



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° 946

Bogotá, D. C., miércoles, 24 de agosto de 2022

EDICIÓN DE 20 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

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 21 DE 2022 SENADO

por medio del cual se establece el servicio público ad honórem de los miembros del Congreso de la República, se modifican los artículos 150, 180, 187 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No 021 DE 2022 SENADO

"POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL SERVICIO PUBLICO AD HONOREM DE LOS MIEMBROS DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA, SE MODIFICAN LOS ARTICULOS 150,180,187 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

El Congreso de la República,

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el Artículo 150 numeral 19.e de la Constitución Política, el cual quedará así:

"Artículo 150. de Corresponder al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y la Fuerza Pública". Para los miembros del Congreso podrán reconocerse honorarios.

Artículo 2°. Modifíquese el numeral 1° y el parágrafo 1° del artículo 180 de la Constitución Política, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 180°. Los congresistas no podrán:

- 1.- Desempeñar cargo o empleo público
2. Gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante las entidades públicas o ante las personas que administren tributos, ser apoderados ante las mismas, celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno. La ley establecerá las excepciones a esta disposición.
3. Ser miembro de juntas o consejos directivos de entidades oficiales descentralizadas de cualquier nivel o de instituciones que administren tributos.
4. Celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos o sean contratistas del Estado o reciban donaciones de éste. Se exceptúa la adquisición de bienes o servicios que se ofrecen a los ciudadanos en igualdad de condiciones.

Parágrafo. 1°. Se exceptúa del régimen de incompatibilidades el ejercicio de la cátedra universitaria y de la profesión, o actividad liberal.

Parágrafo. 2°. El funcionario que, en contravención del presente artículo, nombre a un congresista para un empleo o cargo o celebre con él un contrato o acepte que actúe como gestor en nombre propio o de terceros, incurrirá en causal de mala conducta.

Artículo 2°. Sustitúyase el artículo 187 de la Constitución Política, el cual quedará así:

"Artículo 187. Quien ostente la condición de Senador de la República o Representante a la Cámara, no percibirán ninguna retribución económica por su asistencia, permanencia y participación en las sesiones plenarias de cada corporación, en las sesiones de comisiones cualquiera sea su naturaleza, ordinarias o extraordinarias. Su ejercicio será ad honorem y no tendrá vinculación laboral con el Estado.

Sin embargo, desarrollará sus funciones en calidad de servidor público y estará sujeto al mismo régimen contemplado para los demás funcionarios del estado.

Por determinación de la ley se podrá reconocer honorarios.

Artículo 3°. La ley reglamentará la compatibilidad entre el ejercicio del cargo o empleo privado y la condición de Congresista.

Artículo 4°. Vigencia. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Da los Honorables Congresistas,

Abraham Jarama

Mauricio Gómez Amín
Senador

Alfonso Valencia

A. ZABARAIN

Delio

Paloma

Andrés

Emilio Cabral



Juan Espinal



Miguel A. Pinto H.

SENADO DE LA REPUBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1992)

El día 23 del mes Agosto del año 2022

se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. _____ Acto Legislativo N°. 021, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H.S. Mauricio Gomez Araya, Antonio Luis Zabala, Oscar Paloma Valencia, Isadora Abraham Jimenez, Enrique Cabral Esquivel, y otros firmes

SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

No tiene sentido conceder privilegios especiales a los parlamentarios, porque nuestra tarea es representar a los ciudadanos y conocer la realidad en la que viven. Representar a los ciudadanos es un privilegio en sí, ya que tenemos la oportunidad de influir en el rumbo del país.

Per-Arne Håkansson- Diputado Sueco

I. CONSIDERACIONES GENERALES

1.1. OBJETIVO DEL PROYECTO:

Este proyecto busca que los Congresistas: Senadores y Representantes a la Cámara, ejerzan sus funciones como servidor público sin que le sea remunerado, es decir como un servicio Ad Honorem.

Para la no afectación de la calidad de vida de lo dispuesto anteriormente, se permitirá con este Proyecto de Acto legislativo que los congresistas puedan desempeñar cargos o empleos privados, permitiendo de esta forma ejercer sus actividades profesionales e independientes.

1.2. ANTECEDENTES

Si bien, se han intentado en el Congreso de la República tramitar iniciativas de Actos Legislativo y proyectos de ley, con la pretensión de reducir el número de sus miembros, la congelación o reducción de salarios, el ajuste al régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de los miembros del congreso pero hasta el momento, no se ha radicado ninguna iniciativa registrada que conlleve que las funciones de los Congresistas se presten sin que haya lugar a una remuneración y de manera simultánea puedan desempeñar cargos o empleos privados.

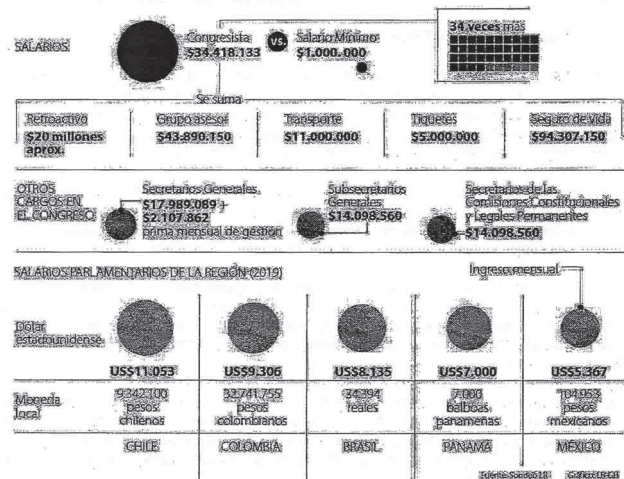
El aumento anual del salario de senadores y representantes a la Cámara de Colombia se da en virtud de la formula establecida en el artículo 187 de la constitución política y en este orden quedó establecido en **2,61%**, según el decreto 1546 del pasado 4 de agosto de 2022.

En consecuencia, los congresistas pasaremos a recibir un pago mensual de alrededor de \$35'316.450, considerando que su salario estaba en \$34'418.133. El 2,61% correspondería a \$898.313, lo cual sigue resultando desproporcionado.

Lo anterior sigue avivando la discusión por el alto ingreso salarial de los miembros del Congreso, por el hecho de que Colombia sigue siendo el segundo país de América Latina, después de Chile (2019), con la mayor desproporción entre el salario de los Congresistas, altos funcionarios y el salario mínimo.¹

El siguiente cuadro tomado del diario La República resume los costos asumidos por el Estado en cada miembro del Congreso.

GASTOS EN EL CONGRESO DE LA REPUBLICA



Fuente: Diario La República.com

1.3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Corresponde al Congreso de la República estudiar la presente iniciativa de reforma a la constitución dentro de un gran debate nacional cuyo eje está dado por los altos ingresos salariales de los miembros del congreso de la República y su imposibilidad de identificar una formula jurídica ya sea para reducirlos o para que

¹ La República.com en <https://larepublica.co/especiales>

se contemple una normativa para su no remuneración. Al Congreso le corresponderá asumir esta propuesta y estudiarla frente a las premisas de sí, imponer deberes y responsabilidades sin contraprestación alguna que garantice la dignidad, el trabajo y la igualdad de los senadores y representantes llevaría a un desconocimiento de ejes esenciales y definitorios del Estado Social de Derecho; o sí al proponer el cambio del contenido dispositivo del artículo 187 superior se estaría frente a una posible sustitución del texto constitucional.

En orden planteado, se abordarán los distintos argumentos para sustentar este proyecto de Acto Legislativo que hoy se propone para su estudio y debate.

1.4. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROYECTO

En virtud de haber reconocido el constituyente del 91, el carácter remunerado de las funciones que desempeñan los Senadores y Representantes a la Cámara como miembros del Congreso, dado que en la misma constitución no se contempla otra figura diferente, se hace necesario abordar esta propuesta desde una reforma a la constitución y no desde un proyecto de ley.

Frente a lo anterior, resulta pertinente, revisar los artículos 150 numeral 19e, donde se faculta al Congreso para fijar a través de la ley su régimen salarial y prestacional, desarrollo que se encuentra en la ley 4ª de 1992, el artículo 187 superior, porque establece la metodología para el reajuste de su asignación mensual como miembros del Congreso, es decir, que la remuneración de un congresista como servidor público de elección popular tiene un fundamento en la constitución. Adicional a lo anterior, resultó necesario revisar el régimen de incompatibilidades establecidas en el artículo 180, en tanto, esta iniciativa habilita la posibilidad de ejercer empleo privado, pero se mantendrá la prohibición de ejercer cargo o empleo público.

En el contexto aludido, esta iniciativa, al proponer la no remuneración de los Congresistas suprime del numeral 19/literal e del artículo 150, la facultad que se otorga para que mediante ley marco fije el régimen salarial y prestacional de los miembros del Congreso Nacional, de manera, habilita para que en adelante quienes alcancen por el voto popular la dignidad de Senador o Representante puedan desempeñarse en actividades o cargos privados en atención a que su actividad en el servicio público no será remunerada. Esto genera la modificación del régimen de incompatibilidades, es decir, el artículo 180 superior en el numeral 1º en relación a suprimir el término "o privado".

En el mismo orden, al párrafo 1º del mismo artículo se le agregará como excepción: "y el cargo o empleo privado", ya que no será una incompatibilidad el desempeño de una actividad de esa naturaleza. Al hacer esta habilitación, se debe reforzar.

En relación a la propuesta de cambiar el contenido del artículo 187, es claro que el nuevo contenido constituye el núcleo central de este proyecto de Acto Legislativo, por cuanto, si las funciones de los miembros del congreso no serán remuneradas, no resulta posible hacer reajustes a la misma, es decir a la asignación que reciben por mensualidades. De manera que resulta plausible apoyarnos en esta disposición para dejar establecido desde esta norma superior que, en adelante, quienes ostenten la condición de Senador de la República o Representante a la Cámara, no percibirán ninguna retribución económica por su asistencia, permanencia y participación en las sesiones plenarias de cada corporación, en las sesiones de comisiones cualquiera sea su naturaleza, ordinarias o extraordinarias y, lo más importante que para ellos se establecerá la categoría de Ad Honorem, dentro del servicio público, dejando claro, por consiguiente, que no tendrán vinculación laboral con el Estado pero desarrollará sus funciones en calidad de servidor público y estará sujeto al mismo régimen contemplado para los demás funcionarios del estado.

II. SUSTENTO CONSTITUCIONAL

Esta iniciativa de reforma constitucional, se sumaría a los más de 19 intentos que se han hecho desde el mismo legislativo para tratar de racionalizar el salario de los congresistas, por lo que esta propuesta podría enfrentarse a la falta de decisión política que históricamente se ha tenido en el parlamento colombiano, pero también a las complejidades jurídicas que implica esta discusión. El fracaso de todos los intentos legislativos se viene explicando con el argumento de tener el tema un enganche fuerte en la misma Constitución Política por lo que "jurídicamente no se ha encontrado la fórmula para avanzar en el propósito de revisar la remuneración de los Congresistas

En este orden, como ya se explicó, para esta reforma a la constitución se ha estudiado una fórmula que ponemos a consideración del Congreso y viene dada, en primer lugar, por unas modificaciones leves a los artículos 150-19e y 180 de la Constitución y, en segundo lugar, por un cambio sustancial al artículo 187, que es donde se encuentra anclado constitucionalmente la metodología del aumento anual como una obligación del ejecutivo.

2.1. El antecedente del artículo 187 en la Constituyente.

Sea lo primero advertir que la discusión de la fórmula de aumento del salario de los Congresistas, no fue nada pacífico, ni en el seno de la Constituyente. Para sustentar esta premisa se acude al informe presentado por la revista Semana, la cual consultó en el Centro de Información y Sistema para la preparación de la Asamblea nacional constituyente, concretamente las "actas de la sesión en la que los constituyentes que redactaron la Carta Política de 1991 fijaron el criterio para aumentar anualmente el salario de los senadores y representantes a la Cámara".

Se toma textual el siguiente informe:

2.2. Competencia del Congreso de la República para la presentación de proyectos de acto legislativo.

El Congreso cuenta con iniciativa legislativa para la presentación de proyectos de acto legislativo sobre cualquier tema, ya que ni la Constitución ni la Ley 5ª de 1992 establecen limitación alguna, como sí se hace para ciertas leyes cuya iniciativa legislativa es privativa del Gobierno en tanto se refieran a las cuestiones contempladas en el artículo 142 del Reglamento del Congreso.

Tratándose de proyectos de acto legislativo los requisitos para su presentación y trámite son los consagrados en el Título XIII de la Constitución Política (art. 375 y s.s.) y en el Capítulo VII de la Ley 5 de 1992 (art. 219 y s.s.), como lo dejó establecido la Corte Constitucional en la sentencia C-1200 de 2003. De manera que se cumple la exigencia por las normas aludida cuando los proyectos de acto legislativo son presentados por diez (10) miembros del Congreso, sin que para ello haya lugar a estudiar el tema objeto de la reforma constitucional, pues la iniciativa constituyente no es privativa.

2.3. La competencia del Congreso para la modificación que se propone.

El artículo 374 de la constitución, es claro en establecer que su reforma podrá darse por el Congreso, por una Asamblea Nacional Constituyente o por el Pueblo mediante referendo. Esto envuelve una premisa fundamental en la medida en que el mismo texto constitucional ha "delimitado las hipótesis de modificación a la reforma, y consecuentemente, ha dejado por fuera otras modalidades de cambio de los contenidos dispositivos de la Constitución, tales como "la sustitución por un documento distinto, la destrucción, la suspensión o el quebrantamiento"³ (Subrayado y negrilla fuera de texto)

En este mismo orden del argumento expuesto, es cierto, que en el ordenamiento constitucional colombiano no puede haber cláusulas pétreas, pero no significa esto que todas las normas, sin excepción, puedan ser "reformables" porque se estaría desconociendo que "existen límites materiales al poder de reforma, sujetos en cualquier caso al criterio de insustituibilidad".⁴

Así lo puntualizó la Corte constitucional en el siguiente aparte:

"... importantes sectores de la doctrina y la jurisprudencia, tanto nacionales como comparadas, sostienen que toda Constitución democrática, aunque no contenga expresamente cláusulas pétreas, impone límites materiales al poder de reforma del constituyente derivado, por ser éste un poder constituido y no el poder constituyente originario."⁵

³ Corte Constitucional, ver sentencias C-249 de 2012; C-010 de 2013; C-288 de 2012

⁴ Corte Constitucional sentencia C-551/03

⁵ Ibidem

(...) La discusión se dio el 11 de junio de 1991, en la sesión plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente. Los constituyentes arrancaron definiendo la fórmula para establecer el aumento anual que tendrían los congresistas... Hubo varias propuestas sobre la mesa: una de ellas, de Luis Guillermo Nieto, establecía que los parlamentarios tendrían una remuneración equivalente a 35 salarios mínimos mensuales, pero fue derrotada... Otra, del constituyente Iván Marulanda, proponía que cada año las plenarios del Senado y la Cámara se reunieran con el Ministerio de Hacienda y otros representantes para definir el aumento, pero también fue rechazada.

Posteriormente, se puso en discusión una proposición del constituyente Angelino Garzón, quien planteó la remuneración de 16 salarios mínimos mensuales... Pero fue entonces cuando interrumpió el constituyente Alvaro Mejía Borda, quien señaló que debería ser de 20 salarios mínimos, pues 16 "es muy bajito" ... Ante la indecisión, los ánimos se empezaron a caldear. Prueba de ello fue la intervención del constituyente Iván Marulanda: "En las condiciones en las que esto está quedando, el Congreso va a ser o para mediocres o para ricos o para ladrones, y eso va a ser perjudicial para el país. Tenemos que encontrar una fórmula" ... Finalmente, luego de haber tenido que aplazar por unas horas la discusión, los constituyentes decidieron no votar la propuesta de Garzón de poner un tope de 16 salarios mínimos en la que medida en que, según consideraron, la propuesta era innecesaria, porque el salario de los congresistas en ese momento equivalía apenas a 13,8 salarios mínimos (714.665 pesos de la época).

Se optó por mantener la propuesta del constituyente Álvaro Cala, del Movimiento de Salvación Nacional, que indicaba que "la asignación de los miembros del Congreso se ajustara cada año en una proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la Nación, según certificación que para el efecto expida por el contralor general de la República". Este texto, con leves ajustes, se convirtió en el artículo 187 de la Constitución de 1991, que es el que obliga al aumento salarial de los congresistas cada año. (Resaltado fuera de Texto)

Según algunos expertos, esta fórmula de tener en la Carta Política la obligatoriedad de aumentar el salario de los congresistas sin que haya un tope o un criterio base es la que ha provocado el aumento desproporcionado sin que hasta el momento se haya logrado frenar. (...)⁶

Queda claro con este antecedente que el tema que nos ocupa es de difícil abordaje desde el punto de vista constitucional, por lo que resulta pertinente revisar algunos obstáculos que desde lo constitucional podrían aducirse a efectos de impedir que esta propuesta avance, respetando cualquier postura que de manera posterior manifieste la Corte Constitucional o cualquiera otro órgano jurisdiccional de nuestro estado de derecho.

