cuanto a la sordoceguera, la Corte Constitucional ha reconocido la calidad única de esta discapacidad. Al respecto en Sentencia C-935 de 2013⁶ la Corte interpretó que:</p> <p><i>“(…) la sordoceguera es una discapacidad única que resulta de la combinación de dos deficiencias sensoriales (auditiva y visual). La confluencia en esta discapacidad de trastornos visuales y auditivos genera problemas de comunicación y movilidad únicos y otras necesidades muy particulares de desarrollo y aprendizaje, por cuanto las posibilidades de conexión y relación con el entorno están marcadas esencialmente por el sentido del tacto a través del cual recibe la información y se produce la comunicación con el medio y con los demás, ante las dificultades para usar el lenguaje de señas que usan los sordos. Esta afectación de las habilidades diarias necesarias para una vida mínimamente autónoma, exige una política de atención especial encaminada a establecer mecanismos que les permitan percibir, conocer y desenvolverse en su entorno.</i></p> <p><i>En efecto, las intervenciones de organizaciones especializadas indican que en atención a la multiplicidad y complejidad de problemas sensoriales que se incluyen en el término “sordoceguera” no son apropiados para las personas sordocegas los programas educativos especiales para niños y jóvenes con</i></p> <hr/> <p>⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-935 del 11 de diciembre de 2013. M.P.: Alberto Rojas Ríos.</p>

trastornos auditivos o visuales. “Los niños que son sordos y ciegos necesitan una educación individualizada debido a que los problemas de vista y audición requieren enfoques educativos especiales y exclusivos para asegurar que los niños tengan la oportunidad de alcanzar plenamente su potencial.”

Si bien no lo expresa directamente, la advertencia que formula la Corte en el precitado fragmento tiene relación con una falencia transversal de la Ley 982 de 2005 y es que confunde la sordoceguera con la ceguera y formula la lengua de señas como solución para las necesidades de sordos y sordociegos como si se tratara de discapacidades equivalentes. El presente proyecto de ley permite corregir las falencias en las que incurrió el legislador hace más de 15 años durante la expedición de la Ley en comentario.

Adicionalmente, es importante considerar que la Corte Constitucional ha tenido la posibilidad de pronunciarse respecto a algunos derechos de las personas con discapacidad. En la **Sentencia C-605 de 2012**⁷ esa corporación se manifestó respecto del derecho al lenguaje de las personas sordas y sordociegas. Al respecto, la Corte determinó que:

“En síntesis, la jurisprudencia constitucional ha reconocido el derecho fundamental que les asiste a las personas sordas, sordociegas y sordomudas a expresarse jurídicamente, de forma válida, tanto por escrito, como por señas, incluyendo, por supuesto lenguajes de señas como la Lengua de Señas de Colombia, LSC. Ha protegido los derechos de esta población en diversos ámbitos como el derecho a la autonomía de la voluntad y a ejercer su libertad contractual y de actuación jurídica en general, el derecho a la salud o el derecho a la educación. Es deber del juez constitucional, por tanto, proteger y garantizar los derechos de personas con discapacidades y permitir que mediante políticas de promoción y de inclusión, en desarrollo del derecho a la igualdad, que demanda la protección de minorías (como lo son personas que no tienen o no pueden usar adecuadamente sentidos que la sociedad mayoritaria privilegia en ciertas áreas y ámbitos de la vida). Pero los jueces constitucionales se han de encargar también de que la promoción de una práctica lingüística no sea leída e interpretada como un privilegio o una exclusión de ciertos grupos de personas, igual o

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-602 del 1 de agosto de 2012. M.P.: María Victoria Calle Correa.

más vulnerable que los que se pretende proteger. Promocionar no es privilegiar y muchos menos excluir.”

Si bien el Alto Tribunal se refiere en esa cita al rol del juez constitucional, es comprensible, de acuerdo con nuestro régimen constitucional que el primer llamado a garantizar esa protección sea el legislador. Este proyecto de ley coadyuva justamente para que un amplio abanico de derechos que le son constitucional y legalmente reconocidos a las personas sordas y sordociegas dejen de ser en la práctica privilegios y se realicen plenamente como derechos.

Finalmente, en lo relativo al goce de derechos de la población sorda y sordociega, la corporación tuvo la oportunidad de pronunciarse al respecto de la exigencia de un intérprete de lengua de señas en los centros hospitalarios para garantizar la prestación del servicio de salud. En la **Sentencia T-006 de 2008**⁸ la Corte precisó:

“La Corte ha señalado que respecto de las personas con limitaciones auditivas, de habla o de visión graves, la Constitución establece una protección constitucional reforzada orientada al establecimiento de condiciones reales de inclusión social (arts. 13, 47 y 54; art.2), lo que se extiende a: (i) la proscripción de medidas discriminatorias o excluyentes; (ii) la remoción de obstáculos y barreras de acceso a sus derechos de ciudadanía política, civil y social; (iii) las acciones afirmativas o de discriminación positiva, que les permitan acceder, en igualdad de condiciones, al goce de sus derechos fundamentales; y (iv) las políticas de prevención, rehabilitación e integración social. Se trata entonces de una equiparación efectiva de oportunidades para el goce de los derechos que se reconocen a toda persona”

El presente proyecto de ley adopta disposiciones que la Ley 982 de 2005 no contiene y que permiten desarrollar la protección constitucional reforzada al servicio de las personas sordas y sordociegas y favorece que lo señalado por la Corte Constitucional en aquel caso de tutela se vea reflejado en una norma legal de carácter general.

d. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

En acápite anteriores del texto se hizo referencia a la **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**, incorporada al ordenamiento jurídico mediante la Ley 1346 de 2009. Ese instrumento, propio del ámbito

⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-006 del 15 de enero de 2008. M.P.: Mauricio González Cuervo.

universal de protección del derecho internacional de los derechos humanos es el más importante instrumento convencional para la actividad legislativa en la materia de este proyecto de ley.

Sin embargo, y pese a no haber tenido la trascendencia transformadora en términos de la comprensión global y nacional de la discapacidad, existen otros instrumentos del ámbito regional que también deben ser tenidos en cuenta. En primer término, es preciso resaltar la **Convención Americana sobre Derechos Humanos**, ratificada por Colombia mediante la Ley 16 de 1972, que consagra la igualdad material y prohíbe la discriminación basada en discapacidad. Además, obliga al Estado en materia de derechos humanos no solo a evitar acciones discriminatorias o contrarias a los mínimos de proyección, sino que le impone cargas de hacer para adecuar el ordenamiento interno a lo previsto internacionalmente.

El efecto lógico de esa obligación es que si el Estado, y en particular el legislador, se niegan a modificar normas que pueden ser contrarias o insuficientes para proteger los derechos humanos en los términos en que lo ordenan los estándares internacionales de protección, el Estado podría ver comprometida su responsabilidad internacional.

Finalmente, aunque de forma más reciente y también como parte del *corpus iuris* del derecho interamericano de los derechos humanos, es preciso resaltar la existencia de la **Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad**. El referido instrumento fue incorporado al ordenamiento interno a través de la Ley 762 de 2002.

Esta Convención reconoció la discriminación y la exclusión social como realidades particularmente injustas que en la región afectan de manera desproporcionada a las personas con discapacidad. Por ende, estableció una serie de disposiciones que en línea con la comprensión convencional y con los desarrollos jurisprudenciales de la Corte Constitucional, propende por evitar el desarrollo de acciones discriminatorias contra las personas con discapacidad. También impone cargas en cabeza del Estado para desmontar barreras que afectan de manera específica y desproporcionada a las personas con discapacidad.

A partir de observación de lo dispuesto en los referidos instrumentos internacionales y de los estándares internacionales que de ellos han emanado, es posible colegir que la Ley 982 de 2005 requiere importantes ajustes para garantizar la inclusión social y el goce efectivo de los derechos de las personas sordas y especialmente de las personas sordociegas.

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

3.1 RESPECTO DE LA SORDOCEGUERA:

De acuerdo con la organización internacional sin ánimo de lucro *Deafblindness International*, que se enfoca en las necesidades de las personas sordociegas, sus familias y los profesionales que brindan servicios de apoyo a esta población vulnerable alrededor del mundo, la Sordoceguera (Deafblindness) se define como:

*“Una condición que combina en diversos grados tanto la discapacidad auditiva como la visual. Implica, dos deficiencias sensoriales que multiplican e intensifican mutuamente el impacto que causa cada una de ellas, conllevando a que el individuo padezca de una condición de discapacidad severa que debido a su doble naturaleza, es diferente y única” (Deafblindness International, 2021)*⁹.

Debido a lo anterior, la organización resalta que la condición de sordoceguera además de presentarse como un problema fisiológico que afecta la vida cotidiana de esta población vulnerable, es una condición que afecta directamente los derechos y necesidades de estas personas, en tanto que *“todas las personas sordociegas experimentan problemas de comunicación, acceso a la información y movilidad”*. Adicionalmente, se aclara que otra de las dificultades que se presentan a la hora de intentar resolver la problemática anterior radica en que las *“necesidades específicas varían enormemente según la edad, la aparición y el tipo de sordoceguera”* de cada individuo (*Deafblindness International, 2021*)¹⁰.

Finalmente, la organización explica el motivo por el cual la doble naturaleza de esta condición de discapacidad la hace tan única y diferente con relación a otras e incluso a aquellas personas que solo sufren de sordera o ceguera. Esto se debe a que esta condición implica que *“las personas sordociegas no pueden utilizar un sentido para compensar por completo el deterioro del otro”*, motivo por el cual, *“requerirán servicios diferentes de los diseñados exclusivamente para personas ciegas o sordas”* (*Deafblindness International, 2021*)¹¹.

Esa explicación es del todo consistente con la referenciada subregla de la Corte Constitucional contenida en la sentencia C-935 de 2013. Lamentablemente, la Ley

⁹ Deafblindness International, (2021). *Who Are We*. Recuperado de: <https://www.deafblindinternational.org/>

¹⁰ Deafblindness International, (2021). *What Is Deafblindness*. Recuperado de: <https://www.deafblindinternational.org/about-us/about-deafblindness/>

¹¹ *Ibidem*

982 de 2005 parece desconocer esa característica especialísima de la sordoceguera y equipara las medidas para sordos y sordociegos como si las barreras y necesidades de ambas poblaciones fueran equivalentes.

Por otro lado, la Federación de Asociaciones de Personas Sordociegas de España también conocida como FASOCIDE, define a las personas con la condición de discapacidad de sordoceguera como “aquellas personas con un deterioro combinado de la vista y el oído que dificulta su acceso a la información, a la comunicación y a la movilidad”.

Así mismo, la Federación enuncia algunos de los grandes retos a los que se enfrenta esta población vulnerable, teniendo en cuenta que: “Esta discapacidad afecta gravemente las habilidades diarias necesarias para una vida mínimamente autónoma, requiere servicios especializados, personal específicamente formado para su atención y métodos especiales de comunicación” (FASOCIDE, [1999-2021])¹².

Adicionalmente se resalta que las personas con sordoceguera se enfrentan a otras dificultades, como por ejemplo: “los problemas de comunicación únicos y necesidades especiales derivadas de la dificultad para percibir de manera global, conocer, y por tanto interesarse y desenvolverse en su entorno”, En suma los anteriormente expuestos son asuntos que afectan la calidad de vida de las personas con sordoceguera (FASOCIDE, [1999-2021])¹³.

En Colombia:

La Ley 982 de 2005, sobre la cual se prevé la modificación que inspiró este proyecto de ley, define de forma general a la sordoceguera como “una limitación única caracterizada por una deficiencia auditiva y visual ya sea parcial o total y que trae como consecuencia dificultades en la comunicación, orientación, movilidad y el acceso a la información”.

De acuerdo con la Fundación Saldarriaga Concha (FSC) y de conformidad con el Registro de Localización y Caracterización para personas con Discapacidad, en Colombia existen “aproximadamente 56.320 personas sordociegas de las cuales el 51 % son mujeres y el 48 % son hombres”. Estas poblaciones parecen habitar de

¹² Federación de Asociaciones de Personas Sordociegas de España, (1999-2021). *Sordoceguera – Definición*. Recuperado de: <http://www.fasocide.org/es/comunidad-sordoceguera/definicion/>

¹³ Ibidem

manera mayoritaria las zonas de “Valle, Antioquia, Bogotá, Tolima, Boyacá, Santander y Narinó” (Fundación Saldarriaga Concha, 2019)¹⁴.

En adición a lo anterior, la FSC encontró que “el 72 % de los casos se registra en personas mayores de 60 años, mientras que un 18 % se encuentran en hombres y mujeres entre los 28 y 59 años”, las cuales parecen estar distribuidas principalmente “en los estratos 1 y 2, donde se presentan la mayoría de episodios” (Fundación Saldarriaga Concha, 2019)¹⁵.

De la información anterior es posible colegir que buena parte de la población sordociega podría ser sujeto de especial protección constitucional, no solo por ser personas con discapacidad, sino por habitar en zonas rurales apartadas, o hacerlo con dificultades socio económicas.

Por ende, ese cuadro social recuerda la necesidad de adoptar medidas para que la disponibilidad de recursos económicos no constituya barreras para el goce de derechos. En segundo lugar, esa realidad invita a tener presente la probable existencia de interseccionalidades por parte de la población sordociega.

La Asociación Colombiana de Sordociegos (SURCOE)¹⁶, -entidad sin ánimo de lucro cuyo propósito radica en trabajar por la garantía de derechos y la inclusión social de esta población-, define la sordoceguera como:

“una discapacidad única y no puede considerarse como la suma de dos, por las limitaciones que genera en comunicación, acceso a la información, orientación y movilidad, e impone la necesidad de utilizar el sentido del tacto para recibir información y comunicarse con el medio y con los demás”¹⁷.

De hecho, en conjunto con la Fundación Saldarriaga Concha, resaltan como ejemplo de la falta de todos estos apoyos esenciales el hecho de que en lo que respecta el ámbito laboral:

“la situación de las personas sordociegas es desalentador en cuanto a garantías para su desarrollo humano dentro del contexto social, generado por la inactividad económica en primer

¹⁴ Fundación Saldarriaga Concha, (2019). *Sordoceguera en Colombia*. Recuperado de: <https://www.saldarriagaconcha.org/sordoceguera-en-colombia/>

¹⁵ Ibidem

¹⁶ Con personería 440 del 13 de septiembre de 1995, expedida por la Alcaldía Mayor de Bogotá.

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-935 del 11 de diciembre de 2013. M.P.: Alberto Rojas Ríos.

lugar, la baja vinculación laboral con condiciones de seguridad social, y la falta de actividades económicas definidas dentro de un sector productivo”¹⁸.

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible entender que a pesar de ser una condición de discapacidad tan poco conocida esta requiere de especial atención por parte del Estado colombiano. Además, se confirma lo expresado por fuentes antes citadas en el sentido de alertar sobre las insuficiencias y falencias conceptuales en las que incurre la Ley 982 de 2005 al no diferenciar entre ceguera y sordoceguera.

Es preciso tener presente lo antes mencionado en aras de poder llevar a cabo los ajustes necesarios para cumplir a plenitud con los nuevos estándares internacionales de protección de los derechos humanos de las personas con discapacidad a los cuales el Estado colombiano está actualmente obligado, debido al bloque de constitucionalidad.

3.2 RESPECTO DE LA LEY 982 DE 2005

Algunas de las críticas a la Ley 982 de 2005 han sido formuladas por parte de la Asociación Colombiana de Sordociegos (SURCOE). Estas incluyen el hecho de que una parte sustancial del contenido de la norma puede llegar a ser confuso en tanto que, por ejemplo, utiliza términos y frases que mezclan sistemáticamente a la población sorda con aquella sordociega. Por ende, la Ley en muchas de sus disposiciones aborda ambos fenómenos como si fueran iguales o equivalentes cuando en realidad son diferentes.

El riesgo de esa confusión se concreta al observar que la Ley 982 de 2005 dispone soluciones más aptas y frecuentes para la sordera que para la sordoceguera. En ese sentido la Ley 982 da una falsa apariencia de regulación integral que, en vez de fortalecer y plantear soluciones efectivas, termina por perjudicar a las personas sordociegas.

Por otro lado, SURCOE ha manifestado que hace falta profundizar y aclarar los conceptos expuestos en la norma. Por ejemplo, la Ley hace referencia a la rehabilitación y la prevención de modo superficial y genérico. Frente a ese punto es necesario ampliar los detalles de lo que respecta a “los aspectos de habilitación, procesos de enseñanza temprana y tardía” específicos a la población sordociega.

¹⁸ Fundación Saldarriaga Concha, (2019). *Sordoceguera en Colombia*. Recuperado de: <https://www.saldarriagaconcha.org/sordoceguera-en-colombia/>

Así mismo, a pesar de analizar la necesidad e importancia del servicio del guía-intérprete, la norma solo lo contempla de modo temporal, planteando estos servicios como apoyos para actividades y contextos específicos, más no como un servicio de tiempo completo.

Además, impone barreras injustificadas y arbitrarias para acceder a esos servicios. Un ejemplo de ello es, por ejemplo, el requisito de que debe haber al menos 10 sordociegos en un espacio o actividad de entretenimiento y/o pedagógica para poder acceder al servicio de un guía-intérprete. Otro ejemplo lo constituye la ausencia de disposiciones que establezcan con claridad las oportunidades y condiciones para el acceso y para la prestación de los servicios de guías intérpretes.

Tal como está previsto en el texto de la Ley aquellas personas con discapacidad que no estén protegidas por un responsable que le otorgue dichos servicios, quedan desamparadas y se les dificultará desempeñarse en la vida en comunidad. Además, este enfoque implica una desprotección en el acceso a los servicios de comunicación para facilitar la interacción de las personas sordociegas con otras personas. Ello puesto que no se concibe como necesario o siquiera posible que las personas sordas o sordociegas interactúen con otras personas fuera del contexto de la prestación de ciertos servicios públicos o y en los horarios de atención presencial de ciertas entidades.

Adicionalmente, se enfatiza que la Ley 982 confiere funciones que contradicen otras normas. Por ejemplo, le confiere al Instituto Nacional para Sordos INSOR obligaciones relacionadas con las personas con sordoceguera. No obstante, el referido instituto no cuenta con los insumos adecuados ni con las competencias legales necesarias para llevar a cabo varias de las responsabilidades que se le asignan. Lo anterior es explicable considerando, como se expresó, que la Ley 982 de 2005 es anterior a la creación del Sistema Nacional de Discapacidad y que permanente confunde y equipara la sordera con la sordoceguera.

Otras falencias identificadas en la norma son: (i) la orden relativa a crear una base de datos de guías-intérpretes tal y como lo estipula la norma en su artículo 7; (ii) la norma delega al INSOR la obligación de otorgar reconocimientos a organizaciones de Sordociegos y Guía-Intérpretes para contratarlas, a pesar de que la referida entidad no tiene la competencia para hacerlo; (iii) la Ley 982 de 2005 especifica que se requiere “formalizar la labor del guía-intérprete y regular su oficio” pero no hay ninguna disposición adicional en la ley que lo contemple o que asigne responsabilidades para ello.

Aunado a lo anterior, cabe destacar que esta Ley del 2005 no es clara en lo que concierne la “Accesibilidad Laboral” de las personas sordociegas. Al respecto solo

menciona de modo general los derechos de igualdad de oportunidad en el ámbito laboral en favor de las personas en condición de discapacidad.

Sin embargo, la Ley que se pretende reformar no determina las condiciones específicas que requiere la población sordociega y que son esenciales para que puedan tener una verdadera accesibilidad en su ambiente de trabajo. Un ejemplo relacionado es que la norma no aclara la necesidad de otras herramientas más allá de los guías-intérpretes. En este momento, y teniendo en cuenta los compromisos internacionales adoptados por el país en esta materia, es inexcusable una Ley como la 982 de 2005 que no conciba ni incorpore herramientas tecnológicas que puedan complementar las soluciones identificadas para la población sorda y sordociega.

Por otra parte, en lo que respecta las ayudas técnicas necesarias para que las personas sordociegas puedan desempeñarse en las mismas condiciones que los demás en sociedad, la norma no adopta mecanismos claros para la adopción de dichas ayudas en el ámbito laboral, educativo ni en la cotidianidad de estas personas. Un claro ejemplo de esto es que no menciona en ningún momento la necesidad del uso de herramientas tecnológicas por parte de la población sordociega, las cuales resultan ser vitales en sus vidas cotidianas debido a sus particulares necesidades.

Finalmente, es importante mencionar que la norma tampoco menciona en ningún momento apoyos ni regulaciones para la primera infancia que tenga la condición de sordoceguera, del mismo modo en que tampoco otorga la misma relevancia y reconocimiento que posee la Lengua de Señas Colombiana, respecto a los demás sistemas de comunicación usados por la población sordociega, como por ejemplo la Comunicación Háptica Social.

3.3 HACIA EL MODELO SOCIAL DE LA DISCAPACIDAD

La Corte Suprema de Justicia en su jurisprudencia¹⁹ ha señalado que, en cuanto a la diversidad regulatoria sobre las personas con discapacidad, doctrinariamente se han distinguido tres modelos, a saber: (i) el modelo de prescindencia; (ii) el modelo rehabilitador y (iii) el modelo social.

El primero, es un modelo que considera a las personas con condiciones de discapacidad como “*improductivas, ajenas a su funcionamiento*”, personas que, en lugar de aportar a su desarrollo y al de la sociedad, deben ser sujetos de distintos

¹⁹ Corte Suprema de Justicia, (2019). *STC 16392-2019*. [MP: Arnoldo Wilson Quiroz Monsalvo]. Recuperado de: https://escuelajudicial.ramajudicial.gov.co/sites/default/files/stc16392-2019-03411_csj_-_ley_1996_de_2019.pdf

tipos de asistencia. En este orden de ideas, ese modelo considera que estas personas deben ser internadas en instituciones especializadas y segregadas del resto de la sociedad. De este modelo se critica que “*usualmente se les dota de una atención mínima, gratuita y sin pretensiones de justicia social*” (Palacios, 2006²⁰).

El segundo modelo mencionado, tiene un carácter médico rehabilitador en el cual las personas en condición de discapacidad son valoradas de acuerdo con sus “*deficiencias o dificultades*”, como “*enfermas y necesitadas de curación por medio de tratamientos médicos comprobados o incluso por desarrollar*”. Este modelo promueve la rehabilitación física, psíquica y/o sensorial de la población con discapacidad a partir de la intervención médica en aras de poder “normalizarlos” a la luz de los estándares capacitistas, usuales/promedio del resto de la sociedad (Palacios, 2006²¹).

Finalmente, el Modelo Social concibe a las personas en condición de discapacidad no como un “*discapacitado o disminuido*”, sino como una persona que está en plenas condiciones de servir a la colectividad e interactuar dentro de ella al igual que el resto de la población. Esto, en tanto que se respeten sus diferencias y necesidades, garantizándoles sus derechos fundamentales tales como “*la dignidad humana, a la autonomía, a la igualdad y a la libertad*”. Así las cosas, este modelo los reconoce como “*sujetos que tienen un rol dentro de la sociedad que debe ser desarrollado en condiciones de igualdad, inclusión y participación*” (Palacios, 2006²²).