⁶ Presidencia de la República, Centro de Información y Sistema para la preparación de la Asamblea nacional constituyente. Consultado por revista Semana.com /

Lo concreto frente a los artículos que se modifican es que no corresponderían dentro del orden constitucional a "ejes esenciales y definitorios del mismo", por tanto, podrían modificarse parcialmente y, en el caso del artículo 187 que contiene una fórmula para reajustar la asignación a los congresistas podría ser reformulado, sin que esta reformulación afecte "la identidad de la Constitución, convirtiéndola en un texto distinto" o un eje definitorio de la Constitución.

En este sentido la Corte Constitucional ha precisado:

La prohibición de sustitución impide transformar cierta Constitución en una totalmente diferente, lo cual implica que el cambio es de tal magnitud y trascendencia que la Constitución original fue reemplazada por otra, so pretexto de reformarla

En efecto, la intangibilidad impide tocar el núcleo de un principio fundamental o, en su sentido más amplio, afectar uno de los principios definitorios de la Constitución.⁷

Consecuente con los anteriores referentes jurisprudenciales, podría preguntarse si hablar de cambio en el texto del artículo 187 de la constitución, ¿se estaría sustituyendo la Constitución?

Un argumento como respuesta al interrogante, descansa en la siguiente postura de nuestra Corte Constitucional al decir:

"Por eso, no representan sustituciones parciales los cambios que reforman la Constitución y que, si bien refieren a asuntos importantes, no transforman la forma de organización política - en todo o en alguno de sus componentes definitorios esenciales - en otra opuesta (monarquía parlamentaria) o integralmente diferente (república parlamentaria). De tal manera que no constituyen sustituciones parciales, por ejemplo, las reformulaciones positivas, es decir, el cambio en la redacción de una norma sin modificar su contenido esencial (i.e. "estado de derecho, social y democrático" por "estado democrático y social de derecho"); las reconceptualizaciones, es decir, el cambio en la conceptualización de un valor protegido por la Constitución (i.e. "el pueblo es el único titular de la soberanía" por "la soberanía reside exclusiva e indivisiblemente en el pueblo"); las excepciones específicas, es decir, la adición de una salvaguarda a la aplicación de una norma constitucional que se mantiene en su alcance general (i.e. establecer la inhabilidad indefinida por pérdida de investidura como excepción a la regla general que prohíbe las penas perpetuas), las limitaciones o restricciones, es decir, la introducción por el propio poder de reforma de límites y restricciones para armonizar valores e intereses enfrentados (i.e. introducir como límite a la libertad de prensa el respeto a la honra o permitir la suspensión de la ciudadanía para los condenados a pena de prisión en los casos que señale la ley)."⁷

⁷ Corte Constitucional, ver sentencias C-249 de 2012; C-010 de 2013; C-288 de 2012

⁸ Ibidem

El cambio el contenido dispositivo del artículo 187 que se propone a pesar de no conservar el texto original no trasciende los pilares fundamentales de la constitución por cuanto solo se está obviando una fórmula para que se reconozca una remuneración económica a un determinado grupo de servidores públicos, sin que esto determine o impacte "componentes definitorios esenciales" de nuestra constitución. La situación particular relacionada de que los Congresistas sean o no remunerados, no define lo esencial de principios fundantes de nuestro estado social de derecho. Por el contrario, se está introduciendo por el propio poder de reforma, límites y restricciones para armonizar valores e intereses generales que hoy están enfrentados por el desfase entre los altos ingresos de los miembros del Congreso y el ingreso de la población más vulnerable de nuestro país.

En conclusión, las modificaciones o reformas propuestas, no se sitúan en el plano de los presupuestos que sustentan un juicio de sustitución dado que no se está subvirtiendo ni eliminando a través del ejercicio del poder de modificación constitucional adscrito al Congreso de la República como poder constituido, "componentes definitorios esenciales" de nuestra constitución. Por el contrario, se está ante el ejercicio legítimo del poder de reforma, descartando cualquier intento de la sustitución de la Carta Superior.

2.4. El artículo 53 de la Constitución no prohíbe el ejercicio de cargos o funciones públicas a título gratuito.

El artículo 53 de la Constitución, interpretado vía jurisprudencial, pregona que uno de los principios mínimos fundamentales en materia laboral es el de la remuneración mínima, vital y móvil. No obstante, el contenido dispositivo del artículo, no puede interpretarse "como la excusión del servicio público gratuito.⁸ Esta interpretación nos lleva a la posibilidad de que en algunos eventos quienes hagan parte del servicio público, "lo hagan sin retribución o compensación económica alguna, animados exclusivamente por el deseo de colaborar con la función pública".

Así, el artículo 53 Superior "no prohíbe el ejercicio de cargos o funciones públicas a título gratuito"; En ese sentido, cita la sentencia C-091 de 1997, en la cual la Corte afirmó que la Constitución no exige que todo ejercicio de funciones públicas sea remunerado, por tratarse de una manifestación del derecho a participar en la vida política, cívica y comunitaria.

En este escenario lo que se propone al modificar el artículo 187 superior no afecta ningún derecho fundamental de los Congresistas al ejercer el cargo de Senador o Representante a la Cámara sin remuneración, puesto que quedarían habilitados para realizar otras actividades en forma simultánea, para así proveer su sustento

⁸ Corete Constitucional, Sentencia C-103 de 2004

y, esto está sustentado en que dentro de las inhabilidades e incompatibilidades para los miembros del Congreso ya no está el ejercicio de la actividad privada.

Complementariamente al anterior argumento, se resalta también que los Congresistas han asumido este cargo, que es de elección popular, en forma voluntaria. Existe, por consiguiente, la libertad para quien considere que la investidura de Congresista le imposibilita desenvolver en alguna otra actividad que le genere ingresos, de renunciar a su postulación, y de lograr su elección manifestar su no aceptación.

En consecuencia, esta iniciativa es compatible absolutamente con una filosofía solidaria como la que permite el ordenamiento constitucional colombiano en el artículo 95 numerales 5 y 7 superior que advierte como deber ciudadano, "obrar conforme al principio de solidaridad social". Consagrar la posibilidad de que, por autodeterminación de las personas, al momento de optar por hacerse elegir, puedan asumir su investidura de congresista sin remuneración y consecuentemente unas funciones enmarcadas dentro del cuadro axiológico y teleológico que sustenta nuestra Constitución.

La Corte constitucional al revisar casos sobre el ejercicio ad honórem de funciones públicas, ha establecido que: "no contraría lo dispuesto en la Carta Política el que se abra la posibilidad de prestar servicios no remunerados al Estado, ostentando la categoría de servidor público, mucho más cuando mediante ello se pretende el logro de cometidos sociales..."⁹

Más adelante puntualiza:

"... no se puede considerar como lo hace la demandante, que la responsabilidad de un servidor público esté, inevitablemente, ligada a la remuneración salarial, pues las consecuencias jurídicas que se desprenden de las relaciones laborales o especiales con la administración pública, son establecidas únicamente por el legislador, el cual se basa sobre múltiples razones de conveniencia pública, de servicio público, con miras a la prevalencia del interés general.

En consecuencia, el ejercicio de determinados cargos públicos como lo son, en este caso, los definidos por el artículo 55 de la ley 23 de 1991, los cuales por su naturaleza no son forzosos, sino, por el contrario están inscritos dentro de un marco cuyo presupuesto esencial es la voluntariedad del ciudadano para cumplir una tarea o servicio cívico cuyo propósito es la colaboración altruista, desinteresada, desprovista de todo afán de lucro por parte de los ciudadanos, para coadyuvar a materializar los fines del Estado en la

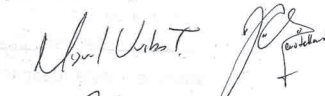
⁹ Corte Constitucional, sentencia C-621 de 2004; C-588 de 1997; C-1171 de 2004, en www.corteconstitucional.gov.co/relatoria


comunidad, que no se traduce en una carga desproporcionada para quien se desempeña al frente de tales destinos públicos."¹⁰

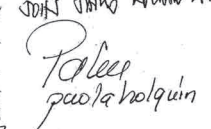
En estos términos dejo a consideración de los ciudadanos congresistas esta iniciativa que refleja la profunda preocupación de la gran mayoría de ciudadanos de Colombia en relación a la marcada brecha que hoy se tiene frente a los ingresos de los miembros del Congreso y el resto de la población asalariada del país, pero más notada frente a los que hoy ni siquiera tienen un ingreso sostenido para solventar las necesidades más apremiantes en sus hogares.

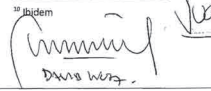
De los señores Congresistas,

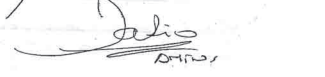

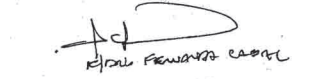
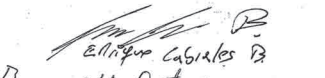
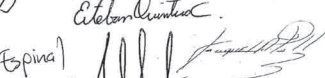
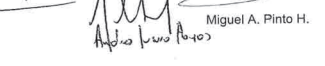

MAURICIO GÓMEZ AMÍN
Senador de la República


A. ZABARRAIN


Juan Felipe Leiva U.

Juan Pablo

Paola Bolquín

Jaime Durán D.

Daniel


Rafael

Rafaela Gutiérrez

Rafael

Enrique Cabrales B.

Esteban Quintana

Miguel A. Pinto H.

CONGRESO DE LA REPUBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 23 del mes Agosto del año 2022
se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. _____ Acto Legislativo N° 021, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: H: Mauricio Gómez Amín, Antonio Zabarrain, Rafaela Gutiérrez, Rafael, Enrique Cabrales B. y Esteban Quintana.
Miguel A. Pinto H.
SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 23 de Agosto de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo No.21/22 Senado “**POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL SERVICIO PÚBLICO AD HONOREM DE LOS MIEMBROS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 150, 180, 187 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores MAURICIO GOMEZ AMIN, PALOMA VALENCIA LASERNA, PAOLA HOLGUIN MORENO, CARLOS ABRAHAM JIMENEZ LOPEZ, ESTEBAN QUINTERO CARDONA, DAVID LUNA SANCHEZ, JUAN FELIPE LEMUS URIBE, JAIME ENRIQUE DURAN BARRERAS, MIGUEL URIBE TURBAY, ENRIQUE CABRALES BAQUERO, MIGUEL ANGEL PINTO HERNANDEZ, ANTONIO ZABARAIN GUEVARA, SIGUEN FIRMAS ILEGIBLES. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Acto Legislativo es competencia de la Comisión **PRIMERA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 23 DE 2022

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE


SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA


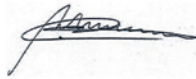


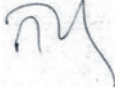







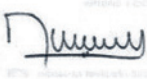

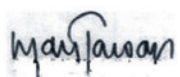

GREGORIO ELJACH PACHECO



PROYECTOS DE LEY

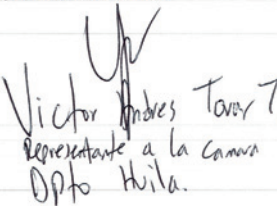
PROYECTO DE LEY NÚMERO 124 DE 2022 SENADO

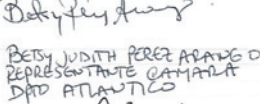
por medio del cual se declara zona de interés ambiental, turístico y ecológico del sistema cenagoso de Zapatosa en los departamentos del Cesar y el Magdalena, se reconoce su potencial pesquero y se dictan otras disposiciones.

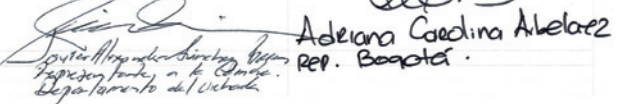
<p>Proyecto de Ley no. ____ de 2022: “<i>por medio del cual se declara zona de interés ambiental, turístico y ecológico del sistema cenagoso de Zapatosa en los departamentos del Cesar y el Magdalena, se reconoce su potencial pesquero y se dictan otras disposiciones</i>”</p> <p>Artículo 1°. Declárese zona de interés ambiental, turístico, ecológico y pesquero el sistema cenagoso de la Zapatosa ubicado entre los municipios de el Banco (Magdalena), Chimichagua, Tamalameque, Curumaní y Chiriguáná, los cuatro últimos pertenecientes al Departamento del Cesar.</p> <p>Artículo 2°. Se autoriza al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Autoridad Ambiental competente según su jurisdicción para que incorpore y destine los recursos necesarios para el desarrollo de programas, planes y/o proyectos de inversión, destinados a la recuperación, protección y conservación del ecosistema con que cuenta el sistema cenagoso de la Zapatosa, así como la recuperación paisajística de su entorno, la conservación de la flora y la fauna del ecosistema.</p> <p>Artículo 3°. Se autoriza al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para que en virtud del artículo 4 de la ley 2068 del 2020, modificatorio del Artículo 23 de la Ley 300 de 1996, declare al sistema cenagoso de Zapatosa como atractivo turístico de utilidad pública e interés social, además lo incluya en el inventario turístico del país e impulse dentro de sus programas de desarrollo e infraestructura de ecoturismo, agroturismo y acuatourismo, los proyectos de inversión que permitan e incentiven el desarrollo turístico y comercial sostenible del sistema cenagoso de Zapatosa, así mismo, dentro del marco de sus competencias, incluir planes, programas y/o proyectos, que puedan aportar al fortalecimiento de los aspectos ambientales, ecológicos y pesqueros del embalse.</p> <p>Artículo 4°. Se autoriza al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para que promueva y ejecute planes, programas y/o proyectos de inversión que desarrollen la actividad pesquera y acuícola de una manera sostenible, que a su vez permita la organización de esta actividad garantizando el mantenimiento de los recursos pesqueros de la ciénaga. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural garantizará en el proceso de concertación de los planes, programas y/o proyectos que beneficien y desarrollen la actividad pesquera del sistema cenagoso de Zapatosa, la participación de la población pesquera que de manera individual u organizada en asociaciones y/o cooperativas realizan esta actividad en la zona de influencia de la ciénaga de la zapatosa.</p> <p>Artículo 5°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el</p>	<p>marco de sus competencias, realizarán las acciones necesarias para apoyar, capacitar, brindar asesoría y acompañamiento a la población y autoridades que promuevan y desarrollen programas ambientales, turísticos y ecológicos y pesqueros dentro de la zona de influencia de la ciénaga de la Zapatosa.</p> <p>Artículo 6°. Para contribuir al fomento del desarrollo de los proyectos ambientales, turísticos, ecológicos y pesqueros dentro del sistema cenagoso de la Zapatosa, se autoriza al Gobierno Nacional para que en desarrollo de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiaridad con el Departamento del Cesar y los municipios de Chimichagua, Chiriguáná, Curumaní, Tamalameque (Cesar) y El Banco (Magdalena), de conformidad con sus funciones constitucionales y legales incorporen dentro sus presupuestos las apropiaciones y recursos necesarios para fomentar el desarrollo de proyectos turísticos, ambientales, ecológicos y pesqueros dentro del sistema cenagoso de Zapatosa.</p> <p>Parágrafo 1. A partir de la sanción de la presente ley y conforme a lo establecido en los artículos 288, 334, 341 Y 345 de la Constitución Política, las competencias establecidas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 y la Ley 715 de 2001 y sus decretos reglamentarios, Decreto número 111 de 1996 y la Ley 819 de 2003, el Gobierno nacional, las autoridades ambientales y los gobiernos territoriales quedan autorizados para impulsar a través del Sistema Nacional de Cofinanciación las apropiaciones necesarias con el propósito de posibilitar el desarrollo y la ejecución de los programas de desarrollo ambiental, turístico, ecológico y pesquero para los propósitos de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 2. Las autorizaciones otorgadas al Gobierno nacional en virtud de esta ley, se incorporarán de conformidad con lo establecido en el presente artículo, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto. En segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.</p> <p>Artículo 7°. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación.</p> <div style="text-align: center;">  </div> <p style="text-align: center;">SENADOR DIDIER LOBO CHINCHILLA</p>
--	---


 JORGE BENEDETTI MARTELO Senador de la República	 ANTONIO ZABARAIN GUEVARA Senador de la República	 HERNANDO GONZALEZ Representante a la Cámara Departamento de Valle del Cauca	 JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA Representante a la Cámara Departamento de Norte de Santander
 ARTURO CHAR CHALJUB Senador de la República	 CARLOS ABRAHAM JIMENEZ Senador de la República	 CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX Representante a la Cámara Departamento de Guainía	 JOHN EDGAR PEREZ ROJAS Representante a la Cámara Departamento de Quindío
 ANA MARIA CASTAÑEDA GOMEZ Senador de la República	 CARLOS MARIO FARELO DAZA Senador de la República	 JORGE MENDEZ Representante a la Cámara Departamento de San Andrés y Providencia	 LINA MARIA GARRIDO MARTIN Representante a la Cámara Departamento de Arauca
 EDGAR JESUS DIAZ CONTRERAS Senador de la República	 JOSE LUIS PEREZ OYUELA Senador de la República	 MAURICIO PARODI DIAZ Representante a la Cámara Departamento de Antioquia	 MODESTO ENRIQUE AGUILERA VIDES Representante a la Cámara Departamento de Atlántico

 NESTOR LEONARDO RICO RICO Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca	 OSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO Representante a la Cámara Departamento de Cauca
--	---


Representante a la Cámara
Dpto. Huila.