Cada uno de estos modelos ha tenido relevancia en diversos contextos históricos, siendo el modelo social el que impera actualmente en el contexto internacional. En este sentido, el gran paso que implicó la Ley 982 de 2005, fue el poder distanciarse del modelo rehabilitador para poder dar un primer paso esencial hacia el modelo social en Colombia, especialmente en lo que respecta la situación de la población sordociega. Sin embargo, la Ley 982 de 2005 mantiene rezagos de los otros modelos ya descritos que deben ser corregidos.

Ahora bien, tal y como lo expresó la Corte Constitucional en la Sentencia C-935 de 2013, el Estado colombiano debe tener presente que el grupo de personas sordociegas es diverso y complejo por las variables que determinan sus distintas características individuales.

²⁰ Palacios, A. (2006). *¿Modelo rehabilitador o modelo social? La Persona con Discapacidad en el Derecho Español*. En Eduardo Jiménez, *Igualdad, No Discriminación y Discapacidad*. Editorial, Buenos Aires, Argentina pp. 207 a 218.
²¹ Ibidem
²² Ibidem

En este orden de ideas, la Corte adicionalmente reiteró el hecho de que las personas que hacen parte de esta población en condición de discapacidad por sordoceguera:

“necesitan múltiples servicios: comunicación, educación, habilitación, rehabilitación, tratamiento psicológico, medios técnicos y tecnológicos, adaptación y actualización formativa y educativa, formación pre-vocacional, formación vocacional, empleo, servicios de apoyo – mediadores y guías – intérpretes, alternativas de residencia, ocio y tiempo libre, atención a familias, asesoramiento jurídico, prestaciones económicas y servicios de guía-intérprete”²³.

Esto refleja el tácito consenso que hay respecto a la importancia de poder contar con un ordenamiento jurídico que logre aclarar y especificar los medios adecuados para poder asegurar el cumplimiento de todas las necesidades de la población sordociega en Colombia. En suma, estas consideraciones indican que la Ley que se pretende modificar en efecto está desactualizada y que dicha brecha perjudica la realización de los derechos de las personas con discapacidad.

La descrita reforma legal debe hacerse a la luz de los estándares de protección fijados por instrumentos internacionales ya ratificados por Colombia en los últimos años, tales como: (i) *La Convención Americana sobre Derechos Humanos*, (ii) *La Convención Interamericana Para La Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad* y (iii) *La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*.

3.4 LA CAPACIDAD JURÍDICA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

A partir de la Ley 1996 de 2019²⁴ “*Por medio de la cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad*”, hubo un cambio contundente en el ordenamiento jurídico colombiano, pues por primera vez una norma precisó que:

“siempre se presume la capacidad legal de todas las personas sin distinción, y que en ningún caso la existencia de una

²³ Corte Constitucional. Sentencia C-935 del 11 de diciembre de 2013. M.P.: Alberto Rojas Ríos.
²⁴ Congreso de Colombia, (2019). *Ley 1996: “Por medio de la cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad”*. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1996_2019.html

discapacidad podrá ser motivo para restringir el ejercicio legal y el derecho a decidir de una persona”.

También, la ley definió de forma innovadora los conceptos de discapacidad y capacidad jurídica con base en el modelo social. Así, la Ley 1996 de 2019 reconoce la presunción de la capacidad jurídica de todas las personas mayores de edad y dispone que se brinde apoyo a aquellas a las que se les dificulte hacer valer su autonomía. En suma, comporta un avance significativo adicional para garantizar la igualdad material de todas las personas con discapacidad²⁵.

Así pues, la Ley 1996 garantiza “*el respeto de la dignidad humana, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, (...) el derecho a la no discriminación*”. Todas ellas son previsiones primero establecidas en la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, ratificada por Colombia a partir de la Ley 1346 de 2009.

Es importante mencionar que ambos desarrollos normativos favorecen la eliminación del *Modelo de Prescindencia*. Así, se pretendía modificar la comprensión de la discapacidad y reconocer a cada individuo de la población con discapacidad como un sujeto con valía propia que se constituyera en el protagonista de su vida²⁶.

La referida transformación en la comprensión de la discapacidad parte de que las personas con discapacidad pueden tomar sus decisiones, expresar su voluntad y preferencias, obligarse y cumplir con sus obligaciones de manera autónoma, haciendo uso de apoyos si así lo requieren. En este sentido, la Ley 1996 de 2019 ofrece apoyos tales como: (i) el acuerdo de apoyos; (ii) la solicitud al juez para la designación de apoyos; y (iii) la suscripción de directivas anticipadas. Aunado a esto, se elimina la figura de la interdicción²⁷.

Todo lo anterior implica un gran paso para que Colombia siga avanzando hacia un modelo social más justo y efectivo en materia de discapacidad. Así, la modificación que este proyecto plantea se erige sobre un desarrollo normativo y una transformación cultural previa. Además, de aprobarse como Ley, este proyecto sería un hito más en ese devenir histórico tendiente a lograr la igualdad e inclusión social formal y material de las personas con discapacidad.

Teniendo en cuenta los referidos desarrollos normativos y las transformaciones comprensivas de la discapacidad es evidente que resulta urgente modificar la Ley

²⁵ Ibidem
²⁶ Ibidem
²⁷ Ibidem

982 de 2005 para garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales y para favorecer la inclusión social de las personas con discapacidad y en especial de aquellas con sordoceguera.

4. COMPETENCIA DEL CONGRESO

4.1. CONSTITUCIONAL

ARTÍCULO 114. *Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.*

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

ARTÍCULO 150. *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.
3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.
4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

4.2. LEGAL

LEY 5 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO DEL CONGRESO; EL SENADO Y LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

ARTÍCULO 6°. *Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple:*

1. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.

ARTÍCULO 139. *Presentación de proyectos. Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias.*

ARTÍCULO 140. *Iniciativa legislativa. Pueden presentar proyectos de ley:*

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.

LEY 3 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS SOBRE LAS COMISIONES DEL CONGRESO DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

ARTÍCULO 2°. *Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.*

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

*Comisión Primera.
Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos. (Subrayado por fuera del texto).*

5. CONFLICTO DE INTERÉS

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza:

"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

(...)"

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley ordinaria no configura un beneficio particular, actual o directo a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. Lo anterior atendiendo a que el desarrollo de derechos consagrados en la Constitución Política y las disposiciones relativas a la protección y garantía de los derechos humanos de las personas sordas y sordociegas no otorga privilegios de ninguna clase, no genera ganancias, no crea indemnizaciones económicas y no elimina obligaciones de ningún tipo.

Es menester señalar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley ordinaria, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exige al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

Cordialmente,



JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Representante a la Cámara
Partido Liberal

PROYECTO DE LEY NÚMERO 013 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 1990 de 2019, referente a la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones.

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY _____ 2022 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA LA LEY 1990 DE 2019, REFERENTE A LA PERDIDA Y EL DESPERDICIO DE ALIMENTOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA:</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley modifica la Ley 1990 de 2019, que crea la política de prevención de la pérdida y el desperdicio de alimentos con el objetivo de fortalecer las medidas que allí se adoptan y hacerlas compatibles con la protección del medio ambiente, la reducción del hambre y la protección estatal frente a la producción de alimentos.</p> <p>Artículo 2°. Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 2A°. Definiciones. Para los efectos de la aplicación de la presente ley, se establecen las siguientes definiciones:</p> <p>Cadena de producción y suministro de alimentos. El conjunto de actividades que se articulan técnica y económicamente desde el inicio de la producción y elaboración de los alimentos hasta su consumo. Está conformada por todos los actores que participan en la producción, transformación, distribución, comercialización y consumo de los alimentos.</p> <p>Desperdicios de alimentos. Son los alimentos descartados en los últimos eslabones de la cadena alimentaria, es decir, en la distribución minorista y en el consumo.</p> <p>Pérdida de alimentos. Es la disminución de alimentos disponibles que ocurre en cualquiera de los eslabones de producción, postcosecha, almacenamiento, procesamiento y distribución al por mayor.</p> <p>Pérdida o el desperdicio de la calidad de los alimentos. (PDCA). Corresponde a la disminución de un atributo cualitativo de los alimentos como el nutricional y el aspecto, entre otros, debido a la degradación del producto en todas las fases de la cadena agroalimentaria.</p> <p>Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN). Es la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa.</p> <p>Sistemas Alimentarios. Son todos los elementos (medio ambiente, personas, insumos, procesos, infraestructuras, instituciones, etc.) y actividades relacionadas</p>	<p>con la producción, elaboración, distribución, preparación y consumo de alimentos, así como los productos de estas actividades, incluidos los resultados socioeconómicos y ambientales.</p> <p>Sistemas Alimentarios Sostenibles. Son aquellos que al hacer uso de los distintos recursos y los sistemas interactuantes, no ponen en riesgo las bases económicas, sociales y ambientales que permiten proporcionar Seguridad Alimentaria y Nutricional a las generaciones actuales y futuras.</p> <p>Sistemas productivos sostenibles. Conjunto estructurado de actividades agropecuarias que un grupo humano organiza, dirige y realiza, en un tiempo y espacio determinados mediante prácticas y tecnologías que no degradan la capacidad productiva de los bienes naturales comunes. Tales actividades pueden ser propiamente productivas como cultivos, recolección, aprovechamiento, extracción, pastoreo; o de manejo como prevención, mantenimiento, restauración. Los sistemas productivos sostenibles producen alimentos seguros, saludables y de alta calidad; contribuyen a la mitigación y adaptación de los territorios al cambio climático, garantizan la viabilidad económica, prestan servicios ecosistémicos, gestionan las zonas rurales conservando la biodiversidad y la belleza paisajística, garantizan el bienestar de los animales y contribuyen al bienestar y buen vivir.</p> <p>Artículo 3°. De la jerarquía de recuperación de alimentos para consumo humano. Modifíquese el artículo 3 de la Ley 1990 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>"ARTÍCULO 3°. Priorización de acciones para reducir pérdidas y desperdicios de alimentos para consumo humano. Las acciones tendientes a reducir las pérdidas o desperdicios de alimentos para consumo humano se llevarán a cabo en el siguiente orden de prioridad:</p> <ol style="list-style-type: none"> Reducción del volumen de excedente alimentario que se genera; Consumo humano por medio de bancos de alimentos, comedores sociales y refugios; Alimentación animal; Procesos de aprovechamiento de residuos orgánicos y/o energías renovables; Vertederos e incineradores como último recurso de eliminación. Alimentación animal." <p>Artículo 4°. De la jerarquía de recuperación de alimentos para consumo animal. Modifíquese el artículo 4 de la Ley 1990 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>"ARTÍCULO 4°. Priorización de acciones para reducir pérdidas y desperdicios de alimentos para consumo animal. Las acciones tendientes a reducir las pérdidas o desperdicios de alimentos para consumo animal se llevarán a cabo en el siguiente orden de prioridad:</p> <ol style="list-style-type: none"> Reducción del volumen de excedente alimentario que se genera; Alimentación animal; Procesos de aprovechamiento de residuos orgánicos y/o energías renovables; Vertederos e incineradores como último recurso de eliminación. Destrucción."
<p>Artículo 5°. Modifíquese el artículo 8 de la Ley 1990 de 2019, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 8°. Medidas para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos destinados al consumo humano. Las personas naturales o jurídicas privadas, públicas, nacionales o extranjeras, que se dediquen a la producción agropecuaria, industrial, y comercialización de alimentos aptos para el consumo humano, bien sea al por mayor o al detal, alimentos frescos y/o procesados, estarán obligadas a no destruir, desnaturalizar o afectar la aptitud para el consumo humano de los alimentos que se encuentren en sus inventarios o bajo su administración. Para ello deberán:</p> <ol style="list-style-type: none"> Realizar las acciones necesarias para prevenir las pérdidas, reducir y prevenir los desperdicios generados en el proceso de producción poscosecha, distribución, manipulación, almacenaje, comercialización y consumo. En el caso que en el proceso de producción, poscosecha, distribución, manipulación, almacenaje y comercialización hayan quedado alimentos aptos para el consumo humano que no se comercializaron, frescos o preparados, se podrá deberá entregar a título gratuito preferentemente cinco (5) días antes de la fecha de vencimiento a organizaciones sin ánimo de lucro legalmente constituidas, en cuyo objeto social y en sus estatutos, señalen de manera expresa la función de recolectar alimentos para ser distribuidos de manera gratuita con destino al cubrimiento de las necesidades de la población en general, buscando de esta manera defender, proteger y promocionar los derechos humanos y que cuenten con la logística requerida para la consecución, recepción, almacenamiento, separación, clasificación, conservación y distribución de los alimentos recibidos en donación, lo cual deberá ser certificado por la autoridad competente. En todo caso, se priorizará a las entidades sin ánimo de lucro que desarrollen el objeto social de referencia en escenarios y ambientes educativos. <p>En ningún caso podrán ser objeto de donación, alimentos procesados y/o preparados vencidos, sin embargo en el caso que se presenten alimentos aptos para el consumo humano con fecha de vencimiento errada o alimentos con fecha de vencimiento borrada, deberán contar con la ficha técnica de respaldo o concepto de estabilidad por parte del área de calidad o quien haga sus veces confirmando el lote, descripción de producto y fecha de vencimiento o caducidad, a fin de proteger la salud de los beneficiarios.</p> <p>Parágrafo 1°. La entrega de los alimentos de que trata el presente artículo genera la aplicación de los beneficios reconocidos en el estatuto tributario para las donaciones.</p> <p>Parágrafo 2°. Después de agotadas las acciones del numeral 8.1 y 8.2 de manera subsidiaria, los alimentos se podrán destinar para procesos distintos al consumo humano, de lo cual se dejará constancia por el revisor fiscal o contador público según sea el caso, siempre y cuando no supere el tres por ciento (3%) del total de</p>	<p>alimentos para consumo humano que se encuentre en la suma del inventario inicial más las compras.</p> <p>Parágrafo 3°. Se excluyen de las obligaciones definidas en el presente artículo a los campesinos que destinen excedentes de alimentos producidos por ellos, para atender la alimentación de sus propios animales, o para reincorporarlos como nutrientes de los suelos de su propia parcela.</p> <p>Artículo 6°. Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 9A°. Registro Nacional de Donación de Alimentos RNDA. Créese el Registro Nacional de Donación de Alimentos RNDA, como un sistema de información desarrollado para facilitar la entrega de alimentos a título gratuito. Adicionalmente, el RNDA se constituirá como una herramienta de lucha para reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos.</p> <p>La Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Cisan) será responsable de crear y administrar el Registro Nacional de Donación de Alimentos RNDA.</p> <p>Al RNDA se deberán inscribir todos los actores de la cadena de suministro de alimentos, relacionados directa o indirectamente con el sector de alimentos, identificados como personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, nacionales o extranjeras con actividad en Colombia, a los cuales se les asignará la calidad de donantes.</p> <p>Las organizaciones sin ánimo de lucro legalmente constituidas, en cuyo objeto social y en sus estatutos, señalen de manera expresa la función de recolectar alimentos para ser distribuidos de manera gratuita con destino al cubrimiento de las necesidades de la población se deberán inscribir al RNDA como Bancos de Alimentos.</p> <p>Parágrafo 1°. La inscripción en el RNDA no constituye ningún costo para los donantes ni los bancos de alimentos,</p> <p>Artículo 7°. Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 9B°. Reporte. Es obligación de todos los actores de la cadena de suministro de alimentos, relacionados directa o indirectamente con el sector de alimentos, identificados como personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, nacionales o extranjeras con actividad en Colombia presentar a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Cisan) un reporte de los resultados logrados a partir de las actividades definidas en el Artículo 3° donde se definen las acciones de lucha contra el desperdicio de alimentos.</p> <p>Parágrafo 1°. Este reporte deberá ser presentado anualmente a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Cisan) para seguimiento y verificación del cumplimiento de la presente ley.</p>

Parágrafo 2°. El incumplimiento en materia de reporte de las medidas en contra de la pérdida y desperdicio de alimentos acarreará multas y sanciones administrativas de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 17 de la presente ley.

Artículo 8°. Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:

Artículo 9C°. Convenios. Todos los actores de la cadena de suministro de alimentos, relacionados directa o indirectamente con el sector de alimentos, identificados como personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, nacionales o extranjeras con actividad en Colombia deberán celebrar convenios con al menos 3 organizaciones sin ánimo de lucro legalmente constituidas, en cuyo objeto social y en sus estatutos, señalen de manera expresa la función de recolectar alimentos para ser distribuidos de manera gratuita con destino al cubrimiento de las necesidades de la población. Esto con el objetivo de facilitar la entrega de alimentos a título gratuito.

Parágrafo 1°. En el convenio se deben especificar las condiciones en las que se realizará la entrega de alimentos a título gratuito.

Parágrafo 2°. Para la firma de los convenios de que trata el presente artículo, los actores de la cadena de suministro de alimentos tendrán un plazo máximo de 6 meses a partir de la expedición de la presente Ley.

Artículo 9°. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 1990 de 2019, el cual quedará así:

ARTÍCULO 10. Medidas para la aplicación de la política contra la pérdida y desperdicio de alimentos destinados al consumo animal. Quiénes se dediquen a la producción y comercialización de alimentos aptos para el consumo animal deberán adelantar las siguientes acciones:

1. Realizar las acciones necesarias para prevenir y reducir las pérdidas y desperdicios generados en el proceso de producción, distribución, manipulación, almacenaje, comercialización y consumo.

2. Si al cabo de los procesos referidos en el numeral anterior quedasen alimentos aptos para el consumo animal que no se lograron comercializar, estos se deberán entregar a título gratuito preferentemente cinco (5) días antes de la fecha de vencimiento a los cosos municipales, centros de zoonosis u organizaciones sin ánimo de lucro, legalmente constituidas cuyo objeto social en sus estatutos contemple la provisión de alimentos y/o refugio a título gratuito a animales en estado de abandono.

Artículo 10°. Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:

Artículo 13A°. Prohibición del desperdicio y la pérdida de alimentos aptos para consumo. Todos los actores de la cadena de suministro de alimentos, relacionados directa o indirectamente con el sector de alimentos, identificados

como personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, nacionales o extranjeras con actividad en Colombia, que deliberadamente desperdicien alimentos aptos para consumo humano acarrearán multas y sanciones administrativas de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 17 de la presente ley.

Artículo 11°. Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:

Artículo 13B°. Campañas informativas. Todos los establecimientos gastronómicos, restaurantes, bares y establecimientos similares deberán promover campañas informativas que incentiven la prevención de desperdicios alimentarios y fomenten mejores prácticas donde los consumidores se responsabilicen de los propios desperdicios que generan en estos establecimientos.

El Instituto Nacional de Medicamentos y Alimentos (INVIMA) deberá crear una guía de buenas prácticas para bares y restaurantes que ayuden a reducir el desperdicio de alimentos.

Artículo 12°. Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:

Artículo 13D°. Capacitaciones. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Cisan), diseñarán e implementarán programas de capacitación y transferencia tecnológica para el sector agropecuario que fortalezcan la resolución de problemas en materia de control de plagas, adaptación a anomalías climáticas y sanidad e inocuidad de productos agropecuarios, con el fin de reducir las pérdidas de alimentos en las etapas de producción, cosecha y postcosecha.

Artículo 13°. Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:

Artículo 13E°. Territorialización de las políticas de pérdida y desperdicio de alimento. El Departamento Nacional de Planeación concurrirá con los municipios del país para la formulación de políticas públicas municipales para evitar la pérdida y el desperdicio de alimentos. Para este propósito, el Departamento Nacional de Planeación deberá crear un banco de buenas prácticas de política pública municipal para evitar la pérdida y el desperdicio de comida, el cual deberá servir como instrumento para formular y evaluar los resultados de las políticas en los territorios.

Artículo 14°. Adiciónese un artículo a la Ley 1990 de 2019 el cual quedará así:

Artículo 13F°. Divulgación. Con el objetivo de promover las donaciones de alimentos, la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Cisan) en coordinación con el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, divulgarán las disposiciones de la presente ley a todos los actores de la cadena de suministro de alimentos, relacionados directa o indirectamente con el sector de alimentos, identificados como personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, nacionales o extranjeras con actividad en Colombia.

Artículo 15°. Vigencia. La presente ley entrará en vigencia seis (6) meses después de su publicación.

Cordialmente,

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Representante a la Cámara
Partido Liberal

Stamp: SECRETARÍA GENERAL, El día 21 de Julio del año 2022, Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo No. 013 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: HP Juan Carlos Lozada Vargas, SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar la Ley 1990 de 2019, que reconoce y trata el impacto del desperdicio de alimentos en el medio ambiente con la finalidad de fortalecer las medidas que allí se adoptan y hacerlas compatibles con la protección del medio ambiente y la protección estatal frente a la producción de alimentos.

2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

2.1 CONSTITUCIONAL

El presente proyecto de ley garantiza derechos que están en la Constitución Política de Colombia y en el bloque de constitucionalidad como lo es el derecho a la alimentación, el derecho a un medio ambiente sano y la especial protección del Estado a la producción de alimentos.

En primer lugar, vemos en el Artículo 65 de la Constitución a la producción de alimentos como una actividad de especial protección estatal.

Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

Este artículo otorga una garantía fundamental encaminado a garantizar la alimentación de las personas, pero también a proteger el sector agropecuario. En otras palabras, se establece el compromiso del Estado de definir medidas enfocadas hacia los productores agrícolas, lo cual es una tarea fundamental para reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos y para garantizar la superación del hambre en el país.

Por otra parte, la Constitución Política de Colombia a través de su artículo 79 estableció el derecho más colectivo de los humanos, el derecho a gozar de un ambiente sano, determinando que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente:

Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente,

conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Así las cosas, se hace necesario establecer una política que reduzca la pérdida y el desperdicio de alimentos, promoviendo el desarrollo de modelos de consumo y producción responsables y sostenibles.

2.2. DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

Según las normas internacionales de derechos humanos, todo ser humano tiene derecho a una alimentación adecuada y tiene el derecho fundamental a no padecer hambre. En este sentido, el Artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que los Estados tienen la obligación de respetar, proteger, promover, facilitar y materializar el derecho a la alimentación.

Artículo 25.

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

Así las cosas, la reducción del desperdicio y la pérdida de alimentos es una apuesta para cumplir con el derecho a la alimentación de todos los seres humanos y en este sentido, combatir el hambre del país.

2.3. LEGAL

El país ha venido desarrollando normativa para reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos. Entre estas normas se destacan las siguientes:

- **Ley 9 de 1979** que contiene normas relacionadas con la seguridad alimentaria y en consecuencia, establece principios de Buenas Prácticas de Fabricación orientadas a las instalaciones, equipos y personal de manipulación de alimentos.
- **Decreto 2055 de 2009** crea la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Cisan) que se encargará de la coordinación y seguimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN).
- **Ley 1990 de 2019** en la cual se crea el sistema de medición y reporte de las pérdidas y desperdicios de alimentos, donde se responsabiliza al Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE por su gestión. Esta Ley se limita

a promover la recuperación y donación de alimentos, no prohíbe ni impone sanciones por el desperdicio de estos. Además, se responsabiliza a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Cisan) de la creación de la Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos. Política que debió decretarse en febrero de 2020 y aún no ha sido publicada.

- **Decreto 375 de 2022** el cual adiciona la Parte 22 al libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, donde se definen disposiciones generales en materia de pérdidas y desperdicios de alimentos.