REPRESENTANTE CÁMARA
DPTO ATLANTICO


Rep. Bogotá.

9 SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)
El día 17 del mes Agosto del año 2022
se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 124 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: _____

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY No _____ DE 2022

"por medio del cual se declara zona de interés ambiental, turístico y ecológico del sistema cenagoso de la Zapatosa en los departamentos del Cesar y el Magdalena, se reconoce su potencial pesquero y se dictan otras disposiciones"

1. CONSIDERACIONES GENERALES.

1.1 Antecedentes del Proyecto

El Proyecto de ley número xxx de 2022 titulado *"por medio del cual se declara zona de interés ambiental, turístico y ecológico del sistema cenagoso de la Zapatosa en los departamentos del Cesar y el Magdalena, se reconoce su potencial pesquero y se dictan otras disposiciones"*, fue radicado por el Senador DIDIER LOBO CHINCHILLA, inspirado¹ y fundamentado en la experiencia del Departamento del Atlántico con la ciénaga del Guajaro convertida en la ley de la república, 2175 de 2021.

1.2 Objeto del Proyecto

La presente iniciativa legislativa busca declarar la ciénaga del sistema cenagoso de la Zapatosa ubicada en los departamentos del Cesar y el Magdalena como zona de interés ambiental, turístico y ecológico para efectos de resaltar su recuperación ambiental, implementar su estrategia turística y resaltar su vocación pesquera que pretende promover la seguridad alimentaria de los habitantes de la zona.

1.3.- Ubicación y descripción del sistema cenagoso de zapatosa²

El sistema cenagoso de la Zapatosa está ubicado en el norte de Colombia, en jurisdicción de los municipios de El Banco (Magdalena), Chimichagua, Tamalameque, Curumani y Chiriguaná, los cuatro últimos pertenecientes al departamento del Cesar. Su extensión promedio es de 36.000 hectáreas (360 kilómetros cuadrados) y en épocas de inundaciones llega a 50.000 hectáreas (500 kilómetros cuadrados)³.

En su desembocadura, el río Cesar se convierte en un río sinuoso, con un caudal promedio de 202 metros cúbicos por segundo, en donde se forma el espejo de agua conocido como ciénaga de Zapatosa. El Cesar nace en la

¹ Tomado como un espejo o ejemplo a seguir para el complejo cenagoso de la zapatosa que también califica o merece tener similares beneficios a la ciénaga del Guajaro.
² En este acápite y en muchos más citamos in extenso la investigación; "Economía extractiva y pobreza en la ciénaga de Zapatosa" JOAQUÍN VILORIA DE LA HOZ
³ Corprocesar. (1996). Plan decenal de manejo integral del complejo cenagoso de Zapatosa 1996-2006. Resumen Ejecutivo, Valledupar página 420

Sierra Nevada y transcurre en dirección norte-sur, en un recorrido de 380 kilómetros hasta que desemboca en el río Magdalena⁴. Además de los ríos Cesar y Magdalena, la ciénaga de Zapatoso recibe las aguas de los ríos la Mula, Anime Grande, Animito y Rodeo Hondo; caños Largo, Blanca Pía, Jobito, Las Vegas, Platanal, Mochila San Pedro, Viejo y Tamalague; quebradas Quiebradientes, La Floresta y Alfaro⁵.

El nivel del río Cesar es inferior al del Magdalena, por lo que cuando este último crece, sus aguas remontan el Cesar hasta la Zapatoso. Esta ciénaga es una depresión con profundidades variables, entre 1 y 8 metros, dependiendo de la zona y de la época del año, pero en períodos atípicos ha llegado hasta los 13 metros. El promedio mínimo de profundidad se presenta en el mes de febrero (sequía) y el máximo en mayo (aguas altas o época de lluvias). El clima de la subregión es cálido y oscila entre 28° y 32° C.

La ciénaga está localizada en la margen derecha del río Magdalena y actúa como un reservorio que acumula agua en época de lluvias y la devuelve a la depresión Momposina, bajo Magdalena, en época de sequía. En efecto, este complejo cenagoso tiene capacidad para almacenar 1.000 millones de metros cúbicos de agua proveniente de los ríos Magdalena y Cesar⁶. Esta función de regular los caudales en épocas de creciente se ha visto mermada por los taponamientos de caños y construcción de diques artificiales que obstaculizan el flujo normal de agua río-ciénaga-río.

Se registraron para el Complejo Cenagoso de Zapatoso, en sus 80.000 ha de afectación directa, un total de 667 especies de plantas vasculares que corresponden a 398 géneros y 102 familias; existen 15 familias donde se concentra el 50% de las especies y el 57% de los géneros. A nivel de familias las más diversas con respecto al número de especies son Fabaceae, Mimosaceae, Rubiaceae, Euphorbiaceae y Bignoniaceae. (Rangel-Ch 2013).

El Complejo Cenagoso de Zapatoso mediante decreto 1190 de 2018 en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 357 de 1997 fue incluido en la Lista de Humedales de Importancia Internacional RAMSAR con un área de protección de 121.725,01⁷

El sistema cenagoso de la Zapatoso está formado por varias ciénagas como Bartolazo, Pancuiche, Pancuichito, La Palma, Santo Domingo y Tío Juancho, entre otras, así como por numerosas islas como Barrancones, Concocha,

Colchón, Grande, Delicias, Loma de Caño, Las Negritas, Palospino y Punta de Piedra⁸.

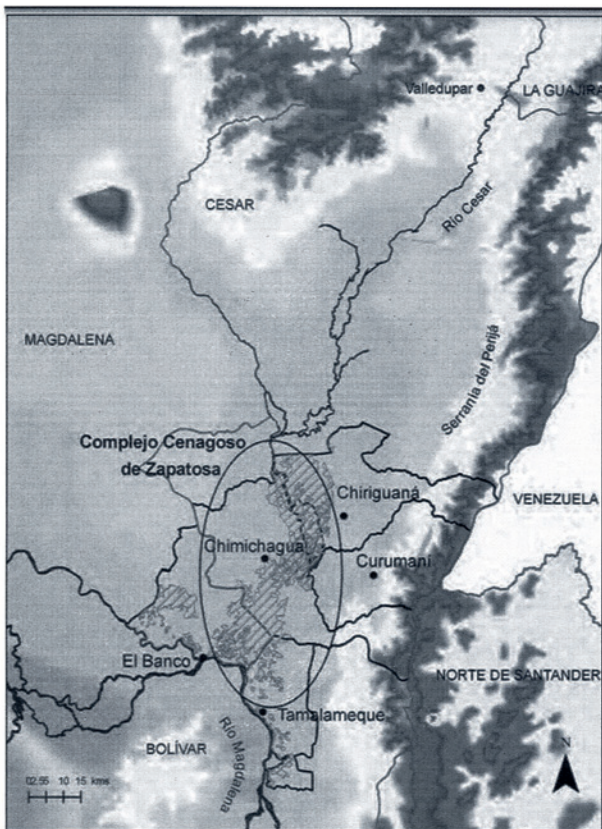
En los tres municipios con jurisdicción directa sobre la ciénaga de la Zapatoso, el recurso hídrico es muy importante. El Banco está ubicado al sur del Departamento del Magdalena, en medio de las ciénagas de Zapatoso, Chilloa y Palomeque, los ríos Magdalena y Cesar. Otras ciénagas y lagunas al sur del Magdalena son Inasika, Cantagallo, Pajonal, Cañafistula, Malpica, Tamalamequito, Bartolazo, Caimán, Terrenal, el Pozo y los Pavos. Varios de los corregimientos de El Banco están a orillas de una ciénaga o río: en la ciénaga de Chilloa están Algarrobal, Agua Estrada, Barranco de Chilloa, Caño de Palma y Menchiquejo. Belén está a orillas de la ciénaga de Zapatoso; Tamalamequito y Hatillo de la Sabana en la ciénaga de Tamalamequito; El Cerrito sobre el río Magdalena; por su parte, los Negritos, San Felipe-Eduardo y San Roque están ubicados en el brazo de Mompós⁹.

Chimichagua está ubicado en el centro del Departamento del Cesar y el municipio forma parte de tres ecosistemas: la Serranía de Perijá al oriente, el valle del río Cesar en el centro y el complejo cenagoso de Zapatoso en el centro-occidente. Sobre la ciénaga de Zapatoso se ubican la cabecera municipal y los corregimientos de Saloa, Sempegua, Candelaria, La Mata, Sapati y Santo Domingo.

En el caso de Tamalameque, además de las ciénagas, caños y quebradas, tiene 30 kilómetros a lo largo del río Magdalena. Algunas de las ciénagas son las de Zapatoso, Palmar, Alfaro, Guamalito, Del Cristo, Bijao, Bambú, Las Palmas, Sahaya, Los Caballos, Palmar y Tortugal, las quebradas La Floresta y Morrocuya, así como los caños Tamalague y Patón, entre otros¹⁰. Muy cerca de las ciénagas o del río se ubican los corregimientos de Zapatoso y Antequera, así como el muelle de Carbones del Caribe, ubicado en la vereda 12 de Octubre.

⁴ J. Orlando Rangel. (2007). Informe final de actividades. Estudio de inventario de fauna, flora, descripción biofísica y socioeconómica y línea de base ambiental Ciénaga de Zapatoso, Bogotá, Corpocesar-Universidad Nacional de Colombia, p. 378
⁵ Corpocesar. (1996). Plan decenal de manejo integral del complejo cenagoso de Zapatoso 1996-2006. Resumen Ejecutivo, Valledupar
⁶ J. Orlando Rangel. (2007), Op. cit., p. 503.
⁷ Estos dos párrafos extraídos del decreto 1190 de 2018

⁸ Gerardo Viña, et al. (1991). Ecología de la Ciénaga de Zapatoso y su relación con un derrame de petróleo, Cúcuta, Ecopetrol, p. 3.
⁹ Guillermo Barreto y Miguel Caamaño. (2001). El Banco: ayer, hoy y siempre, Santa Marta, Pro Gama, pp. 226-228 y 240.
¹⁰ Alcaldía de Tamalameque. (2004). Plan de Desarrollo Municipal 2004-2007, Tamalameque, p. 12. Diógenes Pino. (1990). Tamalameque, historia y leyenda, Tamalameque, Funprocep, p. 39.



12 Fuente: ISAC.

1.4 Demografía¹¹

Al igual que en el resto de Colombia, el incremento de la población en la subregión de la Zapatoso ha sido acelerado. En las últimas siete décadas, El Banco ha sido el municipio con la mayor población de la subregión, seguido por Chimichagua. Por el contrario, Tamalameque, puerto de importancia en el período colonial, se mantuvo con la población más reducida.

En 1938, la población de los cinco municipios con jurisdicción sobre la ciénaga era de 40.000 habitantes y en 2005 ésta se había incrementado a 150.000. En el caso de Chimichagua, la disminución de su población en los dos últimos censos se explica por la segregación del municipio de Astrea de su territorio. Hasta bien entrado el siglo XX, los diferentes censos muestran a cinco municipios mayoritariamente rurales, y sus principales actividades económicas eran la ganadería extensiva y la pesca artesanal. En 2005, El Banco, Curumani y Chiriguana presentaron mayor población en el sector urbano. En efecto, según el último censo, el 60% de la población de estos tres municipios se concentraba en el sector urbano, mientras en Chimichagua y Tamalameque apenas llegaba al 37%.

Este crecimiento de la población en la ecorregión de la ciénaga de Zapatoso viene afectando su equilibrio ambiental, pues la presión sobre los recursos naturales se ha incrementado más de tres veces en el período analizado. Ahora las ciénagas, los playones y las áreas de cultivo no sólo deben dar sustento a la población de la subregión, sino además deben generar un excedente para comercializar en el mercado de la región Caribe. De la misma forma, se debe dar respuesta a la mayor demanda por servicios públicos.

2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Vislumbrando la importancia que tiene la ciénaga para el desarrollo turístico, económico de los departamentos del Cesar y el Magdalena, e igualmente teniendo en cuenta la responsabilidad ambiental y la preocupación por la conservabilidad del ecosistema de la ciénaga, se plantea la siguiente iniciativa legislativa, en donde se pretende declarar de zona de interés turístico y ecológico al sistema cenagoso de la Zapatoso pretendiendo así, generar una mayor financiación y apropiación de recursos por parte del Gobierno Nacional y las entidades territoriales encargadas, para el desarrollo ecoturístico de la zona, impulsando mecanismos de cofinanciación y destinación de recursos presupuestales que vinculen las estrategias del gobierno nacional y departamental en pro del beneficio de la ciénaga y los habitantes que lo rodean.

¹¹ Tomado de: "Economía extractiva y pobreza en la ciénaga de Zapatoso" JOAQUÍN VILORIA DE LA HOZ

2.1 Componentes temáticos del proyecto de ley

□ Eje ambiental y ecológico

El sistema cenagoso de la Zapatosa compromete una gran responsabilidad ecológica y ambiental dentro de los departamentos del Cesar y el Magdalena, siendo el cuerpo de agua más importantes de la región.

Es alimentado por los ríos Cesar y Magdalena, así como por corrientes menores y está conformado por aproximadamente 1.900 ciénagas, lo que lo clasifica como el complejo cenagoso continental más grande de Colombia¹², además de ser uno de los principales centros de biodiversidad del país, convirtiéndolo en un ecosistema irremplazable debido al papel que juega local y regionalmente en la adaptación y mitigación frente a posibles efectos del cambio climático.¹³ La ciénaga está localizada en la margen derecha del río Magdalena y actúa como un reservorio que acumula agua en época de lluvias y la devuelve a la depresión Momposina, bajo Magdalena, en época de sequía.

Dentro del régimen hidrológico de la cuenca del Magdalena, el régimen de lluvias del complejo cenagoso de la Zapatosa es de tipo bimodal. Al respecto es necesario decir que fenómenos exógenos como el cambio climático afectan el ciclo de las lluvias en toda la cuenca del río Magdalena y esto, a su vez, acentúa los períodos de inundaciones y sequías en la ciénaga de Zapatosa y demás humedales de la depresión Momposina. En cuatro estaciones analizadas de la subregión, las precipitaciones oscilaron entre 1.600 y 2.000 mm anuales. La mayor pluviosidad se observó entre los meses de agosto y noviembre, siendo octubre el mes más lluvioso. Se presenta un segundo período lluvioso entre abril y junio. El período seco más intenso se presenta entre diciembre y marzo. Enero se convierte en el mes más seco del año y un segundo período seco se reduce al mes de julio¹⁴. En época de creciente el flujo de agua corre en dirección río-ciénaga, mientras durante el estiaje las aguas de la ciénaga escurren hacia el río.

En época de lluvias, además, los ríos y las ciénagas aumentan sus niveles generando inundaciones¹⁵. La depresión Momposina y todo el Bajo Magdalena son las regiones que más sufren por las inclemencias de las crecientes, azotando principalmente a la gente pobre que vive cerca de los cuerpos de agua. En Chimichagua y Tamalameque las inundaciones dejaron 1.000 y 700 familias damnificadas, respectivamente, en la ola invernal de 2007. Para la

¹² El nuevo siglo, ver artículo : <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/12-2019-cienaga-de-zapatosa-es-humedal-de-categoria-internacional>

¹³ Región Caribe, ver en : <https://www.opinioncaribe.com/2019/12/19/cienaga-de-zapatosa-es-declarada-area-protectora/>

¹⁴ J. Orlando Rangel. (2007). Op. cit., pp. 282 y 298

¹⁵ Este párrafo y el siguiente lo tomamos de; "Economía extractiva y pobreza en la ciénaga de Zapatosa" JOAQUÍN VILORIA DE LA HOZ

misma época, el nivel del río en El Banco estaba a 52 centímetros por encima de su cota de desbordamiento, por lo que se declaró la alerta roja¹⁶.