No obstante, la responsabilidad está en manos de diferentes actores que aún no han desarrollado una política específica que regule este problema. A la fecha de redacción del presente proyecto de ley, la Cisan no ha publicado la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, es decir, el país aún no ejecuta acciones concretas en relación con la reducción de la pérdida y desperdicio de alimentos.

2.4. REALIDAD AMBIENTAL

La situación actual del medio ambiente es crítica. De acuerdo con el Panel Intergubernamental de Expertos para el Cambio Climático – IPCC¹, las actividades humanas han causado un calentamiento global de aproximadamente 1,0°C con respecto a los niveles preindustriales, temperatura que irá aumentando con el ritmo global de emisiones de gases de efecto invernadero. De hecho, las emisiones mundiales de dióxido de carbono han aumentado casi un 50% desde 1990 y entre el 2000 y 2010 se produjo un incremento de las emisiones mayor que en las tres décadas anteriores.

A medida que aumenta la temperatura global, los riesgos para los sistemas naturales y humanos son mayores. De hecho, ya se han observado impactos que son irreversibles; derretimiento de los polos y aumento del nivel del mar, fenómenos meteorológicos extremos con mayor frecuencia e intensidad, disminución de los recursos hídricos, olas de calor, incendios forestales y sequías, pérdida de ecosistemas y desertificación, destrucción de ecosistemas marinos, extinción de especies animales y vegetales, acidificación de los océanos, entre otros. Así las cosas, se prevé una elevación media del nivel del mar entre 24 y 30 centímetros para 2065 y entre 40 y 63 centímetros para finales de siglo XXI.

Colombia ocupa el segundo lugar a nivel mundial en biodiversidad con más de 50.000 especies registradas. Es un país privilegiado por su posición geográfica, la diversidad de sus ecosistemas y sus riquezas naturales. Sin embargo, la crisis climática no es ajena a las problemáticas del país. De hecho, las zonas costeras e insulares colombianas son altamente vulnerables a los impactos del cambio climático².

La ONU, en su búsqueda de mecanismos de cooperación mundial para abordar los problemas más urgentes a los que se enfrenta el mundo hoy en día, gestó la creación

¹ IPCC. 2019. Informe especial - Calentamiento global de 1,5°C.
² IDEAM. 2010. Generación de Escenarios de Cambio Climático Regionales y Locales.

de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS. El propósito era crear una agenda global que liderará el marco de acciones para el cuidado del planeta y el bienestar de la humanidad durante los próximos 15 años. En consecuencia, en septiembre de 2015 fue aprobada la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible por los 193 Estados miembros de Naciones Unidas. Documento donde se fijan 17 objetivos y 169 metas que integran las esferas ambiental, económica y social.

Así las cosas, los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecieron la obligación de reducir a la mitad el desperdicio y la pérdida de alimentos per cápita en el mundo. Esta meta puso la disminución de la pérdida y el desperdicio de alimentos en la conversación política y ciudadana. En particular, el ODS 12 de Producción y Consumo Responsable, busca garantizar seguridad alimentaria para toda la población y al mismo tiempo reducir los impactos negativos de la producción de alimentos. Además, unos de los indicadores para el ODS 12 es el índice de la pérdida y desperdicio mundial de alimentos, el cual abarca desde la producción hasta el nivel minorista.



Fuente: Naciones Unidas.

En esta misma línea, según la FAO, el desperdicio de alimentos es responsable del 10% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero³. Por un lado, se desperdician los recursos utilizados para su producción: energía, agua, tierra, empaques y combustible para el transporte. Luego, los alimentos que se desechan y llegan a los basureros producen metano, un gas de efecto invernadero más potente que el dióxido de carbono. Además, el cambio climático dificulta la producción agrícola pues aumentan los fenómenos climáticos extremos y se reduce la capacidad de resiliencia de los distintos ecosistemas. En resumen, el desperdicio de alimentos afecta negativamente el cambio climático y el cambio climático perjudica la producción alimentaria.

Además, se prevé que el crecimiento poblacional generará un incremento en la demanda de productos agrícolas, lo que generará mayor presión sobre los recursos naturales. De esta forma, la reducción del desperdicio y pérdida de alimentos también favorecería el uso de recursos naturales y la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

³ FAO. 2011. Global food losses and food waste – extent, causes and prevention.

2.5. SEGURIDAD ALIMENTARIA

“La seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana”.

(FAO, Cumbre Mundial sobre Alimentación en 1996.)

Con el ODS 2 de Hambre Cero el mundo se comprometió a poner fin al hambre. Sin embargo, la subalimentación pasó del 8,0% al 9,8% de 2019 a 2021⁴. Es decir, en 2021 entre 702 y 828 millones de personas padecían hambre. Por otro lado, se prevé que cerca de 670 millones de personas seguirán padeciendo hambre en 2030, lo que equivale al 8% de la población mundial y corresponde al mismo porcentaje de 2015.

Según el informe de la FAO de mayo de 2022, Colombia es uno de los puntos más críticos de hambre en el mundo. El poder adquisitivo se ha reducido, el precio de los alimentos ha aumentado y el país se sigue recuperando de la pandemia Covid-19⁵. De acuerdo con datos de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, en mayo de 2022, 7,3 millones de colombianos sufrían de inseguridad alimentaria.

El apoyo mundial a la alimentación y a la agricultura representó cerca de 630 mil millones de dólares al año entre 2013 y 2018. Las carnes de diversos tipos, el arroz y el azúcar son los productos que más incentivos reciben a nivel mundial. Mientras tanto, a nivel general, las frutas y hortalizas son las que menos apoyo reciben.

De acuerdo con estimaciones del DNP, los alimentos que se pierden y desperdician podrían alimentar a más de 8 millones de personas al año, lo que equivale a alimentar durante 8 años a toda la población de La Guajira. En este orden de ideas, los avances en seguridad alimentaria deben potenciar los resultados positivos en los ámbitos de igualdad, nutrición, salud y cambio climático. Nada hacemos si mejoramos la seguridad alimentaria sin atacar la pérdida y el desperdicio de alimentos.

Así las cosas, la reducción de la pérdida y el desperdicio de alimentos es una apuesta para combatir el hambre donde se debe reconocer el reto de involucrar a todos los actores que hacen parte de la cadena alimentaria. Es decir, se debe trabajar en un sistema alimentario productivo y sostenible y al mismo tiempo, se deben promover y exigir buenos hábitos de consumo. Para esto, se necesita de coordinación entre el Estado, los privados y los consumidores de forma que el país pueda garantizar seguridad alimentaria a toda su población.

2.6. PERDIDA Y DESPERDICIO DE ALIMENTOS A NIVEL MUNDIAL

Hoy en día, la pérdida y el desperdicio de alimentos es uno de los desafíos más grandes del sistema alimentario y en consecuencia, de la humanidad. Según el informe de 2011 de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO, cada año se desperdician cerca de 1/3 de los alimentos producidos a nivel mundial, es

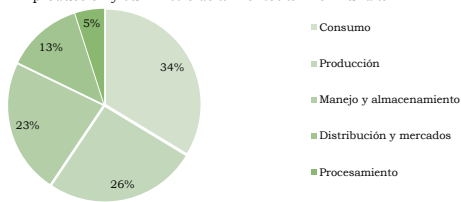
⁴ FAO, 2022. El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo.
⁵ FAO, 2022. Hunger Hotspots. FAO-WFP early warnings on acute food insecurity.

decir, más de 13 millones de toneladas.⁶ A esto se suma el aumento de la población mundial, la crisis climática, la pérdida de productividad agrícola, la creciente urbanización y los altos niveles de pobreza.

En primer lugar, el drástico aumento poblacional, principalmente en África, Medio Oriente y partes de América Latina, tiene fuertes repercusiones en la seguridad alimentaria mundial. Satisfacer las necesidades alimentarias actuales y futuras exige un cambio en la forma de producción y en los hábitos de consumo. En la misma línea del aumento poblacional se encuentran los altos niveles de pobreza. Uno de los indicadores que hace parte de la medición de la pobreza es la desnutrición infantil, que se genera por deficiencias en la cantidad y calidad de alimentos que se consumen. En otras palabras, en un mundo donde más de 800 millones de personas viven en pobreza⁷ y no hay garantías de seguridad alimentaria, reducir el desperdicio de alimentos se convierte en una oportunidad para combatir estas problemáticas.

Para empezar, es importante diferenciar los conceptos de pérdida y desperdicio de alimentos, que difieren según la etapa de la cadena productiva en que se desechan. La pérdida de alimentos se presenta en las etapas de producción y postcosecha, y se genera como consecuencia de la calidad o cantidad de la masa alimentaria. En cambio, el desperdicio de alimentos se presenta en las etapas de comercialización y consumo, que son las últimas de la etapa de producción y se generan como consecuencia de las acciones de minoristas y consumidores. Las razones por las cuales se genera pérdida y desperdicio de alimentos son variadas: condiciones climáticas, hábitos de los consumidores, plagas, aspectos logísticos, decisiones de producción, deficiencias en la infraestructura, entre otras⁸.

Participación de la pérdida y el desperdicio de alimentos en la cadena de producción y suministro de alimentos a nivel mundial



Fuente: FAO (2014).

La participación en la pérdida y desperdicio de alimentos cambia según la etapa de producción alimentaria. La etapa de consumo tiene la mayor participación con un 34%,

⁶ FAO. 2011. Global food losses and food waste – extent, causes and prevention. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>

⁷ DNP. 2016. Pérdida y desperdicio de alimentos en Colombia.

seguida de la etapa de producción con el 26%. El 23% corresponde a manejo y almacenamiento, la distribución y los mercados el 14% y por último, el procesamiento con el 5%.

Entre las causas relevantes de las pérdidas de alimentos que se generan en la producción agrícola se encuentran las siguientes:

- Recolección en el momento inadecuado.
- Condiciones y anomalías climáticas que desconocen los productores (generalmente por falta de información y capacitaciones en esta materia).
- Prácticas inapropiadas en la recolección y manipulación de alimentos.
- Problemas en la comercialización.

Luego, durante la etapa de almacenamiento, las pérdidas se producen principalmente por decisiones en etapas tempranas que acortan la vida útil de los productos y a causa de un inadecuado almacenamiento.

Por otra parte, durante el transporte de alimentos se pueden presentar fallas que generan pérdida de alimentos:

- Elaboración y envasado inadecuados para la conservación de los alimentos.
- Mal funcionamiento técnico o instalaciones obsoletas.
- Errores humanos que generan una logística ineficaz.

En cuarto lugar, los comercios reciben alimentos con una vida útil limitada y tienen la necesidad de que los productos alimenticios que ofrecen cumplan con las normas estéticas en términos de color, tamaño y forma, según la demanda de los consumidores.

Por último, en los hogares el desperdicio de alimentos se debe principalmente a i) una mala planificación de las compras y las comidas, ii) excesos en la compra de alimentos, iii) confusión sobre las etiquetas (como lo son fechas de caducidad) y iv) inapropiado almacenamiento al interior del hogar.

En conclusión, los distintos aspectos mencionados evidencian la necesidad de reducir el desperdicio y la pérdida de alimentos, de forma que esta reducción sea una herramienta integral para i) garantizar la seguridad alimentaria dado el aumento poblacional, ii) acabar con la desnutrición generada por los altos niveles de pobreza y iii) luchar contra la crisis climática.

2.6.1. CASO COLOMBIANO

Colombia no es la excepción a esta problemática, de una oferta nacional de alimentos de 28,5 millones de toneladas, se desperdician 9,76 millones de toneladas, es decir el 34% del total disponible de alimentos⁹. Tal y como lo presentó la FAO en su informe de 2011, en Colombia también se desperdicia una tonelada por cada tres toneladas producidas.

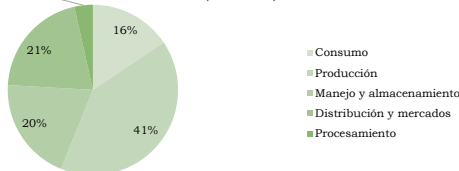
⁹ DNP. 2016. Pérdida y desperdicio de alimentos en Colombia.

En el informe realizado por el Departamento Nacional de Planeación – DNP en 2016 se encuentra lo que sería el primer estudio que consolida la medición de la pérdida y desperdicio de alimentos a lo largo de toda la cadena productiva. Es decir, se cuantifican las pérdidas de la producción agropecuaria, de la postcosecha y almacenamiento, del procesamiento industrial, de la distribución y retail y de la oferta de alimentos destinada a consumo humano. A continuación se expondrán algunos de los hallazgos más relevantes frente a la materia que ocupa la presente iniciativa.

2.6.1.1. RESULTADOS POR ETAPAS EN LA CADENA ALIMENTARIA

Colombia presenta la misma tendencia mundial de desperdicio y pérdida de alimentos, es decir, 1/3 de los alimentos producidos se desperdician. No obstante, en Colombia se evidencia una distribución de la pérdida y el desperdicio de alimentos diferente. En el país, más del 60% (5,88 millones de toneladas) de la pérdida y el desperdicio de alimentos se generan en las dos primeras etapas de la cadena alimentaria, que son la producción y manejo y almacenamiento, mientras que en el mundo la mayor participación de desperdicio se da en la etapa de consumo.

Participación de la pérdida y el desperdicio en la cadena alimentaria (Colombia)

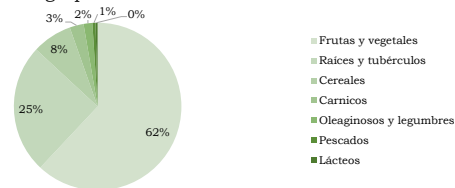


Fuente: DNP (2016).

2.6.1.2. RESULTADOS POR GRUPOS ALIMENTARIOS

Este mismo informe revela la distribución de la pérdida y el desperdicio por grupo de alimentos. La participación de frutas y verduras es la mayor y alcanza un 62% (6,1

Participación en la pérdida y en el desperdicio por grupo de alimentos en Colombia



millones de toneladas), seguido por raíces y tubérculos con una participación del 25% (2,4 millones de toneladas), luego los cereales con un 8% de participación (772.000 toneladas) y el 6% restante corresponde a cárnicos, pescados, lácteos, oleaginosos y legumbres.

Fuente: DNP (2016).

2.6.1.3. BENEFICIOS DE REDUCIR LA PERDIDA Y EL DESPERDICIO DE ALIMENTOS

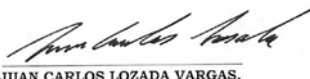
Reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos supone beneficios económicos y sociales, que se pueden evidenciar a lo largo de toda la cadena alimentaria. En primer lugar, minimizar los costos de producción y de desecho de alimentos que nunca se consumen genera beneficios económicos para los productores. Por otra parte, los bancos de alimentos estimulan la economía y mitigan los costos económicos y sociales del hambre. Esta iniciativa permite que los receptores de alimentos donados puedan gastar sus limitados recursos financieros en otros bienes y servicios.

Además, es importante resaltar que para los donantes de alimentos hay beneficios fiscales que ya ofrece la normativa colombiana. Con estos incentivos fiscales se busca compensar los costos de las donaciones e incentivar a las empresas a donar alimentos que de lo contrario se desperdiciarían. El artículo 11 del Estatuto Tributario establece un crédito fiscal del 25% del valor de las donaciones efectuadas en el año gravable, para aquellos donantes de alimentos que realicen una donación a entidades sin ánimo de lucro registradas en un régimen especial de impuesto sobre la renta.

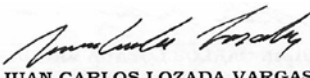
3. COMPETENCIA CONSTITUCIONAL DEL CONGRESO

ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

- a. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

<p>b. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.</p> <p>c. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.</p> <p>d. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias. (Subrayado por fuera del texto).</p> <p>LEY 5 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO DEL CONGRESO; EL SENADO Y LA CÁMARA DE REPRESENTANTES</p> <p>ARTÍCULO 6°. Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple: (...)</p> <p>2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.</p> <p>4. CONFLICTO DE INTERÉS</p> <p>Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza: "Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.</p> <p>a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.</p> <p>b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.</p> <p>c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. (...)"</p> <p>Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:</p> <p>"No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que</p>	<p>per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".</p> <p>Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley podría generar conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, que participen en cualquier parte del proceso de desarrollo, etiquetado, publicidad y cualquier otra forma de marketing alusiva a cualidades, características o atributos ambientales de productos en los términos establecidos en el Proyecto de Ley.</p> <p>Es menester señalar, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.</p> <p>Cordialmente,</p> <div style="text-align: center;">  <p>JUAN CARLOS LOZADA VARGAS. Representante a la Cámara por Bogotá D.C. Partido Liberal Colombiano</p> </div>
---	--

PROYECTO DE LEY NÚMERO 014 DE 2022 CÁMARA
por medio del cual se crea el delito de Fracking en la Ley 599 del 2000.

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY _____ de 2022</p> <p style="text-align: center;"><i>"Por medio del cual se crea el delito de Fracking en la Ley 599 del 2000"</i></p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p>ARTÍCULO 1o. Adiciónese el artículo 332A al Título XI, "De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente", el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 332A. Fracking. El que realice actividades de sísmica, exploración, explotación o aprovechamiento del suelo o del subsuelo a través del método de fracturación hidráulica, incurrirá, sin perjuicio de las sanciones administrativas a que hubiere lugar, en prisión de noventa y seis (96) a ciento ochenta (180) meses y multa de ciento treinta y cuatro (134) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando con la conducta se destruya, inutilice o haga desaparecer el suelo, subsuelo o sus recursos naturales o altere o destruya acuíferos.</p> <p>ARTÍCULO 2o. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Cordialmente,</p> <div style="text-align: center;">  <p>JUAN CARLOS LOZADA VARGAS Representante a la Cámara Partido Liberal</p> </div>	<p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.</p> <hr/> <p>La presente exposición de motivos está compuesta por ocho (8) apartes:</p> <p>CONTENIDO.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Objeto del Proyecto de Ley. 2. Antecedentes del Proyecto. 3. Justificación. <ol style="list-style-type: none"> 3.1 Derecho a gozar de un ambiente sano. 3.2 Impactos del Fracking sobre el medio ambiente. <ol style="list-style-type: none"> 3.2.1 Impacto sobre el agua (acuíferos y superficial). 3.2.2 Impacto sobre la biodiversidad. 3.2.3 Sismicidad inducida. 3.2.4 Crisis Climática. 3.3 Impactos del Fracking sobre la salud y las comunidades. <ol style="list-style-type: none"> 3.3.1 Impactos sobre la salud pública. 3.3.1 Impactos sobre las comunidades. 3.4 Accidentes relacionados con el Fracking. 3.5 Prohibición del Fracking a nivel internacional. 3.6 Pronunciamento de Entidades Nacionales y Organizaciones Internacionales. 3.6.1 Pronunciamento de la Contraloría General de la República. 3.6.2 Pronunciamento de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). 3.7 Estado actual del fracking en Colombia. 3.8 Cambio de paradigma en el modelo de desarrollo. 4. Constitucionalidad del Proyecto. 5. Principio de Precaución. <ol style="list-style-type: none"> 5.1. El principio de precaución ante el derecho a la salud. 6. Principio de Última Ratio y deber de intervención del Estado. 7. Competencia del Congreso. <ol style="list-style-type: none"> 7.1 Constitucional. 7.2 Legal. 8. Conflicto de Interés. <p style="text-align: center;">1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY.</p> <p>El presente Proyecto de ley tiene como objeto crear el delito de Fracking en el Código Penal Colombiano, para tal efecto, se adiciona un artículo al Título XI, "De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente" de la Ley 599 del 2000, consecuencia del actuar típico, antijurídico y reprochable de quien comete la</p>
---	--

conducta, estableciendo de manera coherente y armónica unos mínimos y máximos punitivos, tanto en tiempos como en multas, en aras de garantizar el derecho constitucional a gozar de un ambiente sano.

2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO.

El Congreso de la República en la legislatura 2019-2020, tramitó el Proyecto de Ley número 283 de 2019 Cámara – 446 de 2021 Senado, “Por medio del cual se sustituye el Título XI, “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente” de la ley 599 del 2000, se modifica la ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones”, de autoría del H.R. Juan Carlos Lozada Vargas (Ley 2111 del 29 de julio de 2021).

Dicho proyecto fue aprobado en sus distintos debates con las modificaciones que surgían en su discusión, excluyendo de dicho proyecto el delito de Fracking, el cual se dejaría para una discusión independiente, en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

El 20 de julio de 2020 fue radicado por el H.R. Juan Carlos Lozada Vargas el Proyecto de Ley 013 de 2020C “Por medio del cual se crea el delito de fracking en la ley 599 del 2000”. Sin embargo, por tiempos fue archivado.

Por tal razón, se presenta nuevamente esta iniciativa legislativa, que retoma de manera independiente el delito de Fracking en el Código Penal colombiano.

3. JUSTIFICACIÓN.

El Estado, como garante de la aplicación y protección de los principios, deberes, derechos, e intereses sociales contenidos en su Constitución Política, debe a través de sus herramientas jurídico-normativas, brindar los mecanismos y herramientas necesarios para que dicha protección sea real.

Es así como, ante la posibilidad de que existan conductas de los ciudadanos que afecten o pongan en peligro aquellos bienes o valores que el Estado ha determinado que deben ser objeto de protección, se han creado normas tendientes a limitar ciertos comportamientos. Normas que, en caso de ser desconocidas, prevén una consecuencia jurídica de naturaleza sancionatoria que puede tener naturalezas, civil, fiscal, administrativa, policiva, disciplinaria, penal, entre otras.

Dentro este universo normativo sancionatorio, se considera que aquellos bienes jurídicos que detentan un muy alto valor dentro del ordenamiento ya que se reputan indispensables para una pacífica y libre convivencia, requieren el mayor grado de protección. Así, la Constitución reconoce que la materialización de ciertas

conductas que puedan afectarlos o ponerlos en peligro, debe ser sancionada incluso con la limitación de derechos fundamentales, como es el caso de la libertad.

No obstante, estos bienes jurídicos de mayor entidad deben ser delimitados de forma previa y atendiendo a unos criterios que se explicarán a continuación.

Sobre este asunto la Corte Constitucional ha referido que “... la selección de los bienes jurídicos merecedores de protección, el señalamiento de las conductas capaces de afectarlos, la distinción entre delitos y contravenciones, así como las consecuentes diferencias de regímenes sancionatorios y de procedimientos obedecen a la política criminal del Estado en cuya concepción y diseño se reconoce al legislador, en lo no regulado directamente por el Constituyente, un margen de acción que se inscribe dentro de la llamada libertad de configuración”¹

Sin embargo, al momento de definir los bienes jurídicos a salvaguardar y las conductas que los afectan, y que deben ser proscritas, el contenido de la Constitución Política y el bloque de constitucionalidad, fundado en el reconocimiento y respeto de la dignidad humana, son límites a la libertad de configuración del legislador en materia penal. Esto, en tanto que uno de los fines del Estado Social de Derecho es garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados tanto en la Constitución como en los convenios internacionales ratificados por Colombia.

Línea que ha reiterado la Corte en su Sentencia C-939 de 2002, “Respecto del poder punitivo ordinario del Estado, la Corte Constitucional ha reiterado que el legislador goza de amplia competencia (libertad de configuración legislativa) para definir cuales conductas han de ser consideradas punibles y fijar las penas correspondientes a tales comportamientos. Así mismo, ha indicado que, frente al ejercicio de dicha libertad de configuración, la Constitución opera como un mecanismo de “control de límites de competencia del legislador, con el fin de evitar excesos punitivos”.