Actualmente el sistema cenagoso de la Zapatosa experimenta una serie de problemáticas ambientales que, según la investigación realizada por el Centro de Estudios Económicos del Banco de la República, se derivan de la sobreexplotación de los recursos naturales, la deforestación y el vertimiento de residuos sólidos y líquidos, lo que genera una degradación ambiental repercutiendo de manera directa en la población en sus diferentes dimensiones del desarrollo (Viloria, 2008). Es importante entender que "la generación de los residuos sólidos se considera como una problemática que ha ocasionado impactos ambientales negativos, y que cada vez va en aumento, asociada al incremento de la población humana, a los procesos de transformación industrial (globalización) y a los hábitos de consumo de los individuos" (Melo, 2014, p. 90).

□ Eje turístico.

El sistema cenagoso de la Zapatosa cuenta con todo el potencial y los recursos para convertirse en una zona de alta demanda turística, generando un desarrollo económico para la región, ejemplo de esto son los paseos en piragua, la práctica de la pesca artesanal, el avistamiento de la fauna autóctona de la región, la compra de los productos artesanales hechos a mano como alfombras, esteras playeras, pies de cama, centros de mesa, caminos, individuales, porta-vasos, muñecas, pañaleras, bolsos y sombreros. Muchos de los municipios aledaños a la ciénaga también ofrecen atractivos culturales como las fiestas de la tambora en Chimichagua y Tamalameque, el festival de la cumbia en El Banco, así como los mitos y tradiciones de la "Llorona loca" en Tamalameque, el Pozo del Higuero en Chimichagua y "La Piragua" en toda la subregión¹⁷

Recientemente se han hecho los primeros intentos de explotar los parajes de la ciénaga de Zapatosa en función del ecoturismo. La ecorregión ofrece al turista un conjunto de ciénagas, islas, ríos, quebradas, caños, playones y "las Playas de Amor" en Chimichagua. Los usos de estos recursos naturales no están reglamentados en los planes de ordenamiento territorial de los municipios con jurisdicción sobre la ciénaga. Estos municipios también ofrecen atractivos culturales como las fiestas de la tambora en Chimichagua y Tamalameque, el festival de la cumbia en El Banco, así como los mitos y tradiciones de la "Llorona loca" en Tamalameque, el Pozo del Higuero en Chimichagua y "La Piragua" en toda la subregión¹⁸

¹⁶ 4 Información suministrada por el alcalde de Chimichagua Rigoberto Pérez Cano, 7 de febrero de 2008. También ver: Red de Gestores Sociales, Consejería Presidencial de Programas Especiales.

¹⁷ Entrevistas con Pabla del Socorro Castro, Valledupar, 5 de febrero de 2008 y Elizabeth Corrales, Chimichagua, 7 de febrero de 2008.

¹⁸ Entrevistas con Pabla del Socorro Castro, Valledupar, 5 de febrero de 2008 y Elizabeth Corrales, Chimichagua, 7 de febrero de 2008.

En Chimichagua, la Gobernación del Cesar propuso el programa turístico "Expedición Zapatosa, una aventura de magia y encanto para vivirla", y para Tamalameque el que denominó "Universo mágico, tierra de mitos, historias, leyendas y tambora"¹⁹. En Chimichagua, Curumani y Tamalameque existe una oferta de 14 establecimientos de hospedaje, con 278 camas disponibles; incluyendo posadas familiares y albergues alternativos, las camas pueden aumentar a 438²⁰

El Plan de Desarrollo Ecoturístico plantea que los corregimientos de Saloa, Candelaria y Sempegua sean considerados dentro de la "Zona de Desarrollo Turístico Prioritario en razón a que presentan ventajas comparativas para el desarrollo del ecoturismo en cuanto a paisaje, conectividad de transporte, baja concentración de población y alta dependencia de los recursos naturales por parte de la población"²¹. También se podría impulsar un proyecto de turismo rural, en el que los pescadores ofrezcan a los turistas salir en faenas de pesca por la ciénaga, enseñarles a manejar la embarcación y los artes de pesca; o las artesanías enseñen a los visitantes a tejer en la palma estera. De esta forma, el turismo rural se podría convertir en ingresos adicionales para pescadores y artesanos.

Así mismo, se debe impulsar un programa de adecuación de las casas de los nativos como posadas para los turistas. Para este proyecto, se propone tomar como modelo las Posadas Ecoturísticas de la Sierra Nevada de Santa Marta, surgidas como una iniciativa conjunta del Programa Familias Guardabosques de la Agencia Presidencial para la Acción Social y el Programa de Posadas Turísticas de Colombia del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo²¹.

Producción pesquera²².

Durante el período de lluvias y crecientes, los peces adultos de bajo peso se devuelven a las ciénagas, las cuales presentan condiciones ambientales apropiadas, fenómeno conocido como la "bajanza". Estos fenómenos permiten que cerca de un 70% de la pesca se concentre en el período noviembre-enero. Las especies de mayor importancia económica son bocachico, bagre rayado, nicuro, blanquillo, pacora, doncella y mojarra amarilla.

El fenómeno de la sobreexplotación pesquera es evidente en toda la cuenca del Magdalena desde hace varias décadas. En 1973 las capturas fueron del orden de las 79 mil toneladas, en 1980 habían bajado a 65 mil y en 2006 se habían reducido a seis mil, cuando en condiciones normales las capturas

podrían alcanzar unas 20.000 toneladas²³. También se redujeron las tallas mínimas de captura (TMC): el bagre rayado pasó de 68,3 cm en 1989 a 60,4 cm en 2005, mientras la TMC del bocachico bajó de 38 cm, en 1973, a 27 cm en 2005²⁴.

En la cuenca del Magdalena la pesca es fundamentalmente de especies migratorias (bocachico, bagre rayado y doradas, entre otras), las cuales al remontar el río y regresar a la ciénaga producen los fenómenos más destacados de la pesca denominados subienda, bajanza y mitaca²⁵. En concordancia con la estacionalidad señalada, en 2006 los meses de mayor captura fueron enero, febrero y marzo (en orden descendente) y los meses de menor pesca fueron noviembre, diciembre y junio (en orden ascendente)²⁶.

Los problemas de sobreexplotación en la ciénaga de Zapatosa y Bajo Magdalena comenzaron a principios de los años setenta, cuando fue introducido el trasmallo. Con este arte de pesca en esta zona, aumentaron las capturas de bocachico, bagre, blanquillo, nicuro, doncella, moncholo, coroncoro, picúa, entre otros. En estos años las capturas en la zona de El Banco ascendían a unas 25.000 toneladas, pero paulatinamente empezaron a bajar, hasta llegar a 3.500 toneladas en 2003.

Tradicionalmente el arte más usado fue la atarraya, pero ha sido desplazado por redes estacionarias como el trasmallo, la chinchorra y el chinchorro²⁷. En las ciénagas siempre estuvieron prohibidas las redes de arrastre o agalleras, pero como las autoridades ambientales no ejercieron control sobre estos métodos, los pescadores los siguieron utilizando. Luego aparecieron otros métodos ilegales como el zangarreo, el bolicheo y el taponeo²⁸. La sobreexplotación se practica todos los días del año, ya que los pescadores

²³ Ecodefondo, Informe Final (provisional), Navegación por el río Magdalena, Disponible en Internet

²⁴ Incoder - CCI. (2007). Pesca y acuicultura Colombia 2006, Bogotá, p. 55.

²⁵ Por subienda se conoce la época de migración de los peces para su reproducción, quienes en los meses de diciembre y enero se desplazan por el río en contra-corriente, durante la temporada de aguas bajas; en este período alcanzan su maduración sexual. Mitaca es una subienda de menor magnitud que ocurre a mediados del año. La bajanza se denomina el regreso de los peces aguas abajo (dirección río-ciénaga), durante la temporada de lluvias; los peces retornan a las ciénagas con las gónadas maduras, efectuando en estos meses (marzo-abril) el proceso de desove. La bajanza de mitaca ocurre entre los meses de septiembre y noviembre. Cfr. Arias, Plinio. (1988). "Artes y métodos de pesca en aguas continentales de América Latina", FAO - Copescal. Documento Ocasional, N° 4, Roma

²⁶ Incoder - CCI. (2007). Pesca y acuicultura Colombia 2006, Bogotá, p. 54.

²⁷ La atarraya es una "red de caída", circular, en cuyos bordes se sitúan los plomos o pesas, conformando una serie de bolsos donde quedan atrapados los peces. El chinchorro es una "red de tiro" utilizada en aguas tranquilas, cercando un área determinada; el aparejo se extrae tirándolo por sus extremos; es utilizado en las orillas de los ríos y ciénagas; no tiene copo o bolso de retención de peces. Al igual que el anterior, la chinchorra es una red de tiro, de un solo paño, pero con bolso central. El trasmallo es una "red agallera", en la cual los peces quedan atrapados por las agallas o aletas en los paños de la red. Información extraída de: Plinio Arias, Op. cit

²⁸ El zangarreo consiste en instalar una red y a su alrededor agitar el agua o revolver el lecho de la ciénaga para que el pez trate de huir y así caer en la trampa; otros mueren por asfixia, al llenarse las branquias de barro. El bolicheo es un método que consiste en instalar una red de enmalme, operada en forma de cerco, para encerrar y capturar los peces. El taponeo es el taponamiento de un caño en donde se instala una red para atrapar peces.

¹⁹ Este párrafo y los siguientes lo tomamos de; "Economía extractiva y pobreza en la ciénaga de Zapatosa" JOAQUÍN VILORIA DE LA HOZ

²⁰ Gobernación del Cesar. (2005). Plan de Desarrollo Ecoturístico en la Ciénaga de Zapatosa, Departamento del Cesar, Valledupar, p. 31. Castro, Pabla del Socorro y Hoyos, Camilo, (2005). Territorio turístico ciénaga-río. Inventarios y productos turísticos locales, Valledupar.

²¹ Información disponible en internet: www.accionsocial.gov.co

²² Este acápite como muchos mas tomados de; "Economía extractiva y pobreza en la ciénaga de Zapatosa" JOAQUÍN VILORIA DE LA HOZ

tienden los trasmallos de hasta 2.000 metros y sólo lo sacan por un tiempo corto para recoger la captura. Después fue introducida la chinchorra, arte de pesca aún más dañino ya que tiene copo o bolso, siendo más efectivo que el trasmallo. Luego, con la aparición del motor fuera de borda, los pescadores podían perseguir los cardúmenes hasta que éstos se agotaran. Otro de los problemas que presentan las redes agalleras es que captura especies de bajo valor comercial como el coroncoro (extirpado), el mata-caimán y garagara, las cuales son botadas por los pescadores: "Es lamentable que en una región donde el denominador común es la desnutrición se bote la proteína... y al mismo tiempo se plantee como una opción económica la piscicultura en jaulas a base de concentrado"²⁹.

Hace unas décadas, antes de que se introdujera el concepto de frío en la pesca (la fresquera), los pescados que no se vendían de inmediato, para su conservación había que prepararlos con seco-salado. Al poderse congelar el pescado, aumentó la presión sobre el recurso íctico no sólo en la ciénaga de Zapatosa, sino en toda la cuenca del Magdalena.

Las especies más capturadas fueron bocachico (que aporta el 65% del total de la cuenca), incurro, bagre rayado y mojarra lora (tilapia). El bocachico que captura la red agallera actualmente está por debajo de la talla permitida (35 cm). Ante la escasez de las especies más apetecidas, se empezaron a comercializar otras especies de menor demanda como blanquillo, dorada, doncella y pacora. La mojarra lora es una especie de origen africano, introducida en los ríos y ciénagas de Colombia en la década de 1980.

En el sistema cenagoso de la Zapatosa se concentran entre 8.000 y 9.000 pescadores, de los cuales cerca de 3.500 están en Chimichagua³⁰. Las comunidades pesqueras se ubican en la cabecera municipal de Chimichagua (Arenal y El Real), así como en Sempegua, Santo Domingo, Candelaria, La Mata, Saloa (Macurutú), Zapatí, El Trébol, Belén, Tamalameque, Zapatosa, Soledad, Último Caso, La Brillantina, Rancho Claro, Tronconal y Ojo de Agua. En los ocho primeros puertos, pertenecientes al municipio de Chimichagua, los pescadores cuentan con cerca de 325 canoas para ejercer su actividad.

En los puertos de Arenal, El Real y Macurutú se concentran los mayores desembarques y el grueso de los pescadores de la ciénaga. La comercialización se hace a través de pequeños comerciantes conocidos como caberos, quienes venden el pescado en el mercado local (municipios cercanos), y otros lo llevan hasta ciudades más distantes como Barranquilla y Santa Marta.

En el 2002, el INPA reportó 37 asociaciones de pescadores, pero a 2008 éstas se había reducido a 21, de acuerdo con información suministrada por el

²⁹ Rangel, J. Orlando. (2007). Op. cit., p. 517.

³⁰ Entrevista telefónica con el pescador Alfonso López, presidente de la Asociación de Pescadores de Chimichagua, Asopchim, Chimichagua, 9 de febrero de 2008. Esta Asociación tiene cerca de 300 afiliados. Un estudio de la Universidad Nacional calculó la población de pescadores en 5.000 (ver Rangel, 2007, 537).

presidente de una de esas organizaciones, siendo las más conocidas Asopchim, Asopesan, Asopesma y Asopecza, entre otras. Las funciones de control que cumplían estas organizaciones veinte años atrás fueron asumidas por guerrillas, primero, y luego por paramilitares, quienes dominaron la zona durante los últimos años. Los controles represivos ejercidos por estos grupos ilegales no ayudaron a generar una conciencia ambiental en los pescadores, pero en cambio sí mermaron la autoridad de sus organizaciones, quienes ahora no pueden ejercer las funciones de antaño con respecto al manejo del recurso pesquero. La violencia padecida desde los años ochenta estancó económicamente esta zona de los departamentos del Cesar y Magdalena. Sobre este particular debe tenerse en cuenta que Zapatosa es una zona de paso de productos ilícitos entre las regiones Perijá y Catatumbo y los puertos sobre el mar Caribe.

Las condiciones sociales de los pescadores son críticas. Un censo elaborado por Cormagdalena estima que el 20% de los pescadores son analfabetas³¹. Un estudio del INPA (2002) calculó el ingreso promedio de un pescador cercano a los \$319.000, similar al salario mínimo de ese año. El problema es que la producción es estacional (subienda, bajanza y mitaca), por lo que los ingresos son muy variables a lo largo del año, dependiendo de las condiciones climáticas en la ciénaga y el río. Esto hace que los pescadores se endeuden durante gran parte del año (desahorro), lo que los obliga a vender su producción al comercializador que les presta dinero y elimina sus posibilidades de ahorro. Esta práctica es contraria a lo que ocurre en otras regiones del mundo, en donde la estacionalidad incentiva el ahorro. Por ejemplo, los inmigrantes árabes y judíos que llegaron a Colombia venían de una cultura de carencias en la que sus padres les enseñaban, desde pequeños, a guardar el equilibrio entre la abundancia y la escasez: durante la cosecha se consumía lo necesario y se guardaban los excedentes, a la espera de las estaciones o los períodos que traían consigo la falta de alimento o de producción. Esta costumbre creó en los pueblos semíticos (árabes y judíos) un alto sentido del ahorro³².

Los habitantes de Chimichagua o cualquier población a orillas de la ciénaga de Zapatosa,..... pueden pescar libremente en la ciénaga, ya que ésta es un bien comunal de libre acceso. La pobreza y la falta de oportunidades laborales lleva a que cada vez más personas se conviertan en pescadores. En estas circunstancias cada pescador maximiza su beneficio personal, pero no tiene en cuenta la externalidad negativa que causa a los demás pescadores, ya que la explotación individual afecta los beneficios de los demás. Estos ejemplos nos enseñan que en los recursos naturales renovables existe un umbral o

³¹ Alcaldía de Chimichagua. Plan de Desarrollo Municipal 2006-2007. Chimichagua: un territorio en marcha, Chimichagua, p. 38.

³² 8 Joaquín Viloria De la Hoz. (2004). "Los turcos de Loric: presencia de los árabes en el Caribe colombiano, 1880-1960", Monografías de Administración, N° 79, Bogotá, Universidad de los Andes; Gladis Behaine. (1989). La migración libanesa a Colombia, Bogotá, Departamento de Historia, Facultad de Ciencias de la Educación, Pontificia Universidad Javeriana.

capacidad de carga. A partir de ese punto los daños empiezan a ser mayores, hasta llegar a una zona crítica o de agotamiento.

3. Fundamento Jurídico

El congreso de la República en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, especialmente, las conferidas en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, busca implantar por medio de esta Ley la protección y el impulso del desarrollo social y económico y cultural del sistema cenagoso de la Zapatosa y los municipios aledaños, declarándose zona de interés turístico y ecológico; concomitante esto con la ley 300 de 1996 por la cual se expide la ley general de turismo la cual en su artículo primero modificado por el art. 2, Ley 1558 de 2012³³, destaca la importancia de la industria turística, Indicándonos categóricamente que el turismo es una industria esencial para el desarrollo del país y en especial de las diferentes entidades territoriales, regiones, provincias y que cumple una función social y por tal razón el Estado le dará especial protección en razón de su importancia para el desarrollo nacional. Por otra parte, en coordinación interinstitucional en materia agraria se destaca la importancia de la acuicultura en esta zona, la cual se ha desarrollado principalmente a nivel rural y como complemento a las actividades de la agricultura. La Ley N° 13 de 1990 Estatuto General de Pesca y su Decreto reglamentario N° 2256 de 1991, constituyen el principal marco normativo de mencionada actividad en nuestro país bajo la autoridad central del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) para la administración y manejo de las pesquerías, como lo confirma el Decreto N° 1985 de 2013, art. 1, inciso segundo. Dicha administración está en cabeza de La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca – AUNAP³⁴ que fue creada mediante decreto 4181 del 3 de noviembre de 2011 por mencionado ministerio, y el cual su principal objetivo misional es el aprovechamiento eficiente y sostenible de los recursos pesqueros y el desarrollo de la acuicultura en el territorio nacional, con el propósito de contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional del país, así como a su desarrollo económico y social, afín esto con el objetivo principal del presente proyecto de ley.

También integrado a este proyecto de ley y concerniente directamente al tema ambiental y turístico encontramos en el decreto único reglamentario del sector ambiente y desarrollo sostenible 1076 de 2015 el cual compila y modifica varios artículos del decreto 1541 de 1978. Con relación al tema que nos ocupa el presente proyecto de ley, el decreto nos indica en su Artículo 2.2.3.2.12.2. Servicios de turismo, recreación o deporte, que el establecimiento de servicios de turismo, recreación o deporte en corrientes, lagos y demás depósitos de aguas del dominio público requieren concesión³⁵ o asociación en los términos

³³ 3 Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 -Ley General de Turismo, la Ley 1101 de 2006 y se dictan otras disposiciones

³⁴ 4 Funciones de la AUNAP (de acuerdo con el decreto 4181 DE 2011) <https://www.aunap.gov.co/index.php/aunap/funciones>

³⁵ 5 La concesión se regirá por las normas previstas en las secciones 7, 8 y 9 del título 3 correspondiente a aguas no marítimas capítulo 1-INSTRUMENTOS PARA LA PLANIFICACIÓN, ORDENACIÓN Y MANEJO DE LAS

que establezca la autoridad ambiental competente. Así las cosas, se logra la participación integral de las autoridades que desarrollan este tema y tiene pleno conocimiento acerca del mismo, pertenecientes a los municipios colindantes con mencionado embalse. Así pues, también encontramos que conforme a lo establecido en el Decreto 229 de 2017³⁶, mencionada zona, automáticamente deberán inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, de igual manera los prestadores de servicios turísticos enumerados en el artículo 2.2.4.1.1.12 y así de esta manera de forma inmediata poder acceder a incentivos establecidos en la ley 1101 DE 2006 por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 -Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones la cual indica: "Artículo 16. Incentivos tributarios. Únicamente los prestadores de servicios turísticos debidamente inscritos en el Registro Nacional de Turismo podrán ser beneficiarios de los incentivos tributarios y fiscales consagrados a su favor en disposiciones de orden nacional, departamental, distrital o municipal y que tenga por fin estimular, apoyar o promover la actividad turística. La omisión de la actualización del Registro Nacional de Turismo, así como el incumplimiento en el pago de la contribución parafiscal, suspenderá el incentivo tributario correspondiente al año fiscal en el cual se presente la omisión o incumplimiento". De igual forma con los beneficios establecidos por el Decreto 2131 de 1991³⁷ en todo lo concerniente a lo que se entiende por turismo receptivo, el cual es el ingreso de turistas extranjeros y de nacionales residentes en el exterior a esta zona y que estos también puedan poseer o negociar toda clase de divisas, para el pago de los servicios turísticos allí utilizados.

3.1 Autorización para acceder a recursos del PGN

Para concebir la presente iniciativa se tuvo en cuenta los elementos que normalmente generan las objeciones presenciales en relación a ordenar el gasto público. La facultad del Congreso de la República para autorizar gastos está más que sustentada y se describe con claridad el articulado pertinente sobre los principios en materia de distribución de competencias³⁸ y el principio de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (artículo 288); principio de legalidad en el gasto público (artículo 345) y, en general, su "conformidad con los requisitos del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Leyes 38/89, 179/94 y 225/95, compiladas por el Decreto Presidencial 111 de 1996); su identidad con

CUENCAS HIDROGRÁFICAS Y ACUÍFEROS. De la ley 1076 de 2015 y la asociación se regirá por la legislación vigente sobre la materia

³⁶ Por el cual se establecen las condiciones y requisitos para la inscripción Registro Nacional de Turismo y se modifican en su integridad las secciones 1,2 y 3 del capítulo 1 del título 4 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Reglamentario del sector Comercio, Industria y Turismo

³⁷ Ley 1101 de 2006. Por la cual se modifica la Ley 300 de 1996 - Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 46.461 de 23 de noviembre de 2006.

³⁸ Esto significa que, en materia de gasto público, la Carta Política efectuó un reparto de competencias entre el Congreso y el Gobierno Nacional, de tal manera que ambos tienen iniciativa del gasto de conformidad con los preceptos constitucionales, y deben actuar coordinadamente dentro de sus competencias.

el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022³⁹ en cuanto a inversiones que contribuyan al logro de mayor competitividad, productividad e impacto social de las regiones". No hay duda que la autorización dada al Gobierno nacional debe ser consecuente con el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto General de la Nación. Así lo señala el artículo 346 de la Carta, desarrollado por el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto -Decreto 111 de 1996, por tanto, así, se han estructurado en esta iniciativa los artículos que autorizan la destinación de presupuesto. La Corte constitucional lo ha reiterado así: "... en materia de gasto público, la competencia parlamentaria desarrolla el principio superior de legalidad del gasto público, según el cual corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, ordenar las erogaciones necesarias para ejecutar los compromisos inherentes al Estado Social de Derecho (artículos 150 y 347 Constitución Política). Sin embargo, el legislador primario por vía de excepción, reservó para el Ejecutivo la iniciativa legislativa en relación con algunos aspectos (artículo 154 Constitución Política).⁴⁰ Esto significa que, en materia de gasto público, la Carta Política efectuó un reparto de competencias entre el Congreso y el Gobierno Nacional, de tal manera que ambos tienen iniciativa del gasto de conformidad con los preceptos constitucionales, y deben actuar coordinadamente dentro de sus competencias. Así, el Gobierno requiere de la aprobación de sus proyectos por parte del Congreso y el Congreso requiere de la anuencia del Gobierno, quien determinará la incorporación de los gastos decretados por el Congreso, siempre y cuando sean consecuentes con el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto General de la Nación. De manera que podemos concluir, que, de conformidad con el texto constitucional y los planteamientos de la Corte Constitucional, este proyecto de ley que decreta gasto público, se ajusta al ordenamiento constitucional, por cuanto se limita a habilitar al Gobierno para incluir estos gastos en el proyecto de presupuesto. Desde este argumento, debe analizarse y aprobarse la inversión señalada en los artículos 2º, 3º y 4º del proyecto de ley ya que se ajustan a los criterios anteriormente expuestos.

3.1.- Competencias orgánicas entre la nación y los entes territoriales.

En relación con los artículos que establecen las autorizaciones pertinentes sobre recursos, no se evidencia ninguna incompatibilidad en relación a la distribución de competencias y recursos entre la Nación y los entes territoriales. En efecto, la Ley 715 de 2001, ley orgánica que distribuye las competencias entre la Nación y las entidades territoriales de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política, asigna los recursos de que tratan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y señala los servicios que corresponde cumplir a los municipios, a los departamentos y a la Nación. Las disposiciones de esta ley, son el referente normativo que ha de tenerse en

³⁹ Así, el Gobierno requiere de la aprobación de sus proyectos por parte del Congreso y el Congreso requiere de la anuencia del Gobierno, quien determinará la incorporación de los gastos decretados por el Congreso
⁴⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-859 de 2001, C- 766 de 2010

del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento.

Frente al presente proyecto, se considera que no genera conflictos de interés, puesto que el objeto del proyecto versa sobre la declaratoria como zona de interés ambiental, turístico y ecológico al sistema cenagoso de Zapatoza en el departamento del Cesar y del Magdalena y ningún congresista puede ser titular de declaración. Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del congresista de identificar causales adicionales.

6. Agradecimientos

Agradezco el inestimable aporte del Doctor **WYNTER JOAQUÍN DIAZ CORZO**, Director Ejecutivo de la Asociación de municipios del Complejo Cenagoso de la Zapatoza ASOCENAGOZA (conformada por los municipios de Chiriguana, Curumaní, Chimichagua y Tamalameque en el Cesar y El Banco Magdalena) amplio conocedor de la geografía de la Ciénaga y de su problemática.

Cordialmente,



SENADOR
 DIDIER LOBO CHINCHILLA

cuenta para verificar que los compromisos futuros sobre ejecución de proyectos de inversión en el sistema cenagoso de Zapatoza, como la señalada en los artículos aludidos resultan conforme a la Constitución.

3.2.- Impacto fiscal: artículo 7º de la ley 819 de 2003.

El mencionado artículo 7º de la Ley 819 de 2003, ha dicho la Corte Constitucional, se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas, de manera que se debe que se debe establecer el costo y la fuente presupuestal que respaldará la iniciativa. Sin embargo, como están concebidos los artículos 2,3 y 4, y la fórmula del parágrafo 2º del artículo 5º, el proyecto no está generando ningún impacto fiscal en el inmediato plazo porque las autorizaciones otorgadas al Gobierno nacional en virtud de la futura ley, "se incorporarán, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto. En segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal. Además, el proyecto se limita a autorizar al Gobierno para incluir estos gastos en el proyecto de presupuesto.

4. Contenido del proyecto de ley

El presente proyecto de ley cuenta con siete artículos, incluida la vigencia. En el primer artículo se señala la declaratoria de interés ambiental, turístico y ecológico al sistema cenagoso de la Zapatoza. En su artículo segundo, se establecen los lineamientos promovidos desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para promover el interés ambiental y ecológico de la propuesta del proyecto de ley. En su artículo tercero, se incluye el eje turístico de la iniciativa, por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. En el artículo cuarto se introduce la participación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para promover la actividad pesquera de la iniciativa. En el artículo quinto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el marco de sus competencias, realizarán las acciones necesarias para apoyar, capacitar, brindar asesoría y acompañamiento a la población. En el artículo sexto se define la financiación de la iniciativa, frente a los lineamientos de presupuesto y cofinanciación. Finalmente, el artículo séptimo se encuentra la vigencia.

5. Conflicto de intereses

Teniendo en cuenta el artículo 3º de la Ley 2003 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 286 y 291 de la misma Ley, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación



JORGE BENEDETTI MARTELO
 Senador de la República



ANTONIO ZABARAIN GUEVARA
 Senador de la República



ARTURO CHAR CHALJUB
 Senador de la República



CARLOS ABRAHAM JIMENEZ
 Senador de la República



ANA MARIA CASTAÑEDA GOMEZ
 Senador de la República



CARLOS MARIO FARELO DAZA
 Senador de la República



EDGAR JESUS DIAZ CONTRERAS
 Senador de la República



JOSE LUIS PEREZ OYUELA
 Senador de la República



HERNANDO GONZALEZ
 Representante a la Cámara
 Departamento de Valle del Cauca



JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
 Representante a la Cámara
 Departamento de Norte de Santander

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX Representante a la Cámara Departamento de Guainía	JOHN EDGAR PEREZ ROJAS Representante a la Cámara Departamento de Quindío	
JORGE MENDEZ Representante a la Cámara Departamento de San Andrés y Providencia	LINA MARIA GARRIDO MARTIN Representante a la Cámara Departamento de Arauca	
MAURICIO PARODI DIAZ Representante a la Cámara Departamento de Antioquia	MODESTO ENRIQUE AGUILERA VIDES Representante a la Cámara Departamento de Atlántico	
NESTOR LEONARDO RICO RICO Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca	OSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO Representante a la Cámara Departamento de Cauca	
Victor Andres Tovar Representante Cámara Dpto. Huila	Javier Alexander Sanchez Representante a la Cámara Departamento del Bolívar	

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 17 del mes Agosto del año 2022

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 124 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: _____

SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARIA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 17 de Agosto de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.124/22 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA ZONA DE INTERÉS AMBIENTAL, TURÍSTICO Y ECOLÓGICO DEL SISTEMA CENAGOSO DE ZAPATOSA EN LOS DEPARTAMENTOS DEL CESAR Y EL MAGDALENA, SE RECONOCE SU POTENCIAL PESQUERO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores DIDIER LOBO CHINCHILLA, JORGE BENEDETTI MARTELO, ANTONIO ZABARAIN GUEVARA, ARTURO CHAR CHALJUB, CARLOS ABRAHAM JIMENEZ, ANA MARIA CASTAÑEDA GOMEZ, CARLOS MARIO FARELO DAZA, EDGAR DE JESUS DIAZ CONTRERAS, JOSE LUIS PEREZ OYUELA; y los Honorables Representantes HERNANDO GONZALEZ, JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA, CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX, JOHN EDGAR PEREZ ROJAS, JORGE MENDEZ, LINA MARIA GARRIDO MARTIN, MAURICIO PARODI DIAZ, MODESTO ENRIQUE AGUILERA VIDES, NESTOR LEONARDO RICO RICO, OSCAR RODRIGO CAMPO HURTADO, VICTOR ANDRES TOVAR, BETSY JUDITH PEREZ ARANGO, ADRIANA CAROLINA ARBELAEZ, JAVIER ALEXANDER SANCHEZ REYES. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Leyes competencia de la Comisión QUINTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 17 DE 2022

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 129 DE 2022 SENADO

por medio del cual se garantiza el acceso a los productos de higiene menstrual a las personas que los necesiten y se dictan otras disposiciones.

Proyecto de Ley No. ____ de 2022 Senado

“Por medio del cual se garantiza el acceso a los productos de higiene menstrual a las personas que los necesiten y se dictan otras disposiciones”.

El Congreso de Colombia

Decreta

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto garantizar el acceso a los productos de higiene menstrual a las personas que menstrúan, para salvaguardar los derechos a la salud y a la dignidad humana de esta población.

Artículo 2. Definiciones. Para el desarrollo del presente proyecto se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

Productos de higiene menstrual: Son todos aquellos productos salubres e idóneos que permiten absorber y recoger la sangre y el tejido que sale de la vagina durante el periodo menstrual.

Personas que menstrúan: Son todas las personas que, independientemente de su género, se encuentran en periodo de menstruación.

Toalla higiénica: Almohadilla absorbente usada durante el período menstrual o casos de sangrado vaginal.

Copa menstrual: Recipiente que se inserta en la vagina para recolectar el sangrado durante la menstruación.

Tampones: Artículos de higiene femenina utilizado para absorber el sangrado vaginal.

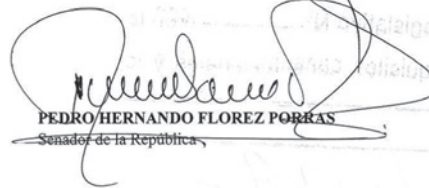
Artículo 3. El suministro de productos de higiene menstrual a las personas que menstrúan que pertenezcan a los estratos 3, 2, 1 y a la población habitante de calle, corresponde a las Entidades Promotoras de Salud de los regímenes contributivo, subsidiado, a las que pertenecen, o en su defecto, a las Secretarías de Salud municipales, distritales o departamentales.

Parágrafo 1. Los productos de higiene menstrual deberán corresponder a la calidad y condiciones que dispongan los médicos adscritos a la respectiva Entidad Promotora de Salud del régimen contributivo o subsidiado a la que se pertenezca o, en su defecto, por los médicos adscritos a las Secretarías de Salud municipales, distritales o departamentales, debiéndose en todo caso procurar el suministro de productos que preserven el medioambiente, salvaguardando en todo caso las condiciones particulares de la persona que menstrúa, sin oposición de orden económico.