También se considera relevante recordar lo que dispuso el Alto Tribunal en la sentencia C-181 de 2002, en la que se reconoció que “Aunque el legislador goza de un amplio margen de discrecionalidad al momento de decidir cuáles conductas merecen juicio de reprochabilidad jurídica, dicha autonomía se encuentra restringida por las pautas que imponen la proporcionalidad y la vigencia de los principios de convivencia pacífica y el orden justo. A esto habría que agregar que el legislador está obligado a mantener las garantías mínimas que se ha comprometido proteger en el ámbito internacional en torno a la protección de los derechos de los asociados.”.

Por otra parte, la Corte Suprema de Justicia, sala de casación penal, en sentencia de casación RAD 29.183 de noviembre de 2018, señaló de manera contundente

¹ Corte Constitucional, sentencia C-198 de 1997.

que: “el bien jurídico constituye la única instancia legitimante del poder punitivo del Estado Social de Derecho, de allí que el legislador no puede establecer como delitos conductas que no lo afecten”.

De lo anterior se desprende entonces que el Estado en ejercicio del poder punitivo que le es conferido por vía de la Constitución, tiene la facultad de proteger a través del derecho penal aquellos bienes jurídicos que, por revestir una altísima importancia, demandan una protección reforzada. Esta facultad se materializa a través del ejercicio legislativo que, luego de un proceso democrático y participativo, regula las conductas que han de tipificarse como verdaderos delitos, con el objetivo de disuadir su acontecer.

Ahora bien, es claro que esta facultad encuentra unos límites de rango constitucional y además demanda que los bienes jurídicos que se pretenden proteger sean de tal entidad que justifiquen la limitación de ciertos derechos fundamentales, como la libertad. Así, no todo bien jurídico puede ser materia del derecho penal, así como tampoco todas las conductas que tengan la potencialidad de afectarlo.

Se concluye entonces que, 1) únicamente pueden ser tipificadas conductas que afecten un bien jurídico con relevancia constitucional; 2) al definir los tipos penales, el legislador está sometido al contenido material de los derechos constitucionales, así como a los tratados y convenios internacionales relativos a derechos humanos; y 3) solo se puede constituir como delito aquellos comportamientos que los particulares o los agentes del Estado puedan cometer y que verdaderamente ostentan la potencialidad de dañar o poner en riesgo los bienes jurídicos protegidos por la norma.

Estos principios deben ser tenidos en cuenta al momento de estudiar si un bien jurídico puede o no ser tutelado por normas de carácter penal y si las conductas tipificadas por el Legislador como delito se ajustan a los parámetros y límites constitucionales en esta materia.

3.1. DERECHO A GOZAR DE UN AMBIENTE SANO.

➤ El medio ambiente como bien jurídico tutelado por el derecho penal.

Colombia es un país megadiverso, rico en gran variedad de especies de flora, fauna y ecosistemas, a lo largo de toda su geografía nacional. La Constitución Política de Colombia a través de sus artículos 79, 80 y 95 estableció el derecho más colectivo de los humanos: el derecho a gozar de un ambiente sano, determinando que es

deber del Estado y de los ciudadanos, proteger la diversidad e integridad del ambiente y las áreas de especial importancia ecológica.

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

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

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

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

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

“ARTÍCULO 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano:

(...)

8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano; (...).”

A fin de materializar dicho mandato, una de las medidas adoptadas en pro de darle alcance al artículo 79 constitucional, fue la de incluir en la Ley 599 de 2000, Código Penal, un título denominado “De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente”. En este aparte de la ley, el Legislador tipificó en el año 2000, aquellas conductas que generan un daño o pongan en riesgo los recursos naturales tanto renovables como no renovables del país.

Se reconoció entonces al medio ambiente y su salvaguarda, no sólo como un bien jurídico tutelado, sino, además, como uno de los objetivos y fines del Estado Social de Derecho, el cual se encuentra íntimamente ligado con la reivindicación de los

derechos fundamentales, especialmente con los derechos a la vida y a la salud de las personas. Aunado a que cuenta con relevancia y sustento no solo en los artículos 79, 80 y 96 de la Constitución Política de Colombia, también en el bloque de constitucionalidad, respecto de convenios internacionales ratificados por Colombia como lo son: el Convenio Marco de las Naciones Unidas, el Protocolo de San Salvador y el Tratado de Cooperación Amazónica (región donde los delitos ambientales de aprovechamiento ilícito de recursos naturales, deforestación, tráfico de fauna y apropiación ilegal de baldíos tienen mayor ocurrencia), entre otros.

Así, desde el año 2000 existen normas de carácter penal tenientes a la protección del ambiente, los recursos naturales y los ecosistemas nacionales.

Sin embargo, ante las nuevas dinámicas sociales, políticas y económicas que afronta el planeta, es necesario robustecer la lucha contra la alteración y destrucción del ambiente, penalizando conductas que, a pesar de no encontrarse tipificadas, afectan los recursos naturales, la biodiversidad del país, los ecosistemas, contribuyen al cambio climático y en últimas, impiden el goce a un ambiente sano.

Fue así como el Honorable Congreso de la República expidió en el año 2021 la Ley de Delitos Ambientales (Ley 2111 de 2021), "Por medio del cual se sustituye el título xi "de los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente" de la ley 599 de 2000, se modifica la ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones". En donde:

- 1) Buscó crear nuevas herramientas, de naturaleza penal, para la salvaguarda de un bien jurídico tutelado de relevancia constitucional como lo es el medio ambiente.
- 2) Definió aquellas conductas que debían ser sancionadas, previa identificación de los límites derivados de los mandatos constitucionales y de los tratados y convenios internacionales relativos a derechos humanos, a saber: i) Tráfico de fauna; ii) Deforestación; iii) Promoción y financiación de la deforestación; iv) Financiación de invasión a áreas de especial importancia ecológica; v) Apropiación ilegal de baldíos de la nación; y vi) Financiación de la apropiación ilegal de baldíos de la nación.
- 3) Determinó que las conductas enmarcadas en los nuevos tipos penales, de realizarse, tenían la capacidad de alterar, destruir o poner en riesgo el bien jurídico tutelado del medio ambiente.

Siendo el medio ambiente el pilar en donde subsisten todas las especies, es un deber y una necesidad salvaguardarlo por todos los medios jurídico-legales del Estado, especialmente de aquellas dinámicas sociales, políticas y económicas que se materializan en la destrucción de los recursos naturales. Por lo que es pertinente

altos costos para dicho tratamiento pues es necesario el empleo de tecnología de punta.

• Sobre las medidas de contingencia se tiene solamente tanques cerrados con tapa y ventilación."

Por su parte, el estudio de 2018 de la Universidad de Duke y publicado en el *Journal of Science Advances*⁵, encontró que, así no se tenga en cuenta la contaminación que pueda generar sobre el agua, el fracking sí genera una presión sobre los recursos hídricos. Dicho estudio se basó en datos tomados entre los años 2011 y 2016 de 12,000 pozos en Estados Unidos y encontró:

- Crecimiento de hasta el 770% en el uso de agua por pozo de fracking en las principales regiones de Estados Unidos.
- El agua residual generada por los pozos de fracking durante el primer año de producción ha incrementado hasta en un 1,440% para ese mismo periodo.
- Si se sigue con la misma tendencia, la huella del fracking sobre el agua se puede incrementar hasta 50 veces en algunas regiones para el 2030, generando conflictos sobre la disponibilidad del agua, especialmente en regiones áridas y semiáridas.

Adicionalmente, el estudio de la Agencia para la Protección del Ambiente⁶ de Estados Unidos (*Environmental Protection Agency - EPA*) publicado en 2016 sobre el impacto del fracking en el ciclo del agua y el agua para el consumo humano, encontró los siguientes riesgos sin dar especificidad sobre su impacto:

- Disminución del agua en lugares con recursos hídricos limitados.
- Derrames en el manejo de fluidos de fracking que ocasiona concentraciones altas de químicos que llegan a los acuíferos.
- La inyección de fluidos de fracking a pozos que no tienen una integridad mecánica suficiente hace que gases y líquidos contaminen los recursos hídricos.
- Deshecho inapropiado de agua residual de fracking que puede terminar en la superficie o contaminando acuíferos en lugares profundos.

⁵ <https://advances.sciencemag.org/content/4/8/eaar5982>
⁶ <https://cfpub.epa.gov/ncea/hfstudy/recordisplay.cfm?deid=332990>

incluir dentro del catálogo penal la conducta objeto de este proyecto, para evitar un daño irreversible en nuestros ecosistemas.

3.2. IMPACTOS DEL FRACKING SOBRE EL MEDIO AMBIENTE.

Las sustancias químicas y desechos tóxicos del fracking pueden contaminar aguas superficiales y subterráneas, el suelo y contribuir a la crisis climática. Esta contaminación puede ser grave y en muchos casos irreversible, por ejemplo, las aguas residuales tóxicas del fracking pueden contener concentraciones elevadas de elementos radiactivos como el Radio² y en casos de derrames, filtraciones o una disposición deficiente, pueden afectar acuíferos, ríos, suelos y otros elementos del ambiente³.

3.2.1. Impacto sobre el agua (acuíferos y superficial).

La Agencia Nacional de Hidrocarburos⁴ sobre este tema ha reconocido que:

- "Si se han presentado incidentes de contaminación de acuíferos en países como Estados Unidos y Canadá, aunque los mismos han sido por fallas en la integridad de los pozos o por derrames en la superficie.
- Para el desarrollo de dicha actividad se requiere un nivel de agua mayor al que se emplea en los yacimientos convencionales.
- El fluido de retorno, además del fluido inyectado puede arrastrar componentes peligrosos naturalmente presentes en el yacimiento que no estaban en la superficie.
- Durante la estimulación hidráulica se pueden presentar emisiones por parte de los generadores que inyectan el fluido en los pozos, así como generar ruido durante la actividad.
- En cuanto a la potabilización el agua empleada, es posible alcanzar la calidad de agua hasta un 70%, aunque no se tienen en cuenta los

² https://aida-americas.org/sites/default/files/publication/publicacion_fracking_aida_boell_0.pdf
 Cfr. Broderick, John et al., *Shale gas: an updated assessment of environmental and climate change impacts*, Estados Unidos, Universidad de Manchester, 2011; citado por Eduardo D'Elia et al., *Op. Cit.*, p. 108; y, *United States Environmental Protection Agency, Assessment of the potential impacts of hydraulic fracturing for oil and gas on drinking water resources - Executive Summary*, 2015.

³ *Ibid.*
⁴ *Contestación al derecho de petición, adjunto en el acápite de pruebas de la Acción Popular interpuesta ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca por Dr. Álvaro Diazgranados, radicado:2018-691.*

➤ "Es importante resaltar que el agua que se usa en el fracking se pierde definitivamente para el ciclo hidrológico ya que:

- a) Permanece en el pozo, o
- b) Se recicla para el fracking de nuevos pozos, o
- c) Se desecha en pozos profundos para descartar los remanentes de la operación.

Por cualquiera de estas causas, además de estar contaminada, no queda disponible para recargar los acuíferos."⁷

➤ **Cantidad de agua usada en el fracking⁸:**

- No hay un pozo típico y el uso del agua depende de la formación de la roca, el operador, si es vertical u horizontal. También parte del agua se recicla, lo que baja el consumo neto.
- El consumo de agua puede estar entre 1.5 millones de galones a 16 millones. Algunos ejemplos de uso de agua son:
 - Marcellus Shale, Pennsylvania, 4,5 millones de galones (Risser, 2012, USGS Public Lecture, "Shale gas, Hydraulic Fracturing, and Induced Earthquakes")
 - Wattenburg Sandstone, Colorado, 2,7 millones de galones (Goodwin and others, 2012, Oil and Gas Journal)
 - Barnett Shale, Texas, 2,8 millones de galones (Nicot and Scanlon, 2012, Environmental Science and Technology)
 - Eagle Ford Shale, Texas, 4,3 millones de galones (Nicot and Scanlon, 2012, Environmental Science and Technology)
 - Haynesville Shale, Texas, 5,7 millones de galones (Nicot and Scanlon, 2012, Environmental Science and Technology)
 - Bakken Formation, North Dakota, 1,5 millones de galones (S. Haines, 2012, USGS personal communication)

⁷ <https://ecologia.jornada.com.mx/2018/01/26/el-fracking-y-sus-consecuencias-en-el-ambiente-865.html>
⁸ <https://www.americangeosciences.org/critical-issues/faq/how-much-water-does-typical-hydraulically-fractured-well-require>

- o Horn River Shale, British Columbia, Canada, 15.8 millones de galones (Horn River Basin Producers Group, 2010).

Por su parte, según un estudio de Avner Vengosh de Duke University y publicado en el *Journal Environmental Science & Technology Letters* solamente en Estados Unidos se usó 250 billones de galones de agua para fracking entre los años 2005 y 2014⁹.

➤ **Contaminación de acuíferos.**

Se presenta contaminación de las aguas subterráneas, debido a caudales de fluidos o gases provocados por fugas de líquidos de fracturación y descargas no controladas de aguas residuales.¹⁰

De igual manera, las fugas de metano en la extracción de gas natural pueden llegar a contaminar los acuíferos. Según un estudio de la Universidad de Duke¹¹ de 2013, hay nueva evidencia de altos niveles de metano en el agua en la parte noreste de Pensilvania como consecuencia del fracking. Se encontró metano en 115 de los 141 pozos de agua inspeccionados. Y los pozos de agua a 1km de distancia de un pozo de fracking tenían en promedio una concentración de 6 veces más metano.

3.2.2. Impacto sobre la biodiversidad.

Muy pocos estudios se han hecho y publicado sobre el impacto del fracking en la flora y la fauna, por lo que se debe actuar con mayor cautela, especialmente en un país con la biodiversidad de Colombia.

Adicionalmente, los animales son expuestos a los mismo químicos y riesgos que las personas, por lo que pueden estar expuestos a todos los impactos mencionados en los puntos anteriores.

Algunos de los posibles riesgos sobre la biodiversidad son¹²:

- El fracking puede afectar la flora y la fauna por el desarrollo industrial que requiere el fracking.
- Contaminación de ríos donde viven especies.

⁹ <https://today.duke.edu/2015/09/frackfoot>
¹⁰ Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria del Parlamento Europeo. 2011.
¹¹ <https://www.eug.org/environblog/2013/07/duke-study-links-fracking-methane-drinking-water>
¹² https://www.biologicaldiversity.org/campaigns/california_fracking/utldlife.html

- Afectación de especies por medio de ruidos que generan los camiones y los taladros y otra maquinaria.
- Envenenamiento de especies por aguas residuales en tanques.

3.2.3. Sismicidad inducida.

La Agencia Nacional de Hidrocarburos¹³ sobre este tema afirma que el fracking:

- *Puede generar sismicidad inducida, aunque la misma llega a tres (3) en la escala Richter.*¹⁴

La moratoria del fracking en Inglaterra fue impulsada después de la ocurrencia de dos sismos de magnitud 2.3 y 1.5 en la escala de Richter que fueron sentidos por la población de Blackpool en 2011¹⁴. En 2018, luego de comenzar operaciones de fracking en el mismo pozo, se registró una vez más actividad sísmica de 0.4 en la escala de Richter, por lo que se suspendieron sus operaciones temporalmente¹⁵. En 2019 se suspendió en Inglaterra el fracking y el gobierno descartó a futuro nuevos proyectos hasta que se tenga evidencia que es seguro¹⁶.

Por su parte, un estudio de investigadores (geofísicos) de la Universidad de Calgary publicado en *Science*¹⁷ en 2016, encontró que el fracking ocasiona sismos en Alberta, Canadá. Los sismos fueron registrados después del fracking, los investigadores señalaron que en algunas ocasiones la presión y el shock del fracking es tal que las placas tectónicas se mueven. La gran mayoría de los sismos ocurridos fueron de baja intensidad, aunque hubo uno de 4.6 en la escala de Richter. De otra parte, el estudio menciona que la sismicidad también puede ser inducida por la inyección de aguas residuales producto del fracking.

Otro estudio de la Universidad de Bristol publicado en *Science*¹⁸ en 2018, encontró que la actividad sísmica en Oklahoma, Estados Unidos, está fuertemente ligada a la inyección de aguas residuales del fracking a grandes profundidades.

¹³ Contestación al derecho de petición, adjunto en el acápite de pruebas de la Acción Popular interpuesta ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca por Dr. Álvaro Díazgranados, radicado:2018-691.
¹⁴ <https://www.theguardian.com/environment/2011/nov/02/fracking-cause-lancashire-qaikes>
¹⁵ <https://www.theguardian.com/environment/2018/oct/23/fracking-at-lancashire-site-paused-after-seismic-event-detected>
¹⁶ <https://www.theguardian.com/environment/2019/nov/02/fracking-banned-in-uk-as-government-makes-major-u-turn>
¹⁷ <http://science.sciencemag.org/content/354/6318/1406>
¹⁸ <https://www.sciencedaily.com/releases/2018/02/180201141519.htm>

En el estado de Oklahoma en los años 2014 y 2015, se registraron 1.427 sismos, el equivalente a los que se registrarían bajo condiciones normales en un milenio¹⁹. En ese mismo estado, en el año 2016, se registró uno de los sismos de mayor magnitud en su historia de 5.6 en la escala de Richter, por su parte, en el año 2017, sufrió en menos de 28 horas 7 sismos de magnitud de hasta 4.9 en la escala de Richter²⁰.

Adicionalmente, un estudio del *US Geological Survey* encontró que en el año 2015 las fallas sísmicas en los estados de Alabama, Arkansas, Colorado, Kansas, New Mexico, Ohio, Oklahoma y Texas, que anteriormente estaban estables, han sufrido terremotos inducidos en especial por la inyección de aguas residuales del fracking a grandes profundidades²¹. Un experto de la *US Geological Survey* mencionó que algunas de las fallas que ahora están activas no se habían movido durante millones de años²².

3.2.4. Crisis Climática.

Se estima que un 25% del calentamiento global proviene del metano, y aunque éste luego de su emisión es reabsorbido por la tierra en 12 años, en el tiempo que está en la atmósfera es mucho más dañino que el CO2, pues atrapa hasta 84 veces más calor²³. El metano se libera, o quema, en los diferentes pasos de la producción y transporte del petróleo, pero lo anterior es más pronunciado en la producción a través del fracking²⁴.

Estudios recientes muestran que ha habido un incremento en los niveles de metano en la atmósfera desde 2006 y dicho incremento podría estar asociado con el fracking²⁵.

Un estudio publicado en el año 2019 en *Biogeosciences* por un profesor de la Universidad de Cornell, encontró que el metano proveniente del fracking en Norte America ha contribuido, en la última década, con aproximadamente un tercio del

¹⁹ <https://www.theguardian.com/environment/2016/jan/10/fracking-earthquakes-oklahoma-colorado-gas-companies>
²⁰ <https://www.npr.org/sections/thetwo-way/2017/08/03/541298754/earthquake-shakes-central-oklahoma-one-of-7-in-28-hours>
²¹ <https://www.theguardian.com/world/2015/apr/23/oil-gas-drilling-triggers-man-made-earthquakes-usgs>
²² <https://www.theguardian.com/world/2015/apr/23/oil-gas-drilling-triggers-man-made-earthquakes-usgs>
²³ https://www.vox.com/energy-and-environment/2019/8/15/20805136/climate-change-fracking-methane-emissions?_c=1
²⁴ https://www.vox.com/energy-and-environment/2019/8/15/20805136/climate-change-fracking-methane-emissions?_c=1
²⁵ https://www.vox.com/energy-and-environment/2019/8/15/20805136/climate-change-fracking-methane-emissions?_c=1

incremento de las emisiones de metano globales y la mitad de las emisiones provenientes de la industria de hidrocarburos a nivel global²⁶.

A lo anterior, se suma que la estimación de las emisiones de metano por parte de la industria de hidrocarburos en Estados Unidos podría ser 60% más alta que lo que estima el gobierno de dicho país, lo anterior según un estudio publicado en la revista *Science* en 2019^{27, 28}.

El fracking afecta el cumplimiento del Acuerdo de París, aprobado por Colombia mediante Ley 1844 de 2017, en donde el país se comprometió con una reducción del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero -GEI con respecto a las emisiones proyectadas para el año 2030.

Por otro lado, para la seguridad energética del país el cambio climático también representa un gran riesgo, como lo advierte la WWF, que resalta que debemos comenzar una transición energética en Colombia²⁹:

"El 70% de la electricidad del país se produce a partir de nuestras fuentes hídricas, las cuales son muy vulnerables al cambio climático. Cerca del 30% de la energía restante proviene de termoelectricas que usan gas, carbón y diésel para generar electricidad, mientras que apenas 0,13% proviene de fuentes de energía renovable como el viento.

En épocas de sequía (que con el cambio climático son cada vez más frecuentes e intensas) la dependencia de la generación hidroeléctrica aumenta el riesgo de quedarnos sin energía eléctrica, tal como lo estamos viviendo actualmente. Si esto sucede, el efecto lo vamos a sentir en las ciudades y en el campo, en colegios, universidades, oficinas, tiendas, en nuestras propias casas y las cosas más simples se volverán complicadas. Por otra parte, las fuentes fósiles que usamos emiten gases de efecto invernadero que contribuyen al cambio climático y ponen en severo riesgo la estabilidad del planeta y de la vida que lo habita."

3.3. IMPACTOS DEL FRACKING SOBRE LA SALUD Y LAS COMUNIDADES.

3.3.1. Impactos sobre la salud pública.

²⁶ <https://www.biogeosciences.net/16/3033/2019/>
²⁷ https://www.vox.com/energy-and-environment/2019/8/15/20805136/climate-change-fracking-methane-emissions?_c=1
²⁸ <https://science.sciencemag.org/content/361/6398/186>
²⁹ https://www.uwf.org.co/que_hacemos/campanas/energias_renovables/

El *fracking* puede causar daños graves e irreparables en la salud de las personas: cáncer, daños en el sistema inmunológico, cambios en la química de la sangre; toxicidad en los pulmones, hígado y riñones; daños en el sistema reproductivo; nacimientos con bajo peso y defectos congénitos; e incremento en la incidencia de deficiencias cardíacas congénitas, entre otras afecciones graves³⁰.

Si bien la industria argumenta que los químicos utilizados en el *fracking* no son dañinos, un estudio publicado en el *Journal of Exposure Science and Environmental Epidemiology*³¹ en el año 2016, por investigadores de la Universidad de Salud Pública de Yale, encontró que los químicos usados en el *fracking* y el agua residual son tóxicos. Se analizaron más de 1,000 químicos usados en fluidos y se encontró que estos están asociados con problemas reproductivos y de desarrollo, adicionalmente, el efecto de muchos de estos químicos sobre la salud y su toxicidad no se conoce exactamente. Lo anterior es alarmante por el potencial que existe que estos químicos contaminen acuíferos.

Por su parte, en un estudio publicado en 2017 en el *Journal Science Advances*³² por investigadores de las universidades de Princeton, Chicago y UCLA, se encontró evidencia que el *fracking* está asociado con problemas de salud en la niñez.

En dicho estudio, se tomó el registro de todos los niños nacidos en Pensilvania entre los años de 2004 y 2013 (más de 1.1 millones) y su cercanía a pozos de *fracking* durante los 9 meses de gestación. Los niños que nacieron de madres que vivían en un radio de 3.2Km (2 millas) de un pozo de *fracking* eran menos saludables y pesaban menos. Los bebés que vivieron entre 4.8 y 24.1Km (3 y 15 millas) de distancia del pozo, presentaban condiciones similares a los bebés nacidos en el resto del estado. Adicionalmente, los bebés gestados en proximidad a un pozo tienen un peso significativamente más bajo que sus hermanos que no lo fueron.

3.3.2. Impactos sobre las comunidades.

³⁰Schroeder, C. (Coord.). (2016). Principio de Precaución: Herramienta jurídica ante los impactos del *Fracking*. Ciudad de México. AIDA & Heinrich Böll, p.31.
Ver: https://aida-america.org/sites/default/files/publication/publicacion_fracking_aida_boell_0.pdf
Cfr. United States Environmental Protection Agency, Assessment of the potential impacts of hydraulic fracturing for oil and gas on drinking water resources – Executive Summary, 2015; Consejo de Académicos de Canadá, Impactos ambientales de la explotación de gas de esquisto en Canadá, Ottawa, 2014; Parlamento Europeo – Comité sobre Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria, Reporte sobre los impactos ambientales en las actividades de extracción de gas y petróleo de lutitas, 2011.

³¹ <https://www.nature.com/articles/jes201581>

³² <http://advances.sciencemag.org/content/3/12/e1603021>

Según estudio³³ del Grupo de Investigación de Avner Vengosh de la Universidad de Duke en Estados Unidos, publicado en el *Journal of Science Advances*, si bien el uso del agua por el *fracking* no es considerable con el de otras industrias a nivel nacional, en un nivel local sí puede causar conflictos sobre el acceso al agua, en especial en zonas áridas. Aunado a que este no es el único tipo de conflicto que surge por su implementación.

En Puerto Wilches, municipio del departamento de Santander, existe un conflicto social entre la comunidad que habita el departamento y Ecopetrol, lugar en donde se busca implementar el primer proyecto piloto de *fracking* en el país. La comunidad ha rechazado de manera reiterada la iniciativa argumentando que el proyecto generaría un impacto ambiental en detrimento de las fuentes hídricas, el medio ambiente, los recursos naturales y la salud y vida de la población. Exigiendo que se respete la voluntad de la comunidad y no sean obligados a sufrir las consecuencias nocivas que implicaría el *fracking* en el departamento.

Tanto así que, en febrero del 2021, diferentes bancadas del Congreso de la República expresaron su preocupación por una serie de amenazas de muerte e intimidaciones que habían recibido jóvenes líderes del municipio de Puerto Wilches, por oponerse a los pilotos para hacer *fracking* en su territorio.

La disputa ha escalado al punto en que, una vez la Agencia Nacional de Licencias Ambientales -ANLA aprobó el radicado de Ecopetrol para tener licencia ambiental en el proyecto de *fracking* Kalé, la comunidad junto con organizaciones de derechos humanos y ONGs radicaron una acción de tutela para suspender la licencia ambiental otorgada por la ANLA, argumentando que dentro del trámite de aprobación de la licencia ambiental existía una vulneración al derecho a la consulta previa, libre e informada de la Corporación Afrocolombiana de Puerto Wilches – Afrowilches; Tutela que en el 21 de abril del presente año fue fallada a favor de la comunidad de Puerto Wilches por el Juzgado Primero Administrativo de Barrancabermeja, ordenando la suspensión efectiva de la licencia ambiental otorgada hasta tanto no se realizara el proceso de consulta previa con la Corporación Afrocolombiana Afrowilches en todas sus etapas.

Sin embargo, durante los primeros días del mes de junio del presente año, el Tribunal Administrativo de Santander revocó el fallo de tutela del 21 de abril, y en su lugar declaró la improcedencia de la suspensión, permitiendo que Ecopetrol continúe con el proyecto de piloto de *fracking* en Puerto Wilches. Esta decisión, además de controversial, generó protestas y bloqueos de vías de acceso al

³³ <https://advances.sciencemag.org/content/advances/archive/4/8/eaar5982/1.full.pdf>

municipio, en donde la comunidad afirmaba que: “No permitiremos que la ambición de unos cuantos destruya el futuro de nuestros hijos”³⁴.

Este es uno de los muchos ejemplos de choque entre la voluntad del ejecutivo y la voluntad de las comunidades, que ven afectada su dinámica de vida por establecerse cerca de puntos de interés para la explotación de hidrocarburos.

Al menos a partir de 2018, la Corte Constitucional, en sentencia SU-095 de aquel año reconoció que existe en Colombia un inadmisibles déficit de protección al derecho a la participación ciudadana en el contexto de los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables. En consecuencia, exhortó al Congreso para que legislara por vía estatutaria en la materia. Sin embargo, a la fecha el Congreso aún no lo ha hecho. Por ende, el déficit de protección continúa.

Por supuesto, las comunidades afectadas o potencialmente afectadas por el *fracking* ven mermado el goce efectivo de su derecho a la participación en este contexto. La doctrina, el derecho internacional de los derechos humanos y los desarrollos jurisprudenciales constitucionales coinciden en que el goce efectivo de ese derecho es fundamental para la gobernanza ambiental y para la protección de derechos colectivos como el del medio ambiente sano. En el contexto descrito, a las comunidades les resulta imposible incidir en la definición de medidas que estén plenamente informadas de conocimiento científico suficiente para garantizar el desarrollo del *fracking* de manera que sea compatible con el goce efectivo del derecho al ambiente sano.

Lamentablemente, la negligencia del ejecutivo nacional ha hecho imposible que ese propósito (el desarrollo de esta práctica extractivista en armonía con el goce efectivo del derecho al ambiente sano) sea posible, lo cual se deriva en impactos sobre las comunidades y choques.

3.4. ACCIDENTES RELACIONADOS CON EL FRACKING.

Según estudio³⁵ del año 2018 de la universidad de Duke en Estados Unidos, para 4 estados (Pensilvania, Colorado, Nuevo México y Dakota del Norte) donde se hace *fracking*, se presentaron 6,648 derrames entre los años 2005 y 2014. La mayoría de los derrames ocurren en los primeros 3 años de operación y el 50% de los derrames están relacionados con el transporte y movimiento de los fluidos. El mismo estudio encontró que para esos 4 estados por cada 1,000 pozos perforados se presentaron 54.6 derrames, de los cuales: 15.7 son relacionado con el

³⁴ <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/06/07/se-levanto-el-paro-por-parte-de-la-comunidad-de-puerto-wilches-tras-13-horas/>

³⁵ <https://pubs.acs.org/doi/pdf/10.1021/acs.est.6b05749>

almacenamiento, 11.4 con las líneas de flujo, 7.7 con la maquinaria, 4.3 con el transporte y el restante 15.5 por otras causas.

Por su parte, en un estudio³⁶ de la Agencia para la Protección del Medio Ambiente en Estados Unidos (*US Environment Protection Agency*) se encontró que se presentaron 457 derrames relacionados con el *fracking* entre los años 2006 y 2012 en 11 estados de los Estados Unidos. El mismo estudio encontró que la principal causa de los derrames fue el error humano, que la mayoría de los derrames fueron de fluido de retorno (*flowback*) o agua producida, y que el 66% de los derrames llegó a aguas superficiales, acuíferos o el suelo.

3.5. PROHIBICIÓN DEL FRACKING A NIVEL INTERNACIONAL.

Países alrededor del mundo han prohibido el *fracking* fundados en el principio de precaución, tales como: Francia³⁷, Bulgaria³⁸, Alemania³⁹, Irlanda⁴⁰, Uruguay⁴¹ y nivel provincial en Australia⁴², Argentina⁴³, Estados Unidos de América⁴⁴ y Canadá⁴⁵, entre otros.

3.6. PRONUNCIAMIENTO DE ENTIDADES NACIONALES Y ORGANIZACIONES INTERNACIONALES.

3.6.1. Pronunciamento de la Contraloría General de la República.

³⁶ https://www.epa.gov/sites/production/files/2015-05/documents/hf_spills_report_final_5-12-15_508_km_sb.pdf

³⁷ Desde 2011 mediante Ley No. 2011-835 del 13 julio de 2011. Ver: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024361355&categorieLien=id>

³⁸ El Parlamento impuso prohibición el 18/01/2012. Ver: <http://www.parliament.bg/en/news/ID/2351>

³⁹ En 2016. Ver: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2016/ku25-de-fracking/429014>

⁴⁰ Ley No. 15 del 6 de julio de 2017.

⁴¹ Ver: <https://data.oireachtas.ie/en/oireachtas/act/2017/15/eng/enacted/a1517.pdf>

⁴² Ver: <https://www.oireachtas.ie/en/bills/bill/2016/37/>

⁴³ Ley N° 19585 de 2017. Ver: <https://www.imo.com.uy/bases/leyes/19585-2017>

⁴⁴ Gobierno del Estado Occidental de Australia.

⁴⁵ Ver: http://www.dmp.wa.gov.au/Documents/Petroleum/PET-HydraulicFracture_PolicyStatement.pdf

⁴⁶ Legislatura de la Provincia de Entre Ríos en Argentina mediante Ley No. 10.477 del 11 de mayo de 2017.

⁴⁷ Ver: <http://www.senadoer.gob.ar/leyes/leyes.php>

⁴⁸ Estado de Maryland mediante Ley No. SBO740 del 1 de octubre de 2017.

⁴⁹ Ver: <http://mgaleg.maryland.gov/2017RS/bills/sb/sb0740F.pdf>

⁵⁰ Asamblea Nacional de la Provincia de Quebec mediante Ley 591 de 2014. Ver: http://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ_Vigie.BIL.DocumentGenerique_80995en&process=Original&token=ZyMoxNiuUnSikQ+TRKYUwPcJwKug+uIv9rj7p3xLGTZDmLVSmJL0qe/vG7/YWzz

En el año 2014⁴⁶ la Contraloría General de la República adelantó seguimiento a la Función de Advertencia emitida por esa entidad en el año 2012 sobre los posibles riesgos por la exploración y explotación de yacimientos de hidrocarburos no convencionales y el principio de precaución.

En el año 2018⁴⁷ la Contraloría General de la República, por tercera vez, concluye que el "fracking" puede tener resultados **CATASTRÓFICOS E IRREVERSIBLES**. El país todavía no cuenta con las "condiciones adecuadas para el cumplimiento de los requisitos técnicos ambientales de nuestro país" para permitir el "fracking" en el territorio nacional, esto a pesar que el Gobierno ha hecho esfuerzos por "establecer los requerimientos técnicos y procedimientos para la exploración de hidrocarburos en yacimientos no convencionales".

3.6.2. Pronunciamento de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en un reporte del año 2018, ha pedido ver al fracking con cautela, especialmente en los países en vías de desarrollo, por temas ambientales y la contaminación que ocasiona el gas natural⁴⁸.

Dentro de los aspectos mencionados en el reporte⁴⁹, se encuentra que el principal componente del gas natural es el metano, el cual tiene un potencial de contribuir negativamente 28 veces más al calentamiento global que el dióxido de carbono (CO2) de otros combustibles fósiles.

El reporte no dice si el fracking es bueno o malo, menciona que los gobiernos tienen que tomar sus propias decisiones y ver sus capacidades de inversión y la posibilidad que se contaminen fuentes hídricas al emprender este tipo de proyectos. Señala, además, que es importante que los gobiernos evalúen los riesgos asociados al fracking. Más allá, el reporte recomienda que los países que quieran incursionar en estos métodos deberían tener en cuenta posibles falencias en el conocimiento geológico e hídrico local, así como, regulación inadecuada para este tipo de actividades.

⁴⁶ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Contraloría Delegada para el Medio Ambiente. INFORME DE ACTUACIÓN ESPECIAL - AT No. 31 SEGUIMIENTO FUNCIÓN DE ADVERTENCIA. Principio de Precaución y Desarrollo Sostenible, posibles riesgos Hidrocarburos No Convencionales. 2014.*

⁴⁷ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *RIESGOS Y POSIBLES AFECTACIONES AMBIENTALES AL EMPLEAR LA TÉCNICA DE FRACTURAMIENTO HIDRÁULICO EN LA EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS EN YACIMIENTOS NO CONVENCIONALES EN COLOMBIA. 2018.*

⁴⁸ <https://news.un.org/en/story/2018/05/1010571>

⁴⁹ https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/suc2017d10_en.pdf

3.7. ESTADO ACTUAL DEL FRACKING EN EL COLOMBIA.

Desde el año 2013 el Estado Colombiano ha buscado reglamentar los requerimientos técnicos y los procedimientos para la explotación de hidrocarburos a través del fracking, para lo cual expidió el Decreto 3004 de 2013 y la Resolución 90341 de 2014.

En el año 2018,⁵⁰ tanto el Decreto 3004 como la Resolución 90341 fueron demandados ante el Consejo de Estado y suspendidos provisionalmente, toda vez que en el trámite preliminar se estimó que el fracking en Colombia podía implicar "una afectación grave al medio ambiente y a la salud humana", aunado a la inexistencia de certeza científica frente a sus consecuencias de cara al principio de precaución.

En el mismo año, el ciudadano Álvaro Díaz Granados interpuso acción popular para proteger el derecho colectivo al medio ambiente sano, que consideraba estaba en riesgo por el desarrollo de prácticas de exploración y explotación de yacimientos de hidrocarburos a través de la técnica de fracturación hidráulica (Fracking), advirtiendo que el Fracking podría generar contaminación del agua, del aire y sismicidad inducida y que no había suficiente información científica para estar seguros de que esos daños no se generarían. De igual manera solicitó, mediante una medida cautelar que i) se suspendieran las prácticas de exploración y explotación de hidrocarburos mediante fracking y ii) que se suspendieran las licencias ambientales otorgadas en relación con el desarrollo de esas actividades de fracking. Ambas cosas, en tanto no se lleve a cabo los estudios científicos pertinentes que garanticen que con esta actividad no se pondrá en riesgo la salud, el aire, el agua, el subsuelo y en general a todo el medio ambiente.

El 16 de enero de 2020, la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Bogotá concedió la medida cautelar.

El 11 de marzo de 2020 Díaz Granados solicitó la apertura de un incidente de desacato a la orden dada en el numeral 2 del Auto que concedió la medida cautelar. Según el accionante, el desacato lo cometió el Ministerio de Minas y Energía al emitir el Decreto 328 de 2020 sin contar con la totalidad de la información científica solicitada por el Tribunal.

Frente al Decreto 328 de 2020 "Por el cual se fijan lineamientos para adelantar Proyectos Piloto de Investigación Integral -PPII sobre Yacimientos No Convencionales - YNC de hidrocarburos con la utilización de la técnica de Fracturamiento Hidráulico

⁵⁰ <https://www.uradio.com.co/noticias/regionales/admiten-demanda-de-grupo-de-litigio-e-interes-publico-de-uninorte-contra-fracking/20180906/nota/3795851.aspx>

Multietapa con Perforación Horizontal - FH-PH, y se dictan otras disposiciones" el Consejo de Estado, en ese mismo año, negó la medida cautelar que pedía su suspensión provisional, afirmando que "éste no vulnera el principio de precaución, sino que tiene por finalidad fijar lineamientos generales cumpliendo con el diseño dispuesto por la Comisión de Expertos para los Ppi"⁵¹

Ante lo cual Ecopetrol solicitó licencia ambiental para adelantar el Proyecto Kalé en Puerto Wilches – Santander, estableciendo así el primer piloto de Fracking en Colombia. La comunidad por su parte, junto con organizaciones de derechos humanos y ONGs radicaron una acción de tutela para suspender la licencia ambiental otorgada por la ANLA.

El 21 de abril de 2022, dicha tutela ordenó la suspensión de la licencia ambiental para desarrollar el proyecto piloto Kalé hasta tanto no se adelantara el proceso de consulta previa con la Corporación Afrocolombiana Afrowilches en todas sus etapas. En tanto el Tribunal Administrativo de Santander revocó el fallo de tutela durante los primeros días de abril del presente año, y en su lugar declaró la improcedencia de la suspensión, permitiendo que Ecopetrol continúe con el proyecto de piloto de fracking en Puerto Wilches.

3.8. CAMBIO DE PARADIGMA EN EL MODELO DE DESARROLLO.

La crisis del COVID-19 demostró que es necesario la búsqueda de alternativas de desarrollo por fuera de actividades extractivistas tradicionales como los hidrocarburos, y en especial el fracking.

La industria del petróleo financieramente presentó dificultades importantes en los últimos años, ejemplo de esto, es que en abril de 2020 los contratos de petróleo Brent bajaron a un precio negativo por primera vez⁵². Aunado a los recientes hechos ocurridos en el panorama internacional ligados con el conflicto Ruso – Ucraniano, que ha dejado una mal llamada cuarta crisis petrolera.

Este conflicto generó una inestabilidad económica mundial ligada a la tensión por el gas natural ruso que consume Europa y los movimientos en el precio del petróleo, como ha afirmado el Centro de Investigación en Política Pública: "El precio del Brent, un marcador de precios relevante sobre todo en Europa, pasó de 95.39 a más de 113 dólares por barril entre el 21 de febrero y la mañana del 3 de marzo: un aumento de 18% en sólo diez días. No es posible anticipar hasta qué nivel llegará ni cuánto

⁵¹ <https://www.larepublica.co/economia/consejo-de-estado-nego-medidas-cautelares-interpuestas-y-no-suspendera-los-pilotos-de-fracking-3055930>

⁵² <https://www.lavanguardia.com/economia/20200420/48645609372/precio-petroleo-hunde-minimo-historico-caida-demanda-coronavirus.html>

*volatilidad se observará en los mercados energéticos, pero la inestabilidad no necesariamente terminará cuando concluyan las acciones militares en Ucrania.*⁵³

Otro efecto del conflicto fueron las sanciones económicas a Rusia, como mecanismo de persuasión para que cesara sus actividades bélicas, en donde se censuró y bloqueó su interacción comercial con distintos países, a pesar de que Rusia es el tercer productor de petróleo crudo en el mundo, después de Estados Unidos y Arabia Saudita, y el segundo productor de gas natural, tan sólo detrás de Estados Unidos. Lo cual resulta contraproducente teniendo en cuenta que en los países de Europa la dependencia de los hidrocarburos rusos es alta.

En consecuencia, se ha afectado negativamente la industria del fracking. Un estudio reciente de *Deloitte*⁵⁴ muestra que el 30% de las compañías de fracking en Estados Unidos no son viables financieramente a precios de USD\$ 35 por barril y el 50% a precios de USD\$ 20 por barril. En junio de 2020, la compañía *Chesapeake Energy Corporation*, que fue la segunda productora de gas natural en Estados Unidos y líder en el fracking, se declaró en bancarota, con pérdidas de más de USD\$ 8.3 billones en el primer trimestre del 2020 y deudas que ascienden a USD\$ 9.5 billones⁵⁵.

Cada vez se vuelve más difícil contar con los seguros de operación para adelantar las actividades que son responsables del cambio climático, dado que los inversionistas se están preocupando por los riesgos climáticos de sus inversiones⁵⁶. En enero de 2020, el fondo de inversión más grande del mundo, *Blackrock*, anunció que va a basar sus inversiones en criterios de sostenibilidad⁵⁷.

En la actualidad, 35 de las más grandes compañías del mundo que aseguran el 37% de los bienes del mercado, están restringiendo los seguros que ofrecen a las empresas que construyen y operan plantas de carbón⁵⁸. Con el petróleo, y el fracking en especial, podría pasar algo similar a lo que se está viendo con la industria del carbón.

Estas son señales que apuntan a que debemos buscar nuevas alternativas, no solo para cuidar el medio ambiente y atenuar la crisis climática, sino porque económicamente no es viable este tipo de desarrollo.

⁵³ <https://imco.org.mx/la-invasion-de-ucrania-y-la-cuarta-tesis-petrolera/>

⁵⁴ <https://edition.cnn.com/2020/06/23/investing/oil-prices-bankruptcy-debt-shale/>

⁵⁵ <https://edition.cnn.com/2020/06/28/business/chesapeake-energy-bankruptcy/index.html>

⁵⁶ <https://www.dinero.com/edicion-impresa/opinion/articulo/el-papel-de-los-inversionistas-institucionales-en-la-transición-hacia-la-economía-limpia-y-resiliente/281709>

⁵⁷ <https://www.theguardian.com/business/2020/jan/14/blackrock-says-climate-crisis-uit-nou-guide-its-investments>

⁵⁸ <https://www.theguardian.com/environment/2019/dec/02/coal-power-becoming-uninsurable-as-firms-refuse-cover>

A su vez, el Fondo Monetario Internacional ha hecho un llamado a la búsqueda de un desarrollo más verde de cara a la recuperación económica después de la pandemia generada por el COVID-19⁵⁹. Con lo anterior coinciden profesores de la Universidad de los Andes, que en la publicación *Lecciones del COVID-19 para una agenda de sostenibilidad en América Latina y Caribe* de mayo de 2020 del PNUD, señalan:

*“Parte de la recuperación de la economía después de la pandemia necesitará incluir estrategias que tengan en cuenta las amenazas ambientales a las que nos veníamos enfrentando, desde aspectos locales en la vida de los hogares urbanos y rurales hasta los retos del cambio climático de los cuales la región no puede desprenderse”.*⁶⁰

Asimismo, frente a la crisis del COVID-19, se vuelve más pertinente la transición a energías renovables y la búsqueda de alternativas de desarrollo. La Agencia Internacional de Energías Renovables⁶¹ (IRENA, por sus siglas en inglés), publicó en abril de 2020 su reporte “Perspectivas mundiales de las energías renovables”⁶² donde presenta puntos importantes para el debate sobre la transición energética, que son de especial relevancia para Colombia:

• *“Las crisis sanitaria, humanitaria, social y económica desencadenadas por la pandemia del coronavirus (COVID-19) requieren una respuesta decidida a gran escala guiada por unas medidas sociales y económicas apropiadas. Mientras los países analizan sus opciones de estímulo económico, también deben hacer frente al reto de garantizar la sostenibilidad y reforzar la resiliencia, a la vez que mejoran la salud y el bienestar de las personas. Sigue haciendo falta una ruta acelerada para cumplir los objetivos climáticos mundiales mediante la descarbonización de nuestras sociedades. [...]”*

⁵⁹ <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-greening-the-recovery.ashx>
⁶⁰ <https://www.undp.org/content/dam/rblac/Policy%20Papers%20COVID%2019/undp-rblac-CD19-PDS-Number14A.pdf>
⁶¹ La Agencia Internacional de Energías Renovables actúa como la principal plataforma de cooperación internacional, centro de excelencia y repositorio de conocimiento sobre políticas, tecnologías, recursos y financiación, y como motor de acción sobre el terreno para avanzar en la transformación del sistema energético global.
⁶² https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2020/Apr/IRENA_GRO_2020_findings_ES.pdf?la=en&hash=C383FC272E58FC08AF6D9F43CBC282C6C62E7930

- *La transición energética puede impulsar un amplio desarrollo socioeconómico, guiado por políticas integrales que fomenten la descarbonización transformadora de las sociedades. Este enfoque global alinearía la descarbonización energética con los objetivos económicos, ambientales y sociales. Un ejemplo de ello es el Pacto Verde Europeo propuesto, que incluye el apoyo internacional a la energía limpia. Los estímulos económicos posteriores a la crisis sanitaria de 2020 podrían llevar a muchas sociedades a seguir una dirección similar.*
- *El objetivo climático final a escala mundial sería llegar a cero emisiones. Esta perspectiva también analiza formas de reducir las emisiones de CO2 más allá de 2050 hasta lograr las cero emisiones netas y, potencialmente, incluso las cero emisiones. El hidrógeno y los combustibles sintéticos, la electrificación directa, los biocombustibles avanzados y la gestión del carbono serán decisivos, junto con modelos comerciales innovadores, cambios estructurales y la adaptación de las conductas.”*

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura⁶³ (FAO), el turismo basado en la naturaleza representa aproximadamente un 20% del mercado mundial de turismo y este sector crece tres veces más rápido que el sector turístico en su conjunto. Se ha encontrado que el ecoturismo tiene beneficios tanto sociales como ambientales al proteger fauna y flora amenazada; diversificar las fuentes de ingresos de las personas que viven en las áreas protegidas; cambiar paradigmas éticos en relación a la conservación dentro de las comunidades donde ocurre y en los turistas; y por último, al fortalecer las institucionalidad local del manejo de recursos⁶⁴.