Parágrafo 2. El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará en un término no superior a los seis meses lo contenido en la presente ley.

Artículo 4. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Cordialmente,


PEDRO HERNANDO FLOREZ PORRAS
 Senador de la República,


DOLCEY TORRES ROMERO.
 Representante a la Cámara.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente ley tiene por objeto garantizar el acceso a los productos de higiene menstrual a las personas que menstrúan, para salvaguardar los derechos a la salud y a la dignidad humana de esta población.

JUSTIFICACIÓN

En la última encuesta del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en mayo del presente año, por primera vez en la historia del país se hace visible la necesidad de la protección del derecho menstrual en la población colombiana. Muchas mujeres hoy tienen que decidir entre adquirir productos para su higiene y salud reproductiva o elementos básicos de subsistencia, lo que dificulta el acceso a estos productos, sacrificando así su salud y dignidad humana.

En la encuesta se determinó que alrededor de 62 mil mujeres en hogares pobres de las principales ciudades del país usaron telas o trapos, ropa vieja, calcetines, papel higiénico o servilletas durante su menstruación, y además 24 mil mujeres no usaron ningún elemento.

Adicional a ello muchas mujeres no tienen ni acceso a toallas higiénicas y ni siquiera a agua potable para poder tener una higiene menstrual digna. Su condición de vulnerabilidad las pone en esta difícil situación donde sus derechos no pueden ser garantizados.

La Organización Mundial de la Salud señala “El derecho a la salud implica gozar del óptimo estado de bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de enfermedad o molestar”, por lo anterior, es un deber del Estado garantizar el acceso gratuito de productos de higiene menstrual a las poblaciones más vulnerables del país. Y es así como a partir de la jurisprudencia encontramos el sustento argumentativo de dicho proyecto de ley.

La Federación Internacional de Ginecología y Obstetricia, establece que alrededor de 500 millones de personas que menstrúan viven en condiciones de pobreza menstrual. Carecen de los recursos o acceso a los servicios y productos necesarios para conservar salud y bienestar durante la menstruación.

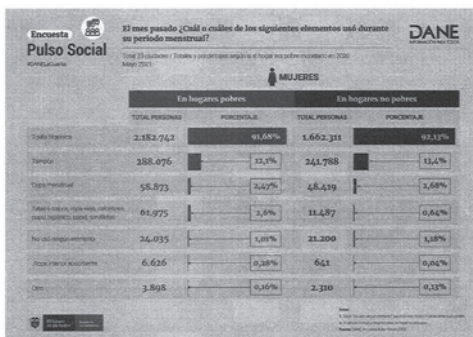
Y es por ello que a partir de la expedición de la ley estatutaria 1751 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud, se reconoce que la salud es un derecho fundamental autónomo, que comprende desde las acciones colectivas basadas en la salud pública, hasta acciones individuales que tienen que ver con el acceso a los servicios de salud, el diagnóstico, tratamiento, promoción y prevención.

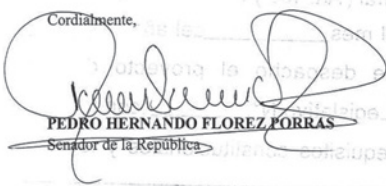
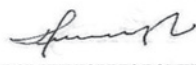
1. Salud como derecho fundamental

El derecho a la salud se encuentra consagrado en la Constitución Política de Colombia:

“Artículo 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.



<p>(...)</p> <p><i>Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad”.</i></p> <p>2. Desarrollo jurisprudencial</p> <p>El Estado colombiano tiene el deber de garantizar los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política sin discriminación alguna. Por lo anterior se debe garantizar el pleno respeto a la dignidad humana establecido en el artículo 1 de la Carta Política así:</p> <p><i>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.</i></p> <p>Se establece el derecho fundamental a la salud en la Ley Estatutaria 1751 de 2015 y se establece de manera explícita que la salud es un derecho autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo. También determina:</p> <p><i>“Artículo 9. Determinantes sociales de salud. Es deber del Estado adoptar políticas públicas dirigidas a lograr la reducción de las desigualdades de los determinantes sociales de la salud que incidan en el goce efectivo del derecho a la salud, promover el mejoramiento de la salud, prevenir la enfermedad y elevar el nivel de la calidad de vida. Estas políticas estarán orientadas principalmente al logro de la equidad en salud.”</i></p> <p>Por su parte, en la sentencia T-732/2009, la Corte Constitucional señaló:</p> <p><i>Los derechos sexuales y reproductivos reconocen y protegen la facultad de las personas, hombres y mujeres, de tomar decisiones libres sobre su sexualidad y su reproducción y otorgan los recursos necesarios para hacer efectiva tal determinación.</i></p> <p>[...]</p>	<p><i>Tanto hombres como mujeres son titulares de estos derechos, sin embargo, es innegable la particular importancia que tiene para las mujeres la vigencia de los mismos ya que la determinación de procrear o abstenerse de hacerlo incide directamente sobre su proyecto de vida pues es en sus cuerpos en donde tiene lugar la gestación y, aunque no debería ser así, son las principales responsables del cuidado y la crianza de los hijos e hijas, a lo que se añade el hecho de que han sido históricamente despojadas del control sobre su cuerpo y de la libertad sobre sus decisiones reproductivas por la familia, la sociedad y el Estado”.</i></p> <p>Posteriormente, en la Sentencia T-398/19, la misma Corte Constitucional consagra la ausencia de una política pública referente a la higiene menstrual conllevando al desconocimiento de las obligaciones derivadas de la dimensión positiva de los derechos sexuales y reproductivos. Al respecto dicha jurisprudencia refirió:</p> <p><i>“El derecho de toda mujer a usar adecuadamente el material para absorber o recoger la sangre menstrual. Este derecho, a su vez, se compone de cuatro condiciones esenciales, a saber: a) el empleo de material idóneo para absorber la sangre; b) la capacidad para hacer el cambio de dicho material en privacidad y tan seguido como sea necesario; c) el acceso a instalaciones, agua y jabón para lavar el cuerpo, así como para desechar el material usado y; d) la educación que permitan comprender los aspectos básicos relacionados con el ciclo menstrual y cómo manejarlos de forma digna y sin incomodidad alguna.”</i></p> <p><i>“La Sala Novena de Revisión recabó que la dignidad humana está estrechamente ligada con el derecho de las mujeres a la gestión menstrual y tiene una relación estricta con unas condiciones materiales mínimas de existencia y a una vida libre de humillaciones. Destacó que la jurisprudencia ha sostenido que toda persona requiere de bienes y servicios esenciales para su subsistencia y cuando se está ante personas en situaciones de vulnerabilidad, como aquellas que se encuentran en habitanza de calle, existe la obligación estatal de otorgar dichos bienes y servicios.”</i></p> <p><i>“La Sala Novena de Revisión derivó de la dimensión positiva del derecho a la gestión de la higiene menstrual el deber estatal de desplegar todas las acciones posibles, para que la mujer cuente con las condiciones necesarias y así poder practicar adecuadamente su higiene menstrual. Esto implica, necesariamente, el</i></p>
<p><i>diseño de una política pública, en la que se aborden tanto los temas relacionados con la higiene en concreto -material absorbente, infraestructura adecuada- como con el abordaje de los estigmas sociales que existen en torno a la menstruación -procesos educativos-. Esta dimensión involucra, en especial, al legislador y a las autoridades gubernamentales, tanto del nivel nacional como del nivel territorial.”</i></p> <p>La sentencia C-117 de 2018, de la Corte Constitucional. La magistrada Gloria Ortiz estableció que las toallas higiénicas y los tampones quedarían exentos de IVA. En esa ocasión no se incluyó la copa menstrual por considerarse un “elemento de lujo”</p> <p>3. Avances en el país</p> <ul style="list-style-type: none"> • Política Nacional de Sexualidad y Derechos Sexuales y Reproductivos: <p>Dicha política establece o delimita las dimensiones prioritarias establecidas en el Plan Decenal de Salud Pública el cual vela por la salud integral, la salud sexual y la salud reproductiva de las personas y su entendimiento como medio para que el bienestar físico mental y social de todos los pueblos, grupos y comunidades del país.</p> <p>Aunque esta política no obliga la entrega o suministro de elementos de aseo, ni baños públicos para la higiene menstrual solo contempla la adopción por parte de los entes territoriales de políticas públicas para garantizar los derechos sexuales y reproductivos de toda la población.</p> <p>4. Experiencia internacional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales <p>Dicho acuerdo internacional firmado y ratificado por las Naciones Unidas establece:</p> <p><i>“Artículo 3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto.”</i></p> <p>El 5 de marzo de 2019, el Relator Especial y otros expertos en derechos humanos de las Naciones Unidas hicieron un llamado a la comunidad internacional para que se rompiera</p>	<p>el tabú que rodea a la salud menstrual y se adoptaran medidas concretas para cambiar las actitudes discriminatorias y proteger la salud menstrual de las mujeres y las niñas.¹</p> <p>Asimismo varias naciones en el mundo han adaptado su legislación para proteger y garantizar los derechos menstruales de su población.</p> <p>Escocia se convirtió en el primer país en el mundo en garantizar la gratuidad de los productos de higiene menstrual para su población. El Gobierno de Escocia aprobó la ley de productos sobre el periodo, el cual tiene como objetivo que en todos los lugares públicos, entre ellos farmacias, oficinas, universidades, etc., se suministren este tipo de productos a todo el que lo requiera. A partir de esta iniciativa el mundo ha tomado acciones para la lucha contra la pobreza menstrual.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>PEDRO HERNANDO FLOREZ FORRAS Senador de la República</p>  <p>DOLCEY TORRES ROMERO. Representante a la Cámara.</p> <p><small>¹ Higiene menstrual y los derechos humanos al agua y saneamiento. Una compilación del Relator Especial sobre derechos humanos, Léo Heller, Tomado de https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/10anniversary/Menstruation_ES.pdf</small></p>

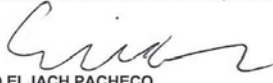
SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 18 de Agosto de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.129/22 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE GARANTIZA EL ACCESO A LOS PRODUCTOS DE HIGIENE MENSTRUAL A LAS PERSONAS QUE LOS NECESITEN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador PEDRO HERNANDO FLÓREZ PORRAS; y el Honorable Representante DOLCEY TORRES ROMERO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Leyes competencia de la Comisión SÉPTIMA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.



GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 18 DE 2022

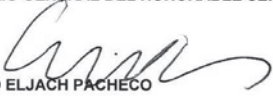
De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SÉPTIMA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA



GREGORIO ELJACH PACHECO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 130 DE 2022 SENADO

por medio de la cual se establecen medidas en pro de la atención en salud mental preventiva en entornos especiales y se dictan otras disposiciones.

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY ____ DE 2022</p> <p style="text-align: center;">"Por medio de la cual se establecen medidas en pro de la atención en salud mental preventiva en entornos especiales 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. El objeto de la presente ley es garantizar de forma plena el ejercicio al derecho a la salud mental mediante la promoción y la atención preventiva en entornos especiales.</p> <p>Artículo 2. Ámbito de aplicación. Las disposiciones incluidas en la presente ley buscan garantizar el ejercicio del derecho a la salud mental de la población privada de la libertad dentro del sistema penitenciario y carcelario del país; el talento humano en salud definido en el artículo 17 de la Ley 1164 de 2007 que presta sus servicios laborales dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud en Colombia, así como a aquellos sujetos definidos en el artículo 2 de la Ley 1616 de 2013; y, dentro del sistema educativo colombiano a saber, educación básica y educación media y sus respectivos entornos escolares, de manera complementaria a las disposiciones establecidas en la Ley 1616 de 2013.</p> <p style="text-align: center;">CAPITULO I. DISPOSICIONES EN MATERIA DE SALUD MENTAL PARA EL ENTORNO CARCELARIO</p> <p>Artículo 3. Servicios de salud mental para la población privada de la libertad. En desarrollo del artículo 4 y demás normas concordantes de la Ley 1616 de 2013, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, con el acompañamiento del Ministerio de Salud y Protección Social, creará e implementará, en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley, un protocolo y guías de atención integral para la promoción, prevención y seguimiento en</p>	<p>materia de salud mental para la población privada de la libertad dentro del sistema penitenciario y carcelario del país.</p> <p>El protocolo y lineamientos creados por el presente artículo se complementará con los avances preexistentes en materia de promoción del derecho a la salud mental dentro del sistema penitenciario y carcelario de Colombia. Las medidas promovidas incluirán al entorno familiar cercano de la persona privada de la libertad.</p> <p>Parágrafo. Las políticas subyacentes al presente artículo podrán hacer uso de tecnologías de tele salud y demás herramientas tecnológicas preexistentes que permitan ejercer de manera eficaz el derecho a la salud mental.</p> <p>Artículo 4. Medidas de garantía del derecho a la salud mental del personal de guardia. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, con el acompañamiento del Ministerio de Salud y Protección Social, deberá adaptar al ámbito penitenciario y carcelario un protocolo de respeto, garantía y fomento del derecho a la salud mental del personal de guardia que labora dentro del sistema penitenciario y carcelario del país</p> <p>Artículo 5. Garantía para el ejercicio del derecho a la salud mental. Las Entidades Promotoras de Salud que prestan sus servicios dentro del sistema penitenciario y carcelario, con la vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud y bajo los lineamientos del Ministerio de Salud y Protección Social, deberán crear un protocolo de promoción, prevención y seguimiento a la salud mental de la población privada de la libertad.</p> <p>Dicho protocolo comprenderá una atención periódica, acompañada de un seguimiento efectivo a personas privadas de libertad con el propósito de incidir de forma efectiva en su salud mental y el cuidado psicológico del interno y su familia.</p> <p>Parágrafo. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios promoverán la presencia y vinculación de profesionales en salud mental contemplados en la Ley 1616 de 2013 para la atención de la población privada de la libertad en centros de reclusión y establecimientos carcelarios del sistema penitenciario del país.</p> <p>Artículo 6. Adiciónese un numeral al artículo 30 de la Ley 1616 de 2013, el cual quedará así:</p>
--	--

<p>Artículo 30. Funciones del consejo nacional de salud mental. Son funciones del Consejo: (...) 6. Proponer lineamientos, programas y políticas tendientes a garantizar el ejercicio del derecho a la salud mental de la población privada de la libertad en Colombia, como una medida de resocialización efectiva.</p> <p style="text-align: center;">CAPITULO II. DISPOSICIONES EN MATERIA DE SALUD MENTAL PARA EL TALENTO HUMANO EN SALUD</p> <p>Artículo 7. Para efectos de la presente Ley, la salud mental del talento humano en salud se enmarca según lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 1616 de 2013 y se entiende como una garantía en el cuidado de la vida, la dignidad y de la integridad de quienes prestan sus labores dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud en Colombia, en razón a la naturaleza de las labores desempeñadas por la profesión u oficio, cuyo desempeño acarrea una alta exposición a estrés laboral, presión y extenuantes jornadas de trabajo.</p> <p>Artículo 8. Política de atención integral preventiva en Salud Mental para el talento humano en salud. En aras de desarrollar y actualizar los lineamientos, programas y necesidades en materia de garantía plena del derecho a la salud mental del talento humano en salud contemplados en el artículo 21 de la Ley 1616 de 2013, y en un plazo no mayor a seis (6) meses a la promulgación de la presente ley, el Ministerio de Salud y Protección Social formulará e implementará los lineamientos, protocolos de atención y guías de atención integral y las directrices necesarias para la promoción y prevención del personal de salud en la garantía del derecho a la salud mental, la rehabilitación psicosocial, el cuidado psicológico y el de su entorno familiar y la salud mental positiva contenida en el artículo 34 de la Ley 1616 de 2013.</p> <p>Esta política se construirá a partir de un proceso de socialización plural, abierto público con todos los actores dentro del Sistema de Seguridad Social en Salud, tales como el Ministerio de Salud y Protección Social, el Consejo Nacional de Salud Mental, las Administradoras de Riesgos Laborales, agremiaciones, sindicatos del sector salud y trabajadores organizados, organizaciones de profesionales en salud, colegios de profesionales en salud, organizaciones de pacientes y cuidadores, familiares organizaciones de estudiantes y demás actores necesarios que considere invitar el Ministerio de Salud y Protección Social.</p>	<p>Esta política se revisará y ajustará cada dos (2) años a partir de su expedición.</p> <p>Artículo 9. Adiciónese un párrafo al artículo 21 de la Ley 1616 de 2013, el cual quedará así: (...) Parágrafo. El Ministerio de Salud y Protección Social deberá diseñar un protocolo de seguimiento al cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo, buscando identificar el cumplimiento y adhesión de la protección al derecho a la salud mental del talento humano en salud empleados dentro del Sistema de Seguridad Social en Salud. En todo caso, la protección especial de que trata el presente artículo aplicará de manera inmediata en el ejercicio de sus labores a la totalidad del talento humano en salud definido en el artículo 17 de la Ley 1164 de 2007.</p> <p>Artículo 10. Ruta de atención y denuncia de hechos de vulneración del derecho a la salud mental del personal de salud. El Ministerio de Salud y Protección Social, en conjunto con el Ministerio Trabajo, dispondrá de un canal de comunicación de denuncia anónima frente a episodios de afectación y vulneración del derecho a la salud mental, con seguimiento, reportes conocidos por la red de observatorios de salud.</p> <p>Artículo 11. Indicadores cuantitativos de salud mental. El Ministerio de Salud y Protección Social, las Secretarías de Salud departamentales, distritales y municipales, el Observatorio de Salud Mental, el Observatorio Nacional de Salud, el Observatorio de Envejecimiento Humano y Vejez, el Observatorio de Drogas, el Observatorio de Violencias de Género, las encuestas nacionales y territoriales de salud pública deberán generar los mecanismos para la recolección de la información de los Registros Individuales de Prestación de Servicios de Salud en salud mental, consumo de sustancias psicoactivas y violencia para identificar los determinantes sociales y ambientales que afectan la salud mental del talento humano en salud; dichos registros serán orientados a la atención, seguimiento e intervención de los determinantes, mediante medidas tendientes a garantizar el derecho a la salud mental del talento humano en salud en la política pública de que trata la presente ley.</p> <p>Parágrafo 1. Los datos producidos y recolectados en el marco del presente artículo se integrarán por medio de una estrategia de manejo interoperable de la información que será utilizada para crear estrategias de salud pública que mitiguen la prevalencia de trastornos</p>
<p>mentales, consumos de sustancias psicoactivas y hechos de violencia en el talento humano en salud.</p> <p>Parágrafo 2. La información recolectada será tratada conforme a lo dispuesto en la Ley 1581 de 2012 de Hábeas Data y Ley 527 de 1999 o aquellas normas que las modifiquen, adicionen o complementen.</p> <p>Artículo 12. Medidas de protección del derecho a la salud mental en la formación del personal de salud. El Ministerio de Educación Nacional diseñará y promoverá la implementación de lineamientos y políticas tendientes a prevenir afectaciones y vulneraciones al derecho a la salud mental del talento humano en salud durante su proceso educativo y formativo.</p> <p>Parágrafo. Las disposiciones en este artículo contemplarán a los profesionales de la salud que ejerzan el Servicio Social Obligatorio y serán aplicables dentro del ámbito funcional y legal de la Ley 1917 de 2018. Así mismo, el Ministerio de Salud y Protección Social y los entes territoriales garantizarán formación y actualización permanente en acciones de promoción y prevención de la salud mental para el talento humano en salud en los términos del artículo 19 de la Ley 1616 de 2013.</p> <p style="text-align: center;">CAPITULO III. DISPOSICIONES EN MATERIA DE SALUD MENTAL EN EL SISTEMA EDUCATIVO COLOMBIANO</p> <p>Artículo 13. Adiciónese un inciso al artículo 24° de la Ley 1616 de 2013, el cual quedará así: Artículo 24. Integración escolar. El Estado, la familia y la comunidad deben propender por la integración escolar de los niños, niñas y adolescentes con trastorno mental.</p> <p>Los Ministerios de Educación y de Salud y Protección Social o la entidad que haga sus veces, deben unir esfuerzos, diseñando estrategias que favorezcan la integración al aula regular y actuando sobre factores que puedan estar incidiendo en el desempeño escolar de los niños, niñas y adolescentes con trastornos mentales.</p>	<p>Las Entidades Territoriales Certificadas en Educación deben adaptar los medios y condiciones de enseñanza, preparar a los educadores según las necesidades de la población estudiantil del Departamento y/o Municipio contando con el apoyo de un equipo interdisciplinario calificado en un centro de atención en salud cercano al centro educativo.</p> <p>Igualmente, las Entidades Territoriales deberán contar con un grupo de profesionales en salud mental, los cuales serán los encargados de brindar apoyo a la comunidad educativa de la respectiva entidad territorial.</p> <p>Artículo 14. Adiciónese un párrafo al artículo 25 de la Ley 1616 de 2013, el cual quedará así: (...) Parágrafo. Los actores enunciados en el presente artículo, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, crearán un protocolo de promoción y prevención en el que se logre consolidar un modelo de atención en materia de salud mental para niños y jóvenes dentro del sistema educativo nacional, privilegiando la garantía del derecho a la salud mental.</p> <p>Artículo 15. Salud mental dentro de las Escuelas para padres y padres de familia y cuidadores en el sistema educativo. En atención a lo dispuesto en la Ley 2025 del 2020, las Escuelas para Padres y Madres de Familia y cuidadores deberán propender por fomentar y apoyar el acceso efectivo y el ejercicio del derecho a la salud mental de niños y jóvenes dentro de los entornos escolares.</p> <p>Artículo 16. Difusión de contenidos pedagógicos en materia de salud mental y atención preventiva en niños y jóvenes. El Gobierno Nacional deberá crear, difundir y promover de forma periódica, en radio, televisión y medios digitales, campañas pedagógicas y de sensibilización masivas en materia de salud mental enfocada en la población de niñez y juventud del país.</p> <p>Parágrafo. La Comisión de Regulación de Comunicaciones destinará en forma gratuita y rotatoria espacios para la utilización por parte de las entidades públicas, con el propósito de emitir mensajes de pedagógicos y de promoción en materia de salud mental y atención preventiva en niños y jóvenes, en la franja infantil y horario triple A (AAA) en televisión por los medios ordinarios y canales por suscripción. De igual manera se deberá realizar la destinación de espacios que estén a cargo de la nación para la difusión del mismo tipo de</p>


mensajes por emisoras radiales. El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, o quien haga sus veces, reglamentará la materia.

**CAPITULO IV.
OTRAS DISPOSICIONES**

Artículo 17. Informes al Congreso de la República. En consonancia con las responsabilidades dispuestas por la Ley 1616 de 2013 en materia de vigilancia, control y sanción, la Superintendencia Nacional de Salud deberá presentar de forma anual un informe diagnóstico a las Comisiones Séptimas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes respecto del estado de cumplimiento de la presente ley y de la protección y garantía del derecho a la salud mental dentro del sistema penitenciario y carcelario del país, el talento humano en salud y dentro del sistema educativo colombiano.

Artículo 18. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias

Por los honorables congresistas,


PEDRO HERNANDO FLOREZ PORRAS
 Senador de la República


SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA
 Senadora de la República
 Partido COMUNES


NORMA HURTADO SÁNCHEZ
 Senadora de la República


FABIAN DÍAZ PLATA
 Senador de la República

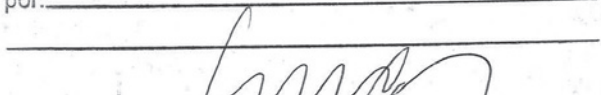

DOLCEY TORRES ROMERO.
 Representante a la Cámara.


MARTHA PERALTA EPIEYÚ
 Senadora de la República


LORENARIOS CUELLAR
 Senadora de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
 Secretaría General (Art. 139 y ss. Ley 175 de 1994)

El día 18 del mes Agosto del año 2022
 se radicó en este despacho el proyecto de ley
 N°. 130 Acto Legislativo N°. _____, con todos y
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales
 por: _____


SECRETARIO GENERAL

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. OBJETO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley busca garantizar de forma plena el ejercicio al derecho a la salud mental mediante la promoción y la atención preventiva en tres entornos especiales, a saber:

- Población privada de la libertad dentro del sistema penitenciario y carcelario del país;
- El talento humano en salud definido en el artículo 17 de la Ley 1164 de 2007 que presta sus servicios laborales dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud en Colombia, así como a aquellos sujetos definidos en el artículo 2 de la Ley 1616 de 2013;
- Y, dentro del sistema educativo colombiano a saber, educación básica y educación media y sus respectivos entornos escolares, de manera complementaria a las disposiciones establecidas en la Ley 1616 de 2013.

2. CONTEXTO DE LA INICIATIVA

i. Sobre la salud mental

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), la salud mental es un estado de bienestar en el cual el individuo es consciente de sus propias capacidades, de manera que puede afrontar las tensiones normales de la vida, trabajar de forma productiva y fructífera y es capaz de hacer una contribución a su comunidad¹. Esta concepción pone de manifiesto una noción positiva de la salud mental, la cual se aparta de la mera ausencia de trastornos o discapacidades y, en consecuencia, amplía el enfoque de intervención al pasar de un limitante tratamiento de la enfermedad a un amplio espectro de interacciones cotidianas, desde una integralidad de componentes y determinantes. En este sentido, la salud mental debe ser abordada desde un enfoque de intervención sobre (i los entornos de desarrollo individuales y colectivos; ii) los determinantes sociales que afectan el estado de bienestar de las personas; y, iii) las diferencias poblacionales, culturales y territoriales que condicionan y moldean las diferentes formas de vida.

¹ Organización Mundial de la salud (2018). Salud mental: fortalecer nuestra respuesta. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/mental-health-strengthening-our-response>

En el caso colombiano, concretamente, el abordaje normativo en materia de salud mental no se ha sido distanciado de la noción anteriormente expuesta. Así, la Ley 1616 de 2013 (ley de salud mental), la define como un “estado dinámico que se expresa en la vida cotidiana a través del comportamiento y la interacción de manera tal que permite a los sujetos individuales y colectivos desplegar sus recursos emocionales, cognitivos y mentales para transitar por la vida cotidiana, trabajar, establecer relaciones significativas y contribuir a la comunidad”²; y, adicionalmente señala que este es un asunto “de interés y prioridad nacional para la República de Colombia, es un derecho fundamental, es tema prioritario de salud pública, es un bien de interés público y es componente esencial del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de colombianos y colombianas”³, con lo cual se reafirma su importancia no solo desde el punto de vista de salud pública sino también como el mandato de los derechos fundamentales, lo cual impone al Estado colombiano el deber de garantizar el ejercicio pleno del derecho a la salud mental a la población mediante la promoción de la salud mental y su prevención de manera integral e integrada.

ii. Sobre los problemas y los trastornos mentales

De acuerdo con la información publicada en la Encuesta Nacional de Salud Mental del Ministerio de Salud y Protección Social colombiano (2015)⁴, los problemas mentales afectan la manera en que una persona piensa, se siente, se comporta y se relaciona con los demás, pero sus manifestaciones no son suficientes para incluirlos dentro de un trastorno específico según los criterios de clasificación internacionales de trastornos mentales; están asociados a dificultades de aprendizaje y de comunicación, conductas de riesgo alimentario, alteraciones del sueño, exposición a eventos traumáticos, síntomas de depresión y ansiedad, entre otros.

Por su parte, los trastornos mentales son alteraciones clínicamente significativas de tipo emocional, cognitivo o comportamental que generan disfunción del desarrollo de las funciones mentales, procesos psicológicos o biológicos en el individuo⁵. Estos se diferencian de los problemas mentales en la severidad de la sintomatología, grado de disfuncionalidad del individuo y condiciones crónicas asociadas a trastornos depresivos y de ansiedad, esquizofrenia, epilepsia, trastorno por déficit de atención e hiperactividad,

² Ley 1616 de 2013, “Por medio de la cual se expide la ley de salud mental y se dictan otras disposiciones”.

³ Ibidem.

⁴ Ministerio de Salud y Protección Social (2015). Encuesta Nacional de Salud Mental.

⁵ Ibidem.