Se ha encontrado que el ecoturismo crea incentivos económicos en las comunidades locales, que los lleva a conservar los ecosistemas⁶⁵. Algunos países⁶⁶ que han adoptado el ecoturismo como forma de desarrollo son:

- Costa Rica
- Ecuador (Isla Galápagos)
- Tanzania
- Kenia
- Suráfrica

⁶³ <http://www.fao.org/costarica/noticias/detail-events/en/c/1144420/>
⁶⁴ <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-environ-101718-033046>
⁶⁵ <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-environ-101718-033046>
⁶⁶ Honey, Martha. *Ecotourism and Sustainable Development: Who Owns Paradise?*. Island Press, Washington, D.C., 1999.

- Zimbabue
- Namibia⁶⁷
- Botsuana⁶⁸

Para Colombia, una de las alternativas que puede llevar a un desarrollo más sostenible, y que tiene el potencial de absorber una parte importante de la oferta del mercado laboral es el ecoturismo. Así lo afirma un reciente documento del PNUD para América Latina y el Caribe⁶⁹, que formula una serie de recomendaciones de política pública para la reactivación económica post COVID-19:

“Los sistemas de áreas protegidas de estos países podrán reactivar y promocionar cadenas de servicios turísticos que podrían absorber una cantidad importante de mano de obra joven que con el entrenamiento adecuado podría participar de estas otras formas de encadenar las ciudades y las zonas rurales donde se encuentra un potencial muy grande para el turismo de observación de aves, senderismo. Estas industrias de turismo basado en el disfrute requerirán de mano de obra para responder a las necesidades de conservación de estos ecosistemas.”

4. CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO.

La presente iniciativa legislativa no va en contra de ninguna de las disposiciones consagradas en la Constitución Política de Colombia. Por el contrario, da cumplimiento al mandato de protección y garantía de un ambiente sano (art. 79 Constitucional). Sobre este asunto, vale la pena recordar que dicho mandato ha cobrado tal entidad que a la fecha la jurisprudencia constitucional ha empezado a reconocer derechos a determinados entes naturales, como el río Atrato o la Amazonia.

En esa medida, se trata de un bien jurídico de altísima relevancia para el ordenamiento constitucional que, además, mantiene una relación estrecha con la protección a ciertos derechos fundamentales como lo son la vida, la salud y el acceso a agua potable.

Así las cosas, este proyecto busca prohibir la realización de una actividad que, si bien puede generar réditos económicos a quienes la desarrollen y eventualmente al Estado, implica unos costos ambientales y sociales altísimos que pueden derivar

⁶⁷ <https://www.trainingaid.org/news/conservation-stories-africa-ecotourism-destinations-promote-biodiversity>
⁶⁸ *Ibid.*
⁶⁹ <https://www.undp.org/content/dam/rblac/Policy%20Papers%20COVID%2019/undp-rblac-CD19-PDS-Number14A.pdf>

en la afectación de mandatos constitucionales, así como de derechos fundamentales y derechos colectivos.

Se debe señalar, además, que el proyecto de ley a consideración no es contrario a la exploración o explotación de hidrocarburos y en este sentido general es acorde con la Carta de Derechos. Lo que se pretende limitar es el método de fracturación hidráulica, en razón a las consecuencias ambientales nocivas que genera y que pondrían en riesgo la salud humana y la delicada integridad de los diferentes ecosistemas.

5. PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN.

En materia ambiental, de cara a la protección de los recursos naturales por su estrecha relación con los derechos fundamentales a la vida y a la salud, se ha tenido como una máxima el Principio de Precaución, el cual predica que ante un caso de amenaza para el medio ambiente o la salud y en una situación de incertidumbre científica se tomen las medidas apropiadas para prevenir el daño. Sobre este la Ley 99 de 1993 en su artículo 5, numeral 25, estipula:

“Establecer los límites máximos permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que pueda afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables; del mismo modo, prohibir, restringir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental. Los límites máximos se establecerán con base en estudios técnicos, sin perjuicio del principio de precaución”.

Por su parte, la Ley 164 de 1994 que aprueba la “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992, en su artículo 3, numeral 3, dispone:

“Las Partes deberían tomar medidas de precaución para prevenir, reducir o eliminar 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, tomado 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.”

En materia de la aplicación del principio de precaución en aras de la protección del medio ambiente y la salud pública, la Corte Constitucional en Sentencia C-595 de 2010⁷⁰, señaló sobre el particular que:

“Puede, entonces, señalarse que el principio de precaución constituye una herramienta constitucional y de orden internacional de suma relevancia a efectos de determinar la necesidad de intervención de las autoridades frente a peligros potenciales que se ciernen sobre el medio ambiente y la salud pública. La precaución no sólo atiende en su ejercicio a las consecuencias de los actos, sino que principalmente exige una postura activa de anticipación, con un objetivo de previsión de la futura situación medioambiental a efectos de optimizar el entorno de la vida natural.”

En esa misma dirección, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha extendido la aplicación del principio de precaución no solo para proteger el derecho al medio ambiente sano, sino también el derecho a la salud en conexidad con la vida, al proferir la Sentencia T- 622 del 2016, en la cual declaró al Río Atrato como sujeto de derechos y encontró satisfechos los elementos para aplicar el principio de precaución ante la evidencia de los potenciales efectos nocivos del uso de sustancias tóxicas en la actividad minera ilegal desarrolladas en la cuenca del río Atrato, por lo que prohibió el uso de sustancias tóxicas como el mercurio en actividades de explotación minera, ya sean legales e ilegales, señalando sobre el particular lo siguiente⁷¹:

“9.25. En consideración a lo hasta aquí expuesto, para la Corte es menester concluir que la actividad minera ilegal, al tener la potencialidad de generar menoscabo a la salud y al medio ambiente, como se ha visto en el caso de las comunidades étnicas que habitan la cuenca de río Atrato, está sujeta a la aplicación del principio de precaución. Este se aplica cuando -aunque haya un principio de certeza técnica- existe incertidumbre científica respecto de los efectos nocivos de una medida o actividad. En ese caso, debe preferirse la solución que evite el daño y no aquella que pueda permitirlo. Este principio no solo está concebido para proteger el derecho al medio ambiente sino también el derecho a la salud cuando exista la amenaza de vulneración. De esta forma, como se

⁷⁰ Sentencia C-595 de 2010, Corte Constitucional.

⁷¹ Sentencia T-622 de 2016, Corte Constitucional.

vio en el capítulo 7 (fundamentos 7.33 a 7.41) de la presente providencia, cuando por causa del desarrollo de actividades mineras ilegales, en caso de que exista duda razonable respecto de si estas afectan el entorno natural o la salud de las personas, como se ha evidenciado en el asunto sub examine, deben tomarse las medidas que anticipen y eviten cualquier daño, y en caso de que esté causado, las medidas de compensación correspondientes.

En este orden de ideas, ante la evidencia de los potenciales efectos nocivos que puede tener el uso de mercurio y otras sustancias tóxicas en la actividad minera ilegal que se desarrolla en la cuenca del río Atrato, que pueden poner en peligro no solo a las comunidades sino al medio ambiente en su conjunto, así no exista certeza científica, la Sala considera que en este caso se reúnen los requisitos para dar aplicación al principio de precaución en materia ambiental y para proteger el derecho a la salud de las personas[304]. Como se señaló en el acápite respectivo, el principio de precaución implica en términos muy sencillos, que en caso de duda científica no se abstenga y por el contrario, se proteja el derecho al medio ambiente sano y a la salud en conexidad con la vida.

En concreto, la aplicación del principio de precaución en el presente caso tendrá como objetivos, (i) prohibir que en adelante se usen sustancias tóxicas como el mercurio en actividades de explotación minera, ya sean legales e ilegales; y (ii) declarará que el río Atrato es sujeto de derechos que implican su protección, conservación, mantenimiento y en el caso concreto, restauración (...).”

5.1. EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN ANTE EL DERECHO A LA SALUD.

Respecto a la aplicación del principio de precaución frente al derecho de salud, ha tenido la Corte Constitucional que: “Si bien existen diversas formulaciones del principio de precaución, algunas que abarcarían un mayor grado de intervención, o un mayor alcance del concepto, todas las formulaciones comparten algunos elementos básicos: (i) ante la amenaza de un peligro grave al medio ambiente o la salud, del cual (ii) no existe certeza científica, pero (iii) si existe algún principio de certeza, (iv) las autoridades deben adoptar medidas de protección, o no pueden diferir las mismas hasta que se acredite una prueba absoluta.”⁷²

Más específicamente, se ha planteado que: “(i) El principio de precaución se aplica cuando el riesgo o la magnitud del daño generado o que puede sobrevenir no son

⁷² Sentencia T-299 de 2008, Corte Constitucional.

conocidos con anticipación, porque no hay manera de establecer, a mediano o largo plazo, los efectos de una acción, lo cual generalmente ocurre por la falta de certeza científica absoluta acerca de las precisas consecuencias de un fenómeno, un producto o un proceso; (iii) según los instrumentos internacionales, las normas y jurisprudencia nacionales, el principio de precaución puede ser empleado para proteger el derecho a la salud.”

la Corte reiteró que, “a falta de certeza científica, debe ser aplicado el principio de precaución”, ya que “la falta de certeza científica no [podía] aducirse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para precaver la degradación del ambiente y la generación de riesgos contra la salud”⁷³.

Consecuencia de la falta de aplicación del principio de precaución, aunado a los efectos nocivos que puede tener para la salud la actividad del fracking, de cara al rechazo que la misma comunidad, podemos hablar de que nos encontramos ante la configuración de lo que podría ser denominado como un perjuicio irremediable a los derechos fundamentales de la vida, la salud y el medio ambiente sano.

Como ha dicho la Honorable Corte, “De acuerdo con la doctrina constitucional pertinente, un perjuicio irremediable se configura cuando el peligro que se cierne sobre el derecho fundamental es de tal magnitud que afecta con inminencia y de manera grave su subsistencia, requiriendo por tanto de medidas impostergables que lo neutralicen. Sobre las características jurídicas del perjuicio irremediable la Corte dice en su jurisprudencia lo siguiente:

En primer lugar, el perjuicio debe ser inminente o próximo a suceder. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, el perjuicio ha de ser grave, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable”⁷⁴

Siendo así que una de las razones principales para prohibir el fracking en Colombia, incluso desde el ámbito penal, es que su realización atenta contra el principio de precaución y podría generar un perjuicio irremediable.

⁷³ Sentencia T-397 de 2014, Corte Constitucional.

⁷⁴ Sentencia T-318 de 2017, Corte Constitucional.

6. PRINCIPIO DE ÚLTIMA RATIO Y DEBER DE INTERVENCIÓN DEL ESTADO.

El principio de *Última Ratio* es un pilar fundamental en el derecho penal, que debe ser acorde con los derechos de los ciudadanos, las garantías de los procesados y los deberes del Estado.

En nuestro ordenamiento jurídico, las conductas de los ciudadanos pueden tener consecuencias de distinta naturaleza, ya sea en el ámbito civil, laboral, o administrativo, entre otros.

Algunas de estas conductas que, por ser contrarias a las reglas del ordenamiento, perturbaban la sana convivencia o afectan derechos, tienen unos grados de reproche que hacen necesario enmarcarlas en el ámbito sancionatorio.

Es así, como aquellas conductas que atentan contra derechos fundamentales, colectivos o contra el Estado se considera deben ser sancionadas por el Derecho Penal, por ejemplo, atentar contra los derechos a la vida, la libertad, la libertad sexual, a un ambiente sano, la asociación o apropiarse del erario, tiene como consecuencia una pena de prisión.

El Constituyente Primario consagró en su artículo 79 el derecho más colectivo de los humanos: el derecho a gozar de un ambiente sano, determinando que es deber del Estado, proteger la diversidad e integridad del ambiente y las áreas de especial importancia ecológica.

Al buscar con este proyecto de ley la sanción penal de una actividad tan específica, únicamente al método de fracturación hidráulica-fracking, se respetan los pilares del principio de *última ratio*, ya que: 1) las sanciones penales se han de limitar a la esfera de lo indispensable en contra posición con conductas más leves; y 2) la aplicación del *Ius Puniendi* cuando no exista o ha fracasado cualquier otro modo de protección.

Las actividades de exploración y explotación de los recursos del subsuelo a través del fracking, como se ha evidenciado en la presente exposición de motivos, tienen consecuencias nocivas en el ambiente, la supervivencia de las especies de la biodiversidad y los ecosistemas en que habitan, contribuye a la crisis climática y puede poner en peligro o riesgo la salud humana.

Razón por la cual, es menester que el Estado Colombiano, bajo el principio de precaución, evite por todos los medios a su alcance dicha conducta en el territorio nacional y disuada de manera efectiva a quienes podrían realizarla a través de la prevención general de la función de la pena.

Por todo lo anterior, es deber del congreso, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, crear como tipo penal autónomo, el delito de fracking y de esta manera evitar el daño al ambiente, y a los seres humanos.

7. COMPETENCIA DEL CONGRESO

7.1. CONSTITUCIONAL:

ARTICULO 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes

ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

- Interpretar, reformar y derogar las leyes.

7.2. LEGAL:

LEY 3 DE 1992. Por la cual se expiden normas sobre las comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones.

ARTÍCULO 2° Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

Comisión Primera.

Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los

deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos. (Subrayado por fuera del texto).

LEY 5 DE 1992. Por la cual se expide el reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes

ARTICULO 60. CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO. El Congreso de la República cumple:

(...)

2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.

ARTICULO 139. PRESENTACIÓN DE PROYECTOS. Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias.

ARTÍCULO 140. INICIATIVA LEGISLATIVA. Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.

8. CONFLICTO DE INTERÉS

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza:

"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".

Se tiene entonces que el presente proyecto de ley al tener por objeto la creación del delito de Fracking en el Código Penal colombiano, delito aplicable de manera general sobre cualquier persona que cometa la conducta desde el momento de su promulgación en adelante, no genera la aplicación de un principio de favorabilidad de ninguna naturaleza, toda vez que, no existen noticias criminales al respecto, investigaciones en curso, actuación o denuncia, ni vinculación como parte a un proceso penal o sancionatorio ambiental sobre la materia.

Aunado a que la discusión o aprobación de la presente iniciativa no configura un beneficio particular, actual o directo a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de

consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, ya que la modificación al código penal no otorga privilegios de ninguna clase, no genera ganancias, no crea indemnizaciones económicas y no elimina obligaciones de ningún tipo.

Es menester señalar, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

Cordialmente,

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Representante a la Cámara
Partido Liberal Colombiano

Stamp: CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARIA GENERAL. El día 21 de Julio del año 2022. Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo. No. 014 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: HR Juan Carlos Lozada Vargas.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 015 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se reglamenta el etiquetado, la publicidad y cualquier otra forma de marketing alusiva a cualidades, características o atributos amigables con el medio ambiente de los productos.

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY _____ 2022</p> <p style="text-align: center;">"POR MEDIO DEL CUAL SE REGLAMENTA EL ETIQUETADO, LA PUBLICIDAD Y CUALQUIER OTRA FORMA DE MARKETING ALUSIVA A CUALIDADES, CARACTERÍSTICAS O ATRIBUTOS AMIGABLES CON EL MEDIO AMBIENTE DE LOS PRODUCTOS"</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE COLOMBIA:</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO I</p> <p style="text-align: center;">Disposiciones Generales</p> <p>Artículo 1°. Objeto. La presente Ley adopta medidas que promuevan el libre ejercicio de los derechos de los consumidores en lo referente al acceso a información clara, veraz, oportuna, visible, idónea y suficiente de los productos que generan beneficios y/o producen menores impactos negativos al medio ambiente, con el objetivo de proteger las acciones de los consumidores en materia ecológica.</p> <p>Artículo 2°. Ámbito de aplicación. La presente ley aplica a todas las personas naturales y jurídicas que contraten y desarrollen actividades publicitarias alusivas a las cualidades, características y atributos amigables con el medio ambiente de los productos mediante cualquier contenido de comunicación que tenga la potencialidad de influir en las decisiones de consumo.</p> <p>También aplica a todos los actores que participen en las actividades contempladas en la presente ley, como los productores y comercializadores de dichos productos, así como a todos los medios de difusión de información alusiva a las cualidades, características y atributos amigables con el medio ambiente de los productos.</p> <p>Artículo 3°. Definiciones. Para efectos de esta ley, se tendrá en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p>Biodegradación: Proceso de descomposición de una sustancia mediante la acción de organismos vivos.</p> <p>Consumidor o usuario: Toda persona natural o jurídica que, como destinatario final, adquiere, disfrute o utilice un determinado producto, cualquiera que sea su naturaleza para la satisfacción de una necesidad propia, privada, familiar o doméstica y empresarial cuando no esté ligada intrínsecamente a su actividad económica.</p> <p>Compostaje: Fertilizante compuesto de residuos orgánicos (desechos domésticos, hierbas, etc.), tierra y cal.</p> <p>Compostable: Característico de un producto, empaque o componente asociado que le permite biodegradarse, generando un fertilizante compuesto de residuos orgánicos.</p>	<p>Declaración ambiental: Enunciado, símbolo o gráfico que indica un aspecto amigable con el medio ambiente de un producto, componente o empaque.</p> <p>Degradación: Proceso irreversible mediante el cual la estructura de un material se convierte en una composición más simple, generalmente caracterizado por una pérdida de propiedades del material y/o fragmentación. Las condiciones medioambientales influyen sobre la degradación, que se efectúa en una o más etapas.</p> <p>Degradación mecánica: Desintegración causada por influencias mecánicas, por ejemplo fuerzas como vibraciones y choques, tensión de fractura, abrasión, presión, ruptura, que conduce a un cambio significativo de la estructura física de un material.</p> <p>Degradación química: Degradación causada por agentes químicos incluyendo los catalizadores que producen un cambio significativo de la estructura química de un material.</p> <p>Degradación térmica: Degradación causada por calor que conlleva a un cambio significativo de la estructura física y/o química de un material.</p> <p>Diseño para eliminar: Característica del diseño de un producto que permite que éste sea desarmado al final de su vida útil de una manera que permita a sus partes y componentes ser reutilizados, reciclados, recuperados como fuente de energía o de alguna manera, desviados de la corriente de residuos.</p> <p>Energía recuperada: Es la energía proveniente de un material o energía residual que de otra forma se habría eliminado como desperdicio, pero que en vez de esto ha sido recuperada mediante procesos controlados.</p> <p>Energía renovable: Es la energía que se aprovecha directamente de recursos considerados inagotables como el sol, el viento, los cuerpos de agua, la vegetación o el calor del interior de la Tierra.</p> <p>Fotodegradación: Degradación causada por la absorción de luz visible y ultravioleta.</p> <p>Hidro biodegradación: Es la biodegradación en la que la escisión de la cadena de polímero se debe principalmente a la hidrólisis, la cual puede estar mediada por química abiótica, microorganismos o una combinación de ambas.</p> <p>Huella de carbono: Se define como el nivel de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), causadas en los procesos de transformación de bienes, prestación de servicios y/o procesos organizacionales y humanos.</p> <p>Producto: Es cualquier bien material, servicio o idea que posee o puede poseer un valor para el consumidor o usuario y que puede satisfacer una necesidad o deseo. El término producto se utiliza en forma genérica, incluyendo tanto a los bienes tangibles como intangibles.</p> <p>Proveedor: Quien de manera habitual, directa o indirectamente, ofrece, suministra, distribuya o comercialice productos con o sin ánimo de lucro.</p> <p>Publicidad: Toda forma y contenido de comunicación que tenga como finalidad influir en las decisiones de consumo.</p>
<p>Producto reciclable: Es la característica de un material que puede separarse de la corriente de residuos mediante procesos y programas disponibles, y puede recolectarse, procesarse y retornarse a un uso en forma de materias primas o productos.</p> <p>Oxo-biodegradación: Proceso de descomposición química de la materia en el cual se introduce un agente pro degradante que genera la oxidación y biodegradación simultánea o sucesiva. Una característica de la materia oxobiodegradable es que puede descomponerse en cualquier ambiente siempre y cuando haya oxígeno incluso en la ausencia de agua.</p> <p>Oxo-degradación: Proceso por medio del cual se agregan aditivos químicos en la etapa de fabricación del material, descomponiéndolo en menor tiempo y quedándose en el ambiente en forma de millones de partículas que ocasionan afectaciones ambientales negativas.</p> <p>Ozono: Sustancia estratosférica que se forma en la atmósfera cuando la radiación ultravioleta alcanza la baja estratosfera y disocia las moléculas de oxígeno (O₂) en oxígeno atómico (O). Posteriormente, el oxígeno atómico se combina rápidamente con otras moléculas de oxígeno (O₂) para formar el ozono (O₃).</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO II</p> <p style="text-align: center;">Líneas mínimas para el uso de las declaraciones alusivas a las cualidades, características o atributos amigables con el medio ambiente de productos</p> <p>Artículo 4°. Sin perjuicio de lo establecido en la Ley 1480 de 2011 referente al acceso a la información, la comunicación de cualidades, características o atributos ambientales debe ajustarse a los lineamientos de la presente Ley.</p> <p>Artículo 5°. Criterio comparativo. Cualquier declaración comparativa de una cualidad, característica o atributo ambiental de un producto deberá cumplir con las siguientes condiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> Deberá aplicarse sobre la base de una norma publicada o método de ensayo reconocido; Deberá ser específica y dejar clara la base de comparación, cuantificada y calculada utilizando las mismas unidades de medida, basadas en la misma unidad funcional, y calculada sobre un intervalo de tiempo equiparable, de conformidad con la comparación que se pretenda realizar apropiado; Solo puede afirmarse la superioridad de tipo ambiental de determinado producto, cuando exista una ventaja significativa que pueda ser demostrada cuantitativamente; Los productos comparados deberán tener la misma finalidad y satisfacer las mismas necesidades; Los argumentos comparativos deberán redactarse de tal manera que resulte claro cuál es la ventaja expresada. Se deberá señalar si dicha ventaja es absoluta (total) o relativa (parcial), independientemente de que ésta se refiera a procesos o productos anteriores del propio anunciante, o a los de un competidor; 	<ol style="list-style-type: none"> Las mejoras respecto a un producto y a su empaque deberán declararse separadamente y no deberán integrarse; Cuando la ventaja consista en la disminución en el uso de componentes o elementos que tienen un impacto ambiental negativo, deberá señalarse claramente cuáles componentes o elementos se han reducido y en qué porcentajes. <p>Artículo 6°. Demostraciones científicas. Las declaraciones de cualidades, características o atributos ambientales deben estar basadas en pruebas realizadas a partir de metodologías reconocidas internacionalmente, objetivas, actuales, suficientes, y deberán ser verificables. Por lo tanto, deben cumplir al menos con las siguientes condiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> Antes de hacer la declaración de cualidades, características o atributos ambientales, se deberán tener las demostraciones científicas; Las pruebas, análisis, investigaciones, estudios u otra evidencia deberán basarse en la expertise de profesionales en el área pertinente y utilizando procedimientos objetivamente aceptados internacionalmente; Se considerará que hay verificación siempre y cuando el proceso adelantado para tal fin no comporte el uso de información confidencial o esté sujeto a reserva; El declarante deberá ser responsable de la evaluación, así como de facilitar los datos necesarios para la verificación de la declaración, si así se le requiere; Únicamente podrán utilizarse demostraciones técnicas o científicas acerca del beneficio ambiental cuando se encuentren apoyadas en pruebas científicas, normas o estándares internacionales. La publicidad no debe reproducir o hacer uso de testimonios científicos o técnicos, o que se perciban como tales, que no sean verídicos o verificables; Los métodos para evaluación y verificación de las declaraciones deberán seguir, en orden de preferencia, normas internacionales, normas reconocidas de aceptabilidad internacional (pueden incluir normas regionales o nacionales) o métodos de industria y comercio, los cuales estarán sujetos a revisión entre pares; Siempre que las organizaciones de estandarización Normas ISO, Estándares Técnicos DIN, Estándares eléctricos IEC y/o Estándares ASTM, o quien haga sus veces, presenten metodologías pertinentes para las declaraciones amigables con el medio ambiente, estas se deberán priorizar como métodos de evaluación y verificación. <p>PARÁGRAFO PRIMERO: Las demostraciones científicas a las que se refiere el presente artículo, deberán ser obtenidas de acuerdo con las condiciones físicas, geográficas, demográficas y demás propias del territorio en el cual se promueva el consumo del producto, al momento en que se divulga la información al público.</p> <p>PARÁGRAFO SEGUNDO: Las declaraciones alusivas a cualidades, características o atributos ambientales de los productos y servicios deberán tener en cuenta la totalidad de su ciclo de vida con el fin de evitar la transferencia de cargas entre las diferentes etapas, e identificar los puntos críticos que tienen mayor impacto dentro del proceso productivo.</p>

PARÁGRAFO TERCERO: En caso de declaraciones abusivas a cualidades, características o atributos ambientales de los productos, relativas a su disposición final, las demostraciones científicas a las que se refiere el presente artículo, además, deberán tener en cuenta las condiciones propias del ambiente en el que se hace habitualmente la disposición.

PARÁGRAFO CUARTO: El Gobierno Nacional, a través del Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC), se encargará de acreditar los laboratorios nacionales e internacionales que tengan la capacidad de verificar el cumplimiento de lo señalado en el presente artículo.

PARÁGRAFO QUINTO: Lo expuesto en el presente artículo deberá ser reglamentado por parte del Gobierno Nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente norma.

Artículo 7°. Promoción de productos. Toda fabricante y/o comercializador, que anuncie la promoción de productos deberá conservar la información y documentación relativa a la publicidad mediante la cual se anuncian cualidades, características o atributos ambientales de los productos, por el término de vigencia de la garantía del producto publicitado.

Adicionalmente, previo a la emisión de la publicidad, deberá emitirse una constancia escrita del propietario del establecimiento o representante legal de la persona jurídica en la que manifieste:

- a. Que verificó el cumplimiento de la regulación de publicidad comercial ambiental;
- b. Que estableció la veracidad de las características ambientales contenidas en la misma;
- c. Que cuenta con los estudios pertinentes que sustentan las afirmaciones ambientales.

PARÁGRAFO: La anterior constancia deberá estar a disposición de la Superintendencia de Industria y Comercio.

CAPÍTULO III

Disposiciones para impulsar el consumo de productos con cualidades, características o atributos amigables con el medio ambiente

Artículo 8°. Etiquetado de las declaraciones ambientales. Para todos los productos que incluyan declaraciones ambientales se podrán utilizar instrumentos tecnológicos para el suministro de la información, incluyendo en los envases o empaques elementos que remitan al consumidor a páginas web o a los documentos correspondientes, donde se incorporen los requerimientos específicos de las diferentes declaraciones ambientales, según corresponda.

PARÁGRAFO: El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentará los parámetros técnicos de este etiquetado definiendo la forma, figura, símbolos, textos, colores, tamaño y ubicación.

PARÁGRAFO 2: Esta obligación aplica a las siguientes declaraciones, sin limitarse a ellas: compostable, degradable, biodegradable, para desensamblar o desarmar, de larga vida, utilizando energía recuperada, reciclable, reciclado, consumo reducido de recursos, reutilizable y/o recargable, reducción de desechos, cruelty free o libre de maltrato animal, verde, ecológico, amigable con el ambiente, sostenible, limpio, escudizado, materiales renovables, no daño a la capa de ozono, utilización de energía renovable, no tóxico, compensación de huella de carbono, negocios verdes y sostenibles.

Artículo 9°. Herramientas educativas de información amigable con el medio ambiente. El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, diseñará herramientas educativas tales como cartillas, páginas web, aplicaciones para dispositivos móviles y demás herramientas que brinden las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), con información y procesos educativos sobre las cualidades, características o atributos amigables con el medio ambiente, la actual crisis climática y acciones que mitiguen los efectos del cambio climático.

PARÁGRAFO: El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en el término de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, diseñará las herramientas educativas de que trata el presente artículo.

Artículo 10°. Programas educativos para fomentar el uso de productos con cualidades, características o atributos amigables con el medio ambiente. La ciudadanía deberá recibir los conocimientos necesarios para comprender la actual crisis climática, las diferentes acciones que mitigan los efectos del cambio climático y la información necesaria para comprender las diferentes cualidades, características o atributos amigables con el medio ambiente de los productos. Para esto, el Ministerio de Educación fijará en los programas de educación preescolar, primaria, secundaria, universitaria, de educación no formal, educación para docentes y demás programas educativos, los planes curriculares y actividades educativas para la protección del medio ambiente.

Artículo 11°. Programas de comunicación para el fomento de productos con cualidades, características o atributos amigables con el medio ambiente. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con la Autoridad Nacional de Televisión - ANTV, o quien haga sus veces, deberá fomentar la emisión de contenidos para la divulgación de acciones que mitiguen los efectos del cambio climático e informar sobre la actual crisis climática en la franja infantil y familiar en horario triple A (horario AAA) en televisión por los medios ordinarios y canales por suscripción, en los espacios y tiempos dispuestos para uso estatal, por parte de las entidades públicas.

Asimismo, deberá brindar espacios que garanticen el acceso y la difusión del mismo tipo de mensajes por emisoras radiales y plataformas de internet. Los medios de comunicación en todo espacio publicitario relacionado con el medio ambiente deberán incluir una franja visible o audible que dé cuenta de la información veraz e imparcial.

PARÁGRAFO: Toda la política pública relacionada con protección del medio ambiente se hará con fundamento en evidencia científica y salvaguardando el principio fundamental de prevalencia del derecho a un medio ambiente sano.

CAPÍTULO IV

Reglamentación de las declaraciones abusivas a las cualidades, características o atributos ambientales de productos

Artículo 12°. Declaración de compostable. Cualquier forma de difusión que realice la declaración de producto compostable deberá cumplir con las siguientes condiciones:

- a. Junto a la declaración de producto compostable se deberá especificar el tipo de instalación o proceso de compostaje en el cual el componente es convertible en abono y el tiempo aproximado que este tarda en convertirse en abono;
- b. La declaración deberá especificar si la disposición del producto en un relleno sanitario generaría emisiones de metano;
- c. Si el producto completo no se puede convertir en compost, la declaración deberá identificar específicamente cuáles componentes se pueden convertir en compost y cuáles no;
- d. Si es necesario un proceso de separación de componentes para el desarrollo del proceso de compostaje se deberán dar las instrucciones de cómo hacerlo;
- e. Si se declara el tipo de compostaje doméstico, este no deberá necesitar preparaciones, modificaciones o tratamientos adicionales del producto.

Artículo 13°. Declaración de degradable. Cualquier forma de difusión que realice la declaración de producto degradable deberá cumplir con las siguientes condiciones:

- a. La declaración de degradable debe ser probada por evidencia científica competente y fiable, que demuestre que el producto entero o empaque se degrada completamente. La evidencia científica debe cumplir con los requisitos especificados en el artículo 6°;
- b. Junto a la declaración de producto degradable se deberá especificar el mecanismo de degradación (biodegradación, degradación química, degradación mecánica, degradación térmica, foto-degradación, hidro-biodegradación, oxo-biodegradación) y el tiempo aproximado que este tardará en degradarse;
- c. Queda prohibido hacer una declaración de degradable para un producto o empaque, o componente de un producto o empaque, que libere sustancias en concentraciones dañinas para el medio ambiente, de acuerdo con las advertencias de la Organización Mundial de la Salud;
- d. Junto a la declaración de producto oxo-degradable se deberá informar textualmente que esta característica no protege al medio ambiente.

Artículo 14°. Declaración de diseñado para desensamblar o desarmar. Cualquier forma de difusión que realice la declaración de producto diseñado para desensamblar o desarmar deberá cumplir con las siguientes condiciones:

- a. La declaración de desensamblar solo se debe realizar si no se requieren herramientas ni habilidades especializadas para llevar a cabo el proceso de desensamblar o si se entrega información clara sobre el método de desensamblar;

- b. La declaración de diseñado para desensamblar o desarmar deberá especificar las partes o componentes que se reutilizan, reciclan o de alguna otra manera se desvían de la corriente de residuos y se deberá especificar si el desensamblar será llevado a cabo por el comprador o usuario, o si son especialistas quienes realizan el proceso de desensamblar;
- c. Si es necesario un proceso de desensamblar por parte de especialistas, se deberá especificar el proceso de evolución del producto y se deberán tener a disposición instalaciones de recolección.

Artículo 15°. Declaración de producto de larga vida. Cualquier forma de difusión que realice la declaración ambiental de producto de larga vida deberá cumplir con las siguientes condiciones:

- a. Puesto que las declaraciones ambientales de producto de larga vida son comparativas, estas deberán cumplir con los requisitos especificados en el artículo 6°;
- b. Las declaraciones ambientales de producto de larga vida deberán manifestar las razones que dan soporte a la declaración, tales como: el periodo de vida ampliado o porcentaje del mejoramiento y valor medio.

Artículo 16°. Declaración de producto fabricado utilizando energía recuperada. Cualquier forma de difusión que realice la declaración de energía recuperada deberá cumplir con las siguientes condiciones:

- a. La energía recuperada de materiales de residuo se refiere a la recolección y transformación de material de residuo en energía útil. Esto incluye cualquier recolección y conversión de materiales de residuos de instalaciones de industria, hogar, negocio o servicio público;
- b. Antes de hacer una declaración de energía recuperada, quien declara deberá asegurar que los efectos adversos al medio ambiente resultantes de esta actividad sean gestionados y controlados;
- c. Se deberá declarar el tipo y cantidad de residuo que ha sido utilizado en el proceso de recuperación;
- d. Si la declaración se aplica de forma comparativa, deberán cumplirse los requisitos del artículo 6° de la presente norma.

Artículo 17°. Declaración de producto reciclable. Cualquier forma de difusión que realice la declaración de producto reciclable deberá cumplir con las siguientes condiciones:

- a. La declaración de producto reciclable solo se deberá realizar si el producto o empaque es reciclable en su totalidad;
- b. Se deberán especificar las condiciones de reciclabilidad;
- c. Si el producto completo no es reciclable, la declaración deberá identificar la respectiva proporción o partes reciclables y el proceso para reciclarlas;
- d. Si el producto es reciclable una única vez, la declaración debe especificarlo;
- e. Junto a la declaración de producto reciclable se deberá informar la tasa de reciclaje nacional del año inmediatamente anterior al momento de producción del

producto de acuerdo con lo estipulado por el DANE en la Cuenta Ambiental y Económica de Flujos de Materiales de Residuos Sólidos o quien haga sus veces.

Artículo 18°. Declaración de producto reciclado. Cualquier forma de difusión que realice la declaración de producto reciclado deberá cumplir con las siguientes condiciones:

- a. Junto a la declaración de producto reciclado se deberá informar el porcentaje de material reciclado;
- b. El porcentaje de contenido reciclado de los productos y de los embalajes deberá declararse por separado.

Artículo 19°. Declaración de consumo reducido de recursos. Cualquier forma de difusión que realice la declaración de consumo reducido de energía o agua deberá cumplir con las siguientes condiciones:

- a. Puesto que las declaraciones de consumo reducido de energía o agua son comparativas, estas deben cumplir con los requisitos especificados en el artículo 6°;
- b. Las declaraciones de utilización reducida de recursos deberán expresarse en términos de porcentaje de reducción (%) y deberán indicar a qué etapa del ciclo de vida del producto aplica;
- c. Las declaraciones de consumo reducido de energía deberán basarse en la reducción de consumo de energía al usar los productos y prestar los servicios y no deberán incluir la reducción de energía en los procesos empleados para fabricar el producto;
- d. Deberá declararse el recurso (material, agua o energía) al que se hace referencia en un enunciado explicativo.

Artículo 20°. Declaración de producto reutilizable y/o recargable. Cualquier forma de difusión que realice la declaración de producto reutilizable y/o recargable deberá cumplir con las siguientes condiciones:

- a. La declaración de producto reutilizable y/o recargable deberá manifestar que esta solo es procedente si el producto es efectivamente reutilizado y recargado, de forma que se genere la reducción del uso de material virgen y los impactos de su fabricación;
- b. Ningún producto o empaque se deberá declarar reutilizable o recargable a menos que se pueda reutilizar o recargar para su propósito original o para propósitos para los cuales su reutilización o recarga/relleno sea plenamente adecuada;
- c. Se deberá realizar una declaración justificada de la capacidad de reutilización o de recarga/relleno por parte de quien publicita.

Artículo 21°. Declaración de reducción de desechos. Cualquier forma de difusión que realice la declaración de reducción de desechos deberá cumplir con las siguientes condiciones:

- a. Puesto que las declaraciones de reducción de desechos son comparativas, estas deberán cumplir con los requisitos especificados en el artículo 6°;

- b. La declaración de reducción de desechos deberá especificar de forma cuantitativa dicha reducción.
- c. La reducción de desechos de los productos y empaques puede incluir la reducción en un desecho generado en etapas de producción, distribución, uso y disposición final. De ser así, junto a la declaración se deberá especificar la etapa correspondiente.

Artículo 22°. Declaración de producto cruelty free o libre de maltrato animal. Para incluir la declaratoria de cruelty free o libre de maltrato animal de cualquier producto, deberá garantizarse que ni el producto final, ni ninguno de los materiales o ingredientes que lo componen haya sido testado en animales.

Artículo 23°. Declaración de producto "verde", "ecológica", "amigable con el ambiente", "sostenible", "limpio", "ecodiseñado", "así definido para el medio ambiente", "no poligéneo" o similares. Cualquier forma de difusión que realice declaraciones genéricas o no específicas deberá cumplir con las siguientes condiciones:

- a. Teniendo en cuenta que estas declaraciones son genéricas o no específicas sobre un beneficio ambiental, cualquiera de estas declaraciones deberá ir acompañada de la razón por la que se emite esta característica y los beneficios específicos que genera al ambiente;
- b. Estas declaraciones podrán ser usadas si el beneficio ambiental es medible, verificable y si aplica para todo el ciclo de vida del producto.

Artículo 24°. Declaración de uso de materiales renovables. Cualquier forma de difusión que realice la declaración de producto elaborado con materiales renovables deberá cumplir con las siguientes condiciones:

- a. Estas declaraciones deberán mencionar los materiales utilizados y brindar información clara y calificada explicando por qué el material es renovable;
- b. Junto a la declaración se deberá informar si el producto o empaque está hecho completamente de materiales renovables o, de no ser así, en qué porcentaje son materiales renovables.

Artículo 25°. Declaración de no daño a la capa de ozono. Cualquier forma de difusión que realice la declaración de producto "no daña la capa de ozono", "ozono seguro" u otra similar deberá cumplir con las siguientes condiciones:

- a. La declaración deberá ser probada por evidencia científica competente y fiable, que demuestre que el producto no daña la capa de ozono o la atmósfera. La evidencia científica deberá cumplir con los requisitos especificados en el artículo 6°;
- b. Queda prohibido incluir ingredientes, o sustancias que reduzcan o tengan la potencialidad de reducir la capa de ozono en productos que realicen esta declaración.

Artículo 26°. Declaración de producto elaborado a partir de la utilización de energía renovable. Cualquier forma de difusión que realice la declaración de producto

elaborado a partir de la utilización de energía renovable deberá cumplir con las siguientes condiciones:

- a. Queda prohibido hacerse una declaración de producto elaborado a partir de la utilización de energía renovable si se utilizan combustibles fósiles o electricidad derivada del consumo de combustibles fósiles para la elaboración de cualquier parte o pieza del producto anunciado o para energizar cualquier parte del producto anunciado;
- b. Todos los procesos de producción que intervienen en la elaboración del producto anunciado deben ser alimentados con energía renovable;
- c. Estas declaraciones deben mencionar la fuente de energía renovable generada a partir de fuentes no convencionales de energía (por ejemplo, eólica o solar) o fuentes convencionales de energía (por ejemplo, hidroeléctrica).

Artículo 27°. Declaración de producto no tóxico. Cualquier forma de difusión que realice la declaración ambiental de producto no tóxico deberá cumplir con las siguientes condiciones:

- a. La declaración ambiental debe ser probada por evidencia científica competente y fiable, que demuestre que no representa ningún riesgo para la salud y el medio ambiente;
- b. Estas declaraciones ambientales deberán especificar el tiempo y dosis en las cuales el producto puede volverse tóxico.

Artículo 28°. Declaración de producto "libre de", "así contiene" o "no usa". Cualquier forma de difusión que realice la declaración de producto "libre de" deberá cumplir con las siguientes condiciones:

- a. Queda prohibido realizar la declaración "libre de" si el producto nunca ha contenido la sustancia especificada y en el futuro tampoco la tendrá;
- b. Se declara que se están evitando impactos ambientales relacionados con la sustancia que no está presente en el producto.

Artículo 29°. Declaración de compensación de la huella de carbono. Cualquier forma de difusión que realice la declaración de compensación de la huella de carbono de un determinado producto deberá cumplir con las siguientes condiciones:

- a. La declaración deberá ser determinada a través de métodos científicos competentes y fiables que cuantifiquen las reducciones de emisiones que se anuncian y para asegurar que no se declara la misma reducción más de una vez, esta debe cumplir con los requisitos especificados en el artículo 6°;
- b. Junto a la declaración se deberá especificar si la reducción de emisiones o la actividad que provocó la reducción cumple una obligación legal;
- c. La determinación de huella de carbono con enfoque de producto deberá indicar la metodología utilizada;
- d. Aun cuando las actividades de compensación se dan en un marco de voluntariedad, la información asociada deberá ser suministrada de forma completa y precisa;

- e. Las declaraciones de compensación de carbono deben expresarse en términos de Toneladas de CO₂.

Artículo 30°. Declaración de negocios verdes y sostenibles. Cualquier forma de difusión que realice la declaración de negocios verdes y sostenibles deberá cumplir con las siguientes condiciones:

- a. La declaración debe justificarse a partir de la clasificación y criterios definidos en el Plan Nacional de Negocios Verdes del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible;
- b. Para comunicar el atributo de Negocio Verde y Sostenible se deberá acreditar el aval expedido por la Autoridad Ambiental competente teniendo en cuenta los criterios e indicadores mínimos definidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a través del Plan Nacional de Negocios Verdes.

Artículo 31°. Declaraciones conjuntas. Si una declaración acompaña a otra declaración, también deberá ceñirse a los requisitos aplicables a la otra declaración.


CAPÍTULO V

Disposiciones finales

Artículo 32°. Inspección, vigilancia y control. La Superintendencia de Industria y Comercio vigilará y sancionará el incumplimiento en materia de publicidad y violaciones a los derechos de los consumidores, de conformidad con lo establecido en el Título VIII de la Ley 1480 de 2011 o las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan.

Artículo 33°. Vigencia. La presente ley entrará en vigencia seis (6) meses después de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,



JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Representante a la Cámara
Partido Liberal

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CONTENIDO.

1. Objeto del proyecto de ley
2. Justificación del proyecto de ley
3. Desinformación ambiental
4. Regulación a nivel internacional en materia de desinformación ambiental
5. ¿Cómo evitar el greenwashing?
 - a. Monitoreo periodístico y social
 - b. Empaquetado que evidencie la realidad ambiental
6. Regulación y normas de etiquetado
7. Competencia constitucional del congreso
8. Conflicto de interés.

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley busca establecer los requisitos que deberá cumplir el etiquetado, la publicidad y cualquier otra forma de marketing abusiva a cualidades, características o atributos beneficiosos con el ambiente de los productos. Este objetivo se complementa con la promoción de estilos de vida sostenibles, el apoyo a compañías responsables ambientalmente y la garantía de acceso a información adecuada que permita hacer elecciones bien fundadas.

2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

2.1 CONSTITUCIONAL

El presente proyecto de ley garantiza derechos que están en la Constitución Política de Colombia y en el bloque de constitucionalidad como lo es el derecho a información veraz y el derecho a un medio ambiente sano. En primer lugar, vemos en el Artículo 20 de la Constitución que toda persona tiene derecho a recibir información veraz e idónea:

Artículo 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura.

Esta disposición exige cierto nivel de responsabilidad social sobre la difusión de la información, en especial por parte de los medios de comunicación, atendiendo a su papel preponderante y la influencia directa que tienen sobre la sociedad.

2.2 REALIDAD AMBIENTAL

La crisis ambiental no solo es inminente y sus efectos son reales y actuales. De acuerdo con el Panel Intergubernamental de Expertos para el Cambio Climático - IPCC¹, las actividades humanas han causado un calentamiento global de aproximadamente 1,0°C con respecto a los niveles preindustriales, temperatura que irá aumentando con el ritmo global de emisiones de gases de efecto invernadero.

A medida que aumenta la temperatura global, los riesgos para los sistemas naturales y humanos son mayores. De hecho, ya se han observado impactos que son irreversibles; derretimiento de los polos y aumento del nivel del mar, fenómenos meteorológicos extremos con mayor frecuencia e intensidad, disminución de los recursos hídricos, olas de calor, incendios forestales y sequías, pérdida de ecosistemas y desertificación, destrucción de ecosistemas marinos, extinción de especies animales y vegetales, acidificación de los océanos, entre otros.