<p>trastornos de la memoria, entre otros. En términos mas específicos del ordenamiento jurídico nacional, en la Ley 1616 de 2013 encontramos la siguiente definición:</p> <p>“Alteración de los procesos cognitivos y afectivos del desenvolvimiento considerado como normal con respecto al grupo social de referencia del cual proviene el individuo. Esta alteración se manifiesta en trastornos del razonamiento, del comportamiento, de la facultad de reconocer la realidad y de adaptarse a las condiciones de la vida”.</p> <p>iii. Desarrollo normativo</p> <p>En el ordenamiento jurídico nacional encontramos que con la Ley 100 de 1993 y la creación del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), se empezó a hacer referencia a la protección integral en todos los niveles, desde la promoción de la salud mental, hasta la atención de problemas y trastornos mentales, que incluye el diagnóstico oportuno, tratamiento y rehabilitación. Lo anterior se materializó a través del Plan Obligatorio de Salud (POS) y a través del Plan de Atención Básica (PAB) que corresponde al conjunto de intervenciones encaminadas a promover la salud y prevenir la enfermedad. Luego, en 1998, con la expedición por parte del Ministerio de Salud de la Resolución 2358, se formuló la Política de Salud Mental, esta política incluyó directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre atención primaria y promoción de la salud emocional, desarrollo socioeconómico y calidad de vida y apuntó a la prevención en la aparición de la enfermedad mental, reorientación y mejoramiento de la calidad en la prestación de servicios de salud y actuación conjunta con la vigilancia en salud pública.</p> <p>Posteriormente, en 2005, se elaboraron los Lineamientos de Política de Salud Mental para Colombia con el propósito de facilitar el debate público sobre la situación de la salud mental de los colombianos, sus necesidades y los enfoques posibles para su abordaje en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Sistema de la Protección Social, para la formulación y desarrollo de una Política Nacional que incluyera acciones de promoción de la salud mental, prevención de los impactos negativos de problemas psicosociales sobre individuos, familias y comunidades y la reducción del impacto negativo de los trastornos mentales sobre las comunidades. En 2007, la Ley 1122 ordenó la inclusión de acciones orientadas a la promoción de la salud mental en los planes de Salud Pública y en los planes de desarrollo nacional y territorial e incorporó estrategias para la promoción de la salud mental, tratamiento de los trastornos mentales, prevención de la violencia, el maltrato, la drogadicción y el suicidio. Estos lineamientos fueron incluidos en el Plan Nacional de Salud Pública 2007-2010, posicionando la salud mental como una prioridad nacional, fomentando su incorporación en los planes territoriales de salud (PTS) y asignando la responsabilidad de la promoción, con énfasis en el ámbito familiar, a las EPS,</p>	<p>Administradoras de Riesgos Profesionales e IPS. De igual manera, estos lineamientos se retomaron para la formulación del Plan Decenal de Salud Pública (PDSP) 2012- 2021, incorporando la salud mental y la convivencia social dentro de las ocho dimensiones prioritarias.</p> <p>Por su parte, la Encuesta Nacional de Salud Mental de 2015 y la Ley Estatutaria de Salud 1751 de 2015, junto con la Política de Atención Integral en Salud de 2016, establecieron la necesidad de ampliar los enfoques para la promoción de la salud, la gestión integral del riesgo en salud y los procesos de atención integral e integrada como elementos importantes para reconocer a las personas como el centro de las atenciones y titulares del derecho a la salud, así como las particularidades territoriales, mediante el fortalecimiento de la autoridad sanitaria y la redefinición de los administradoras y prestadores de servicios en salud.</p> <p>En el año 2018 el Ministerio de Salud y Protección Social formuló la Política Nacional de Salud Mental, la cual busca promover la salud mental para el desarrollo integral de los sujetos individuales y colectivos, la reducción de riesgos asociados a problemas y trastornos mentales, suicidio, violencias y epilepsia y la integralidad de atenciones en salud e inclusión social. Más recientemente, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 propuso avanzar en la expedición del documento CONPES de salud mental, el cual aborda de manera intersectorial la gestión integral para la salud mental de la población colombiana.</p> <p>iv. Privación de la libertad y salud mental en entornos carcelarios</p> <p>Diversos estudios coinciden en señalar que la prisión es un lugar que genera efectos totalmente contrarios a la promoción de un bienestar psicológico, toda vez que están asociados a la pérdida del derecho a la libertad, restricciones frente al estilo de vida, pérdida de autonomía, de empleo, de vivienda y de relaciones interpersonales, incluyendo relaciones con la pareja, padres e hijos. A lo anterior deben sumarse las dinámicas de violencia imperantes en dichos entornos, lo que en muchos casos resulta en abusos y victimización⁶.</p> <p>La privación de la libertad supone para la persona en esta situación el enfrentamiento a eventos estresantes y diferentes a su contexto normal, como la pérdida de privacidad y de autonomía, la distorsión del tiempo y el espacio, la sensación de soledad debido al</p> <p>⁶ Aponte M.C; Espinosa S; González D (2019). <i>Salud Mental en Centros Penitenciarios</i>.</p>
<p>rompimiento abrupto de las relaciones sociales, el tedio y otras situaciones propias de la vida y el entorno carcelario. Estos aspectos –sumados al hacinamiento, la incertidumbre, la violencia y las precarias condiciones de salud–, se convierten en factores de riesgo cuando no se cuentan con los recursos psicológicos suficientes para sobrellevarlos y podrían acarrear el desencadenamiento de distintos problemas y trastornos mentales durante toda la estancia en prisión.</p> <p>Ahora bien, al abordar el caso colombiano es importante mencionar que si bien en el país ha ido aumentando el interés por el estudio de la situación de salud mental –tanto que se han observado distintos esfuerzos por un mayor desarrollo normativo y la formulación de políticas públicas sobre el tema–, se observa una notable ausencia de información cuando se trata de la población privada de la libertad y los entornos carcelarios. Entre la poca información disponible al respecto, encontramos cifras del INPEC que para el año 2015 reportaban que de 121.421 personas privadas de la libertad, cerca de 2.400 padecían alguna patología mental. Sin embargo, la evaluación psiquiátrica que determinaba esta cifra no es realizada a todos los reclusos y es posible que los trastornos existieran antes de ingresar o que se desencadenaran por la privación de la libertad. De hecho, hasta enero de 2019 en el país habían 187.477 reclusos, cifra que demuestra el incremento de la población carcelaria –en una situación de hacinamiento ampliamente conocida– y el posible incremento del número de presos con patologías mentales y en constante exposición a ella.</p> <p>Según el Código Penitenciario y Carcelario⁷ esta población debería recibir tratamiento en establecimientos de tipo asistencial y terapéutico situados fuera de las cárceles. No obstante, con el nivel de hacinamiento, a las cárceles siguen llegando personas que padecen trastornos mentales. Para albergar a esta población, el INPEC cuenta con dos unidades de salud mental, una en la cárcel La Modelo de Bogotá y otra en la de Villahermosa de Cali, en las que se encuentran todo tipo de casos: Reclusos a la espera de que un juez los declare inimputables, otros que ya han sido condenados y pese a padecer un trastorno mental no fueron eximidos penalmente y, además, se recibe de forma temporal a los presos de los patios comunes cuando presentan una crisis o un episodio psicótico. Otro aspecto que resulta problemático es que esas plazas están destinadas únicamente a los hombres, pues, aunque las mujeres tras las rejas tienen más probabilidades de padecer un trastorno mental, sus establecimientos no cuentan con una unidad de atención especializada.</p> <p>⁷ Ley 65 de 1993. “Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario”. Artículo 24: Establecimientos de reclusión para inimputables por trastorno mental permanente o transitorio con base patológica y personas con trastorno mental sobreveniente.</p>	<p>En el año 2015, la Defensoría Delegada para la Política Criminal y Penitenciaria realizó visitas de inspección a 12 establecimientos⁸ y encontró que la farmacodependencia es el trastorno mental más frecuente al interior de los establecimientos, seguidos por la esquizofrenia, el trastorno de ansiedad y trastornos del afecto como depresión y trastorno afectivo bipolar. A partir de este estudio, la Defensoría pudo concluir que el servicio de atención en salud prestado en los establecimientos no garantiza los estándares mínimos de atención en salud mental para la población privada de la libertad contemplados en el artículo 6 de la Ley 1616 de 2013 y además señala que situaciones como el suministro diario de medicamentos y la atención psiquiátrica mensual, bimestral y en algunas ocasiones trimestral no satisface las necesidades de tratamiento de la mayoría de las patologías presentadas por los internos.</p> <p>Por su parte, el Estudio de prevalencia de enfermedades crónicas no transmisibles en el sistema penitenciario y carcelario colombiano de 2016, realizado por la Facultad de Medicina de la Universidad de los Andes y la Escuela de Salud Pública de Harvard, resalta la incidencia de depresión en los internos (24% en la cárcel La Modelo), un dato que no es de menor importancia si se tiene en cuenta que según la Encuesta Nacional de Salud Mental el 4,7% de los colombianos padece este trastorno. De otro lado, el Laboratorio de Psicología Jurídica de la Universidad Nacional presentó en 2017 el Informe nacional de prisiones, donde se evalúan diversos indicadores que con incidencia directa sobre la salud mental de las personas privadas de la libertad, evidenciando que, por ejemplo, el hacinamiento registrado fue del 47%, sobrepasando en algunos establecimientos el 100 %, la tasa de suicidios pasó de 9,05 en 2016 a 10,34 en 2017, y la de homicidio pasó de 25,63 en 2016 a 27,58 en 2017; respecto a los indicadores de atención en salud, se encontró que solo el 12% de los internos tuvo examen de ingreso, y el porcentaje de reclusos que habían recibido atención primaria en salud fue del 25,7%.</p> <p>En cuanto a los antecedentes normativos en materia de salud mental en entornos penitenciarios, se debe mencionar el artículo 105 de la Ley 65 de 1993 el cual dispone que, dentro de los establecimientos penitenciarios y carcelarios, los reclusos contarán con la atención de un servicio médico integrado por médicos, psicólogos, odontólogos, psiquiatras, terapeutas, enfermeros y auxiliares de enfermería. En la modificación al Código Penitenciario y Carcelario, realizada por la Ley 1709 de 2014, se afirma que los</p> <p>⁸ En cada uno se realizó una entrevista al personal encargado, revisión de historias clínicas, registros de entrega de medicamentos y lugar en el que estos son almacenados.</p>

establecimientos especiales para personas que padecen trastorno mental, contarán con este mismo tipo de atención médica, la cual se especializará en tratamiento psiquiátrico y rehabilitación mental con miras a la inclusión familiar, social y laboral; y, en la misma ley se establece que las personas privadas de la libertad deben tener acceso a todos los servicios del sistema general de salud sin discriminación por su condición jurídica, con garantía de recibir acciones, basadas en el respeto de la dignidad humana, de prevención, diagnóstico temprano y tratamiento adecuado de todas las patologías físicas y mentales.

Al respecto, la Corte Constitucional se ha pronunciado en varias oportunidades y ha señalado que, en atención al carácter de fundamental del Derecho a la Salud, este no puede verse ni suspendido ni restringido cuando se trata de una persona privada de la libertad. En este sentido, la protección al Derecho a la Salud incluye la protección de las personas que padecen enfermedades mentales dentro de los establecimientos penitenciarios y carcelarios, así mismo, esta protección se brinda garantizando los servicios médicos necesarios para el tratamiento de diagnósticos psiquiátricos, lo cual incluye la reclusión dentro de las instalaciones idóneas y propicias, de acuerdo al estado de salud de los internos⁹. En otro pronunciamiento, la Corte resalta que Colombia ha suscrito una serie de instrumentos jurídicos internacionales que le son vinculantes y traen como consecuencia automática el respetar y garantizar los derechos de esta población. Entre ellos se encuentra la Convención Americana de Derechos Humanos que establece que el Estado debe garantizar las condiciones dignas de reclusión, y el tratamiento médico al que haya lugar en el caso que la persona privada de la libertad padezca de algún tipo de enfermedad, obligación que se ha desarrollado vía jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y que ha sido recogida por la Corte Constitucional¹⁰.

v. Salud mental y talento humano en salud

En el año 2000, la OMS incluyó el síndrome de Burnout en la undécima edición de la Clasificación Internacional de Enfermedades y lo caracteriza como un síndrome ocupacional que se debe únicamente al estrés crónico en el lugar de trabajo. Dentro de los síntomas que permiten identificar el trastorno, la OMS hace mención de: i) sentimientos de agotamiento extremo; ii) aumento de la distancia mental del trabajo, o sentimientos de negativismo o cinismo relacionados con el trabajo; y iii) reducción de la eficacia laboral. La

⁹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-149 de 2014.
¹⁰ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-750A de 2012.

mayor parte de las veces se da por exceso de horas laborando, sumado al poco descanso que termina en desgaste físico y mental¹¹.

Específicamente, en el caso colombiano encontramos que las Encuestas Nacionales de Condiciones de Salud y Trabajo en el Sistema General de Riesgos Laborales, realizadas por el Ministerio del Trabajo durante los años 2007 y 2013, en empresas de diferentes actividades económicas y regiones del país, se identificó la presencia de los factores de riesgo psicosociales como prioritarios por parte de los trabajadores y empleadores. En este sentido, dos de cada tres trabajadores manifestaron estar expuestos a factores psicosociales durante la última jornada laboral completa y entre un 20% y 33% sentir altos niveles de estrés.

Para el caso de los trabajadores de la Salud, a partir de una iniciativa del Colegio Médico Colombiano (CMC) se logra hacer un primer acercamiento a las condiciones laborales de este personal en Colombia; es así como la Encuesta Nacional de Situación Laboral para los Profesionales de la Salud 2019¹² reveló que el país atraviesa por una precarización de las condiciones laborales del personal de salud, que ha llevado al aumento de casos de Burnout y suicidios. Según los datos de la encuesta, el 36% de los médicos generales en el país trabaja en dos o tres sitios, y el 30% de los especialistas labora en tres o más centros médicos. También se encontró que los médicos rurales están trabajando 264 o más horas al mes; es decir, laboran unas 66 horas a la semana, y el 33% de los médicos especialistas también trabaja de 48 a 66 horas a la semana. En relación con las afectaciones en el ámbito laboral, el 80% de los médicos generales, el 81% de los especialistas, el 52% de los rurales y el 75% de otros profesionales de la salud afirman haber tenido inconvenientes en el trabajo, siendo las principales causas los cambios en las condiciones del trabajo, restricción del ejercicio profesional y acoso laboral.

Las consecuencias de estas condiciones laborales no son de menor importancia. Según un estudio realizado por el Programa de Psiquiatría del Harlem Hospital Center en Nueva York¹³, el riesgo de morir por suicidio entre los médicos hombres es el doble que en la

¹¹ Organización Mundial de la Salud (2019). *Burn-out an "occupational phenomenon": International Classification of Diseases*. https://www.who.int/mental_health/evidence/burn-out/en/
¹² Se trata de un estudio realizado por el Colegio Médico Colombiano (CMC), en el que se recopilan las respuestas de 8.249 médicos y profesionales de la salud en todo el país para conocer la realidad de la situación laboral del Talento Humano en Salud.
¹³ Medscape (2018). *Physicians Experience Highest Suicide Rate of Any Profession*. <https://www.medscape.com/viewarticle/896257>

población general, y en médicas mujeres es el triple o el cuádruple; adicionalmente, comparado con otras profesiones, los médicos tienen un riesgo de suicidarse mucho mayor que cualquier otra profesión, situaciones que se asocian con la depresión que se presentan en el 12 % de los médicos y hasta en el 20 % de las médicas. Con esto, queda de manifiesto el preocupante panorama que enfrentan los Trabajadores de la Salud en materia de salud mental, lo que, sumado a las condiciones de sobrecarga laboral, hace ineludible emprender acciones de promoción, prevención y atención integral.

En cuanto a los antecedentes normativos en esta materia, es importante mencionar que la Ley 1122 de 2007 ordenó la inclusión de acciones orientadas a la promoción de la salud mental en los planes de Salud Pública y en los planes de desarrollo nacional y territorial. Así mismo, incorporó estrategias para la promoción de la salud mental, tratamiento de los trastornos mentales, prevención de la violencia, el maltrato, la drogadicción y el suicidio. Estos lineamientos fueron incluidos en el Plan Nacional de Salud Pública 2007-2010, posicionando la salud mental como una prioridad nacional, fomentando su incorporación en los planes territoriales de salud (PTS) y asignando la responsabilidad de la promoción, con énfasis en el ámbito familiar, a las EPS, Administradoras de Riesgos Profesionales e IPS. De igual manera, estos lineamientos se retomaron para la formulación del Plan Decenal de Salud Pública (PDSP) 2012- 2021, incorporando la salud mental y la convivencia social dentro de las ocho dimensiones prioritarias.

Por su parte, en el ámbito laboral, con la Ley 1010 de 2006 se tipifica la sobrecarga de trabajo como una modalidad de acoso laboral y con la Ley 1616 de 2013, además de garantizarse el derecho a la salud mental, se instaura la obligación al empleador de realizar acciones para la promoción de la salud mental en ámbitos laborales y se reitera la obligación respecto del monitoreo de los factores de riesgo psicosocial en el trabajo como parte de las acciones del Sistema de Gestión en Seguridad y Salud en el Trabajo. Ahora bien, aunque en 2019 el Ministerio del Trabajo expidió la Resolución 2404, la cual establece los requerimientos para la identificación, evaluación, monitoreo e intervención de factores de riesgo psicosocial en el entorno laboral, actualmente se desconoce si las empresas utilizan la Batería de riesgo psicosocial para el diseño, ajuste e implementación de sus políticas internas.

vi. Salud mental en entornos educativos

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud Mental de 2015 se encontró que el 44,7% de los niños y niñas de 7 a 11 años requiere de una evaluación formal por parte de un profesional de la salud mental para descartar problemas o posibles trastornos. Los síntomas

que se presentaron con mayor frecuencia en este grupo de edad fueron: lenguaje anormal (19,6%), asustarse o ponerse nervioso sin razón (12,4 %), presentar cefaleas frecuentes (9,7 %) y jugar poco con otros niños (9,5 %).

En adolescentes, se encontró que el 12,2% ha presentado síntomas de problemas mentales en el último año, la prevalencia de cualquier trastorno mental fue de 4,4%, la fobia social (3,4%) y cualquier trastorno de ansiedad (3,5%). En los adultos, la prevalencia de problemas mentales fue de 9,6% a 11,2% y de trastornos mentales de 4%. La depresión de cualquier tipo, y la ansiedad de cualquier tipo, fueron los eventos más prevalentes.

Si observamos con mas detalle la situación en niños, niñas y adolescentes, de acuerdo con el Boletín de salud mental del año 2018¹⁴, se encontró que el número de personas de 0 a 19 años que consultan por trastornos mentales y del comportamiento es cada día mayor. De 2009 a 2017 se atendieron 2.128.573 niños, niñas y adolescentes con diagnósticos con código CIE 10: F00 a F99 (que agrupa los trastornos mentales y del comportamiento), con un promedio de 236.508 de personas atendidas por año.

Sumando a lo expuesto, resulta importante señalar que la importancia de generar espacios de promoción y atención preventiva e integral en materia de salud mental en los entornos escolares radica en la existencia de varios factores de riesgo en el entorno educativo que pueden afectar la salud mental de la niñez y adolescencia, entre ellos se encuentra la violencia, el consumo de SPA, la baja capacidad para proporcionar un ambiente apropiado para apoyar el aprendizaje, y la provisión inadecuada del servicio educativo¹⁵.

Según la Encuesta de Salud de Escolares¹⁶, el 20,5 % de los estudiantes refirió haber sido víctima de agresiones durante el último año. Específicamente, uno de cada cuatro escolares en Colombia participó en peleas físicas en el último año, y el 15,4 % de los escolares refirió haber sido intimidado al menos una vez en el último mes. Respecto al consumo de Sustancias Psicoactivas, según el Estudio Nacional de Consumo de SPA¹⁷, se encontró que

¹⁴ Ministerio de Salud y Protección Social (2018). *Boletín de salud mental: Salud mental en niños, niñas y adolescentes*. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/ENT/boletin-4-salud-mental-nsa-2017.pdf>
¹⁵ Organización Mundial de la Salud (2005). *Child and Adolescent Mental Health Policies and Plans*. 13 Ministerio de Salud y Protección Social (2017). *Encuesta de Salud de Escolares (ENSE)*.
¹⁶ Ministerio de Salud y Protección Social (2017). *Encuesta de Salud de Escolares (ENSE)*.
¹⁷ Observatorio de Drogas de Colombia (2016). *Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar*.

el 41,29 % de los menores considera que se distribuyen drogas dentro del colegio y el 48,29 % alrededor de este. Así mismo, el 24,84 % de los estudiantes ha visto personalmente a un alumno vendiendo o pasando droga en el colegio y el 35,76 % ha visto consumir drogas dentro o alrededor del colegio. En la población escolar entre los 12 y 18 años, el alcohol es la sustancia más consumida (6 de cada 10 reportaron haber consumido alcohol en el último año, y en promedio el consumo inició a los 13,1 años); con relación al consumo de SPA ilícitas, 6 de cada 10 reportaron su consumo, siendo la marihuana la más consumida, seguida de la cocaína.

Ante el panorama descrito, es fundamental reconocer el entorno escolar como uno de los escenarios con mayor cercanía a las necesidades psicosociales de los estudiantes y sus familias, y, por lo tanto, donde más pueden presentarse factores de riesgo. De esta forma, al ser uno de los espacios donde las niñas, niños y adolescentes pasan gran parte del tiempo, se hace indispensable que desde