Colombia ocupa el segundo lugar a nivel mundial en biodiversidad con más de 50.000 especies registradas. Es un país privilegiado por su posición geográfica, la diversidad de sus ecosistemas y sus riquezas naturales. Sin embargo, la crisis climática no es ajena a las problemáticas del país. De hecho, las zonas costeras e insulares colombianas son altamente vulnerables a los impactos del cambio climático².

La ONU, en su búsqueda de mecanismos de cooperación mundial para abordar los problemas más urgentes a los que se enfrenta el mundo hoy en día, gestó la creación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS. El propósito era crear una agenda global que liderará el marco de acciones para el cuidado del planeta y el bienestar de la humanidad durante los próximos 15 años. En consecuencia, en septiembre de 2015 fue aprobada la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible por los 193 Estados miembros de Naciones Unidas. Documento donde se fijaron 17 objetivos y 169 metas que integran las esferas ambiental, económica y social.



¹ IPCC. 2019. Informe especial - Calentamiento global de 1,5°C.
² IDEAM. 2012. Generación de Información del Cambio Climático Regional y Local.

Además, la Constitución en su Artículo 78 consagra el principio general de protección del consumidor, regulando no solo la calidad de los bienes y servicios ofrecidos a la ciudadanía sino también la información que se suministra a la comunidad durante su comercialización:

Artículo 78. La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, actúan contra la salud, la seguridad y el bienestar apropiadamente a consumidores y usuarios. El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.

Disposición que fue desarrollada en el Estatuto del Consumidor, Ley que contempla un conjunto de normas que regulan las relaciones de consumo entre productores, proveedores y consumidores.

No obstante, aunque en la actualidad existe una regulación específica frente al manejo de la información que se entrega a la ciudadanía con fines de consumo, se evidencia la necesidad de complementar dicha normativa con disposiciones específicas relativas a otro asunto que está contemplado en la constitución a manera de derecho, deber y mandato: la protección al medio ambiente.

El artículo 79 de la Constitución Política de Colombia, estableció el derecho más colectivo de los humanos, el derecho a gozar de un ambiente sano, determinando que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente.

Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estas fines.

Actualmente, el mundo enfrenta grandes retos en materia ambiental, especialmente en lo relativo al cambio climático, la reducción de gases de efecto invernadero, la protección de las áreas ambientales estratégicas y, cada vez más, el sector productivo adquiere un fuerte protagonismo ante la necesidad de adelantar procesos más limpios y comercializar productos amigables con el ambiente. No obstante, se ha identificado que en muchas oportunidades las declaraciones ambientales de los productos no corresponden con la realidad de lo que se publicita.

Así, ante las nuevas dinámicas ambientales, se requiere el desarrollo de regulación específica sobre las declaraciones beneficiosas con el medio ambiente que se suministran a la comunidad. Se hace necesario entonces establecer requisitos específicos en materia de publicidad y cualquier otra forma de marketing abusiva a información ambiental, promoviendo el desarrollo de modelos de consumo y producción ecológicos y responsables.

Fuente: Naciones Unidas.

En particular, el ODS 12 de Producción y Consumo Responsable, busca promover estilos de vida sostenibles, aumentar la eficiencia de los recursos y desvincular el crecimiento económico de la degradación ambiental. En línea con este ODS, el Gobierno Nacional ha venido desarrollando estrategias que promueven la economía circular, así como la gestión sostenible y eficiente de los recursos naturales³. Sin embargo, alcanzar una economía productiva, eficiente y sostenible no es tarea fácil.

En este orden de ideas y teniendo en cuenta la Agenda 2030, es necesario reinventar los estilos de vida actuales orientándonos hacia un futuro más sostenible. Se deben fortalecer los sistemas de información sobre temas relacionados al consumo y producción sostenible, apoyando así la transición de una economía lineal a una economía circular. Bajo esta línea, es una necesidad modificar las normas vigentes con el fin de fomentar el consumo consciente y proteger a los consumidores de la desinformación ambiental.

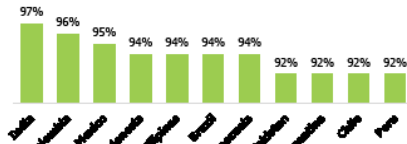
3. DESINFORMACIÓN AMBIENTAL

En todo el mundo, el comportamiento de los consumidores ha venido experimentando un cambio sustancial. El consumo se ha convertido en un acto político y las marcas que adoptan prácticas medioambientales y sociales se ven recompensadas con un mayor nivel de ventas y un aumento en la fidelidad de sus clientes. En el informe Battle of the wallets de 2018 de la consultora Weber Shandwick, se descubrió que el 83% de los consumidores prefieren el activismo positivo⁴, es decir, mostrar apoyo a las empresas comprándoles y no solo evitando las compañías con cuyas prácticas no están de acuerdo.

La sociedad ha ido adquiriendo conciencia del problema climático y en particular, América Latina está a la cabeza del consumo sostenible. De acuerdo con el Global Sustainable Shoppers Reports de 2018, la consultora multinacional Nielsen encontró que el 73% de los consumidores a nivel mundial cambiarían sus hábitos de consumo para reducir su impacto en el medio ambiente, proporción que asciende al 85% en los consumidores latinoamericanos⁵. De la misma manera, el Barómetro de las Américas LAPOP muestra que el 75% de los sudamericanos calificaron de "Muy grave" el problema del cambio climático frente al 40% en Canadá y Estados Unidos⁶.

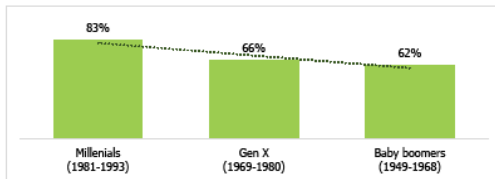
³ Departamento Nacional de Planeación. Junio 2021. Reporte Nacional Voluntario 2021.
⁴ Weber Shandwick. 2018. Battle of the Wallets: The changing landscape of consumer activism.
⁵ The Nielsen Company. 2018. Global Sustainable Shoppers Report.
⁶ Americas Barometer. 2018. La educación y la valoración del medio ambiente promueven la preocupación por el cambio climático en América Latina y el Caribe.

La tendencia es aún más marcada en Colombia, donde el 96% de los encuestados consideran que es extremadamente o muy importante que las compañías implementen programas enfocados en proteger el medio ambiente. Así las cosas, Colombia se posiciona como el segundo país con mayor demanda de sostenibilidad corporativa.



Fuente: Global Sustainable Shoppers Reports de 2018.

Además, la conciencia del problema climático es una muestra del cambio generacional, este mismo informe muestra que el 83% de los millenials, entendidos como aquellos jóvenes que nacieron a partir de los años 80's, en América Latina, se preocupan por la sostenibilidad de los procesos de producción de las compañías, frente a un 62% en la generación de los simulo estos las personas nacidas entre 1946 y 1964. Así las cosas, percibiendo el auge del activismo ecológico en las nuevas generaciones, se espera que continúe la tendencia creciente que muestra un mayor interés en las problemáticas medio ambientales.



Fuente: Global Sustainable Shoppers Reports de 2018.

La pandemia por COVID-19 ha sido otro factor que ha evidenciado la relación entre los seres humanos y el medio que lo rodea, así como la dependencia de la especie humana en la protección del medio ambiente. En consecuencia, la agenda de sostenibilidad ha adquirido mayor relevancia para los consumidores. De hecho, el reciente informe de la consultora BCG revela que 9 de cada 10 encuestados afirmaron estar igual o más preocupado por los problemas medioambientales tras el brote del virus y más del 90% manifestó que sus acciones podrían hacer frente al cambio climático⁷.

⁷ Boston Consulting Group, Julio 2020, The Pandemic is Highlighting Environmental Awareness.

Esto muestra el inicio de una transformación en los hábitos de consumo, donde no solo se exige a las compañías productos sostenibles sino responsabilidad corporativa en todas las operaciones. De hecho, esta presión también se evidencia en ámbitos económicos:

- Índice Dow Jones de sostenibilidad.
- Participación de compañías en los Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS.
- Políticas medioambientales corporativas.
- Requerimientos de informes de sostenibilidad.
- Carbon Disclosure Project.
- Índice Global FTSE4Good.
- Índice Strux Global ESG.

La presión institucional no solo viene de inversionistas e instituciones financieras, también proviene de organizaciones ambientales, clientes y consumidores, proveedores e incluso del mismo mercado laboral, pues cada vez es más común que los empleados quieran sentirse cómodos en la compañía en la que trabajan.

Sin embargo, esta revolución ambiental ha traído no solo conductas positivas sino también negativas. Aun cuando muchas instituciones cada día sienten más presión de satisfacer obligaciones medioambientales, para muchos otras la sostenibilidad y la protección medio ambiental no es una prioridad. Este aumento de exigencias ambientales no es un problema en sí mismo, de hecho es una presión que favorece a la sociedad. El problema surge cuando las instituciones asumen compromisos ambientales que no logran materializar.

En estos contextos nace el *greenwashing* entendido, según el diccionario inglés de Oxford, como "desinformación diseminada por una organización para presentar una imagen pública respetuosa del medioambiente". Concepto que también ha sido desarrollado por Greenpeace como "el acto de engaño al consumidor para que la percepción de que los productos y los objetivos de una empresa sean vistos como ecológicamente amigables", definición que abarca también los bienes que se producen.

Es decir, el *greenwashing* se trata de marketing disfrazado de propaganda medio ambiental deshonesta que busca mejorar la imagen de la compañía a través de iniciativas de responsabilidad ambiental que en realidad no se ejecutan, o no se ejecutan en la medida en que se anuncia (en la propaganda, empaque del producto, reporte o noticia) o se deja de lado algún aspecto negativo de la iniciativa. Este es un fenómeno que viene creciendo con intensidad cada año.

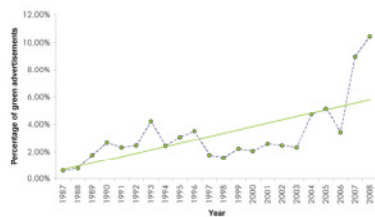
Buscando ilustrar las prácticas de *greenwashing*, la empresa especializada en mercado ambiental TerraChoice, clasificó las prácticas más comunes en 7 transgresiones:⁸

- Intercambio oculto: Afirmar que un producto es ecológico solo porque presenta un atributo amigable con el medio ambiente (y no es el impacto ambiental más significativo).

⁸ TerraChoice, 2009, Green sin el *greenwashing*.

- Falta de pruebas: Cuando no hay datos, ni información verificable o certificada por un tercero que asegure que la afirmación hecha es veraz y objetiva.
- Imprecisión: Atributos tan vagamente definidos o tan ampulosos que se pueden malinterpretar.
- Falta de etiqueta: Mediante palabras o imágenes se sugiere que un producto avale o certifica como verde un producto que en realidad no tiene dicha aprobación.
- Irrelevancia: Se realiza una afirmación ambiental que puede ser verdadera pero no es importante o útil para consumidores que buscan productos preferiblemente ambientales.
- Menos de los mejores: Se da una afirmación que puede ser verdadera dentro de la categoría del producto pero que puede distraer al consumidor de los impactos ambientales mayores.
- Engañar: Mencionar alguna cualidad, característica o atributo ambiental que no es cierta.

En la misma medida en que el movimiento ambiental gana impulso, más corporaciones intentan enmarcarse como ecológicas, lo que ha venido aumentando el *greenwashing*. TerraChoice encontró que la publicidad medioambiental ha venido creciendo drásticamente a través de los años.⁹ En este mismo informe revelaron que el 98% de los productos analizados comete al menos una de las transgresiones del *greenwashing*.



Fuente: Environmental Claims in Consumer Markets. TerraChoice de 2009.

Profundizando en el término *greenwashing* o "lavado verde", algunos casos de desinformación o engaño se dan de manera selectiva por parte de las compañías. Es decir, llevan a cabo una ampliación o exageración de la información ambiental positiva y verdadera y omiten información negativa. Esta genera una imagen distorsionada a favor de aspectos ecológicos, aun cuando la organización o su actividad no es realmente amigable con el medio ambiente.

⁹ TerraChoice Environmental Marketing, Abril 2009, Environmental Claims in Consumer Markets.

Dos de los factores que generan el *greenwashing* son la presión institucional y los bajos incentivos económicos. La relación entre estas dos variables ayuda a explicar los diferentes escenarios en materia de veridización empresarial:

Presión Institucional	Incentivos económicos	Tendencia
Alta	Altos	Compromiso e implementación de políticas sostenibles
Alta	Bajos	Greenwashing o lavado verde
Baja	Altos	Alta probabilidad de compromiso e implementación de políticas sostenibles.
Baja	Bajos	Poco compromiso a implementación de políticas sostenibles.

Fuente: IESE. Greenwashing: ser verde o parecerlo.¹⁰

Lo anterior muestra que las compañías llevan a cabo un análisis de costo-beneficio que resulta en un escenario desfavorable para el medio ambiente ya que sin incentivos económicos es muy poco probable que se den compromisos ambientales o se implementen políticas sostenibles por parte de las compañías. En consecuencia, si existe una alta presión institucional sin que esté acompañada por incentivos económicos, la probabilidad de *greenwashing* aumenta.

Las distorsiones en el mercado generadas por el *greenwashing* son múltiples, empezando por altos costos sociales y menor salud ambiental. Estas consecuencias perjudican tanto a los consumidores, como a las compañías y al medio ambiente:

- Causa desconfianza y escepticismo en los consumidores, quienes no saben realmente que producto es sostenible.
- Las empresas que legítimamente intentan ser menos dañinas ambientalmente pierden su ventaja competitiva.
- El aumento de declaraciones "verdes" engañosas hace que las cualidades medioambientales de un producto se tornen insignificantes.
- Disminuye la motivación, por parte de las compañías, de fabricar productos más sostenibles.
- Si las afirmaciones «verdes» de las empresas no tienen conexión con la realidad, se puede inducir a error a los consumidores, el usuario puede hacer un uso erróneo del producto o servicio en lugar de proteger el medioambiente.

¹⁰ Fuente: IESE, 2012, Greenwashing: ser verde o parecerlo.

4. REGULACIÓN A NIVEL INTERNACIONAL EN MATERIA DE DESINFORMACIÓN AMBIENTAL.

En Estados Unidos se emitió una Guía para el uso de declaraciones ambientales¹¹ elaborada por la Comisión Federal de Comercio - FTC. Su objetivo es regular el etiquetado, la publicidad y cualquier otra forma de marketing ambiental. Esta guía nace como una interpretación administrativa de la ley que busca ayudar a los especialistas en marketing a evitar declaraciones ambientales engañosas, es decir, no tiene fuerza ni efecto de ley. El documento incluye ejemplos y analiza la información por categorías. Además, se procura armonizar la guía con la Organización Internacional de Normalización - ISO 14021¹².

El Parlamento Europeo afirma que para la mayoría de los consumidores europeos, el comportamiento social de una empresa influye en las decisiones de compra, donde una de las cuestiones que más le preocupa a la población es la protección general del medio ambiente y la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Así las cosas, la Unión Europea fomenta un marco para la responsabilidad social de las empresas en su Libro Verde¹³, donde se reconoce el comportamiento ecológico de los consumidores que exigen y compran productos que se producen de manera responsable. No obstante, al igual que en el caso de Estados Unidos, el Libro Verde no tiene fuerza ni efecto de ley.

En particular, España elaboró el Código de autorregulación sobre argumentos ambientales en comunicaciones comerciales¹⁴, este documento de buenas prácticas establece un conjunto de reglas que guían a las compañías que emiten mensajes publicitarios con argumentos y referencias ambientales. El código contiene principios de veracidad y objetividad que buscan suprimir los errores en las comunicaciones de beneficios del medioambiente y evitar la exageración de información ambiental positiva.

Sin embargo, aun cuando este código es una gran iniciativa contra el Greenwashing, la Universidad de Valladolid muestra que la autorregulación no ha logrado frenar la publicidad ambiental engañosa¹⁵ pues compañías de diversos sectores atienden sus propios intereses, los cuales pueden llegar a ser contrarios a los del consumidor.

Por otra parte, Australia y Nueva Zelanda emitieron la Ley de Competencia y del Consumidor en 2010 y la Guía de Directrices sobre Declaraciones Ambientales en 2020¹⁶, respectivamente. Ambos documentos prohíben conductas anticompetitivas y engañosas relacionadas con el medio ambiente, sin limitarse únicamente al ámbito publicitario.

Así mismo, en el ámbito internacional, la norma técnica ISO 14021 regula los sellos y autodeclaraciones ambientales, las cuales son voluntarias y no obligatorias, de manera que no es posible exigir el cumplimiento de los criterios y requisitos ambientales especificados en la norma.

¹¹ Federal Register, Guidelines for the Use of Environmental Marketing Claims, October 2012.
¹² Norma Técnica Colombiana - NTC 14021: 2016, Sellos y declaraciones ambientales.
¹³ Parlamento Europeo, 2001, COM(2001)1764, Libro Verde: Hacer crecer la responsabilidad social de las empresas.
¹⁴ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2009.
¹⁵ García-Nieto B, Latorre-Balagué M, Vivas-Acevedo A, Autorregulación y credibilidad publicitaria en el sector ambiental en España, 2013.
¹⁶ Consumer Commission, New Zealand, Acto 2020, Environmental Claims Guidelines.

contaminación del aire y del agua, deforestación, derrames de petróleo, degradación de los suelos, extinción de especies, escases de agua, generación de residuos, basura en los océanos, sobrepesca, realidad de la capa de ozono y los glaciares, expansión de los desiertos, acidificación del océano, incendios forestales, entre otros, según la afectación directa o indirecta del producto.

c. Regulación y normas de etiquetado

Los consumidores dependen de la publicidad y del etiquetado de los productos para saber si las diferentes declaraciones ambientales son realmente sostenibles. Por esta razón, regular las declaraciones ambientales es una necesidad social que exige una regulación medioambiental con pautas claras de interpretación que no deje espacios en blanco.

La comunicación, más que ser un instrumento de posicionamiento en el mercado, o de generación de una reputación positiva, es sobre todo y ante todo: un instrumento de pedagogía ambiental poderoso para motivar hábitos de consumo sostenibles. En este orden de ideas, el presente proyecto de ley considera dos mecanismos de acción: (a) el primero busca incluir en las declaraciones ambientales información y advertencias sobre la realidad ecológica del producto. (b) El segundo mecanismo define pautas claras y exigencias específicas sobre el uso de las diferentes declaraciones ambientales.

Así las cosas, para la construcción de esta ley se tomaron las recomendaciones internacionales establecidas por el Organismo Internacional de Estandarización (ISO) en su norma ISO 14021 de 2016, la cual define requisitos específicos para las afirmaciones ambientales autodeclaradas, pues mediante estas los consumidores pueden conocer los verdaderos beneficios de los productos.

El Decreto 1369 de 2014 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible junto con el proyecto de resolución por el cual se busca reglamentar el uso de cualidades, características o atributos ambientales en la publicidad y promoción de bienes y servicios en el mercado nacional también respaldaron la creación de esta ley.

6. COMPETENCIA CONSTITUCIONAL DEL CONGRESO

ARTÍCULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

- a. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
- b. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.
- c. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que juzgar de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autorizan para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.
- d. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar

En conclusión, las diferentes guías y normas mencionadas tratan incentivos que tienen su origen en el mercado, es decir, son voluntarias. Además, son códigos y guías sin mayor especificidad donde no se regula puntualmente el uso de etiquetas autodeclarativas ni la protección medio ambiental, lo que permite el desarrollo de prácticas de información ambiental deshonesta.

No obstante, países como Noruega y Suecia son un excelente ejemplo de políticas específicas y eficaces que protegen al consumidor. Ambas naciones crearon la figura de *Ombudsman del Consumidor*, la cual vigila el cumplimiento de las prácticas de mercado. En específico, uno de los principios del *Ombudsman* es exigir la acreditación de veracidad de la información y las promesas ofrecidas en la publicidad.

5. COMO EVITAR EL GREENWASHING

Como se mencionó anteriormente, la fuerte presión institucional en materia ambiental sin incentivos económicos aumenta la probabilidad de realizar greenwashing. De aquí nace la necesidad de promover y ejecutar medidas que muestren la realidad de la desinformación ambiental y prevengan su desarrollo.

a. Monitoreo periodístico y social

El monitoreo social y periodístico en materia de greenwashing es una herramienta que busca ejercer presión social sobre las declaraciones ambientales. Generalmente son iniciativas ciudadanas o de medios independientes que buscan ampliar la discusión en materia de información ambiental deshonesta y ejercer control sobre instituciones y empresas.

Las potenciales consecuencias del monitoreo ciudadano son múltiples, por un lado, se crean campañas de sensibilización que permiten expandir el mensaje. Por el otro, se promueve el consumo de productos locales y con mayor responsabilidad corporativa. Una de las iniciativas independientes con mayor éxito fueron los Pinnacle Awards¹⁷ de la ONG Business & Human Rights Resource Centre como herramienta para denunciar el impacto social y ambiental de aquellas multinacionales que se contradicen en su discurso de desarrollo sostenible.

b. Empaquetado que evidencie la realidad ambiental

Una potencial control sobre las declaraciones ambientales es el mismo de la ley antitabaco donde los envases están obligados a mostrar en texto e imagen las consecuencias del consumo de tabaco en la salud.

De esta misma manera, se pueden exponer, tanto en imagen como en texto, las realidades actuales del medio ambiente en los diferentes ámbitos: niveles de

¹⁷ Business & Human Rights Resource Centre. 2014. Pinnacle Awards

entidades territoriales y establecer sus competencias. (Subrayado por fuera del texto).

LEY 5 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO DEL CONGRESO; EL SENADO Y LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

ARTÍCULO 6°. Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple: (...)

2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.

7. CONFLICTO DE INTERÉS

Dado alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificada por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza:

"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. (...)"

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rukh, señaló que:

"No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue asociado por el legislador, particular, que el mismo sea específico o

personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurre para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económica o moral, sin distinción alguna".

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley podría generar conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, que participen en cualquier parte del proceso de desarrollo, etiquetado, publicidad y cualquier otra forma de marketing alusiva a cualidades, características o atributos ambientales de productos en los términos establecidos en el Proyecto de Ley.

Es menester señalar, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificada por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

Cardinalmente,

Juan Carlos Lozada Vargas
JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Representante a la Cámara
Partido Liberal

SECRETARÍA GENERAL

El día 21 de Julio del año 2022

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo _____

No. 015 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: H. Juan Carlos Lozada Vargas

SECRETARÍA GENERAL

CONTENIDO

Gaceta número 858 martes, 26 de julio de 2022
CÁMARA DE REPRESENTANTES
PROYECTOS DE LEY

Proyecto de Ley número 012 de 2022 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 982 de 2005 y se dictan otras disposiciones 1

Proyecto de ley número 013 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 1990 de 2019, referente a la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones..... 14

Proyecto de ley número 014 de 2022 Cámara, por medio del cual se crea el delito de Fracking en la Ley 599 del 2000..... 18

Proyecto de ley número 015 de 2022 Cámara, por medio del cual se reglamenta el etiquetado, la publicidad y cualquier otra forma de marketing alusiva a cualidades, características o atributos amigables con el medio ambiente de los productos..... 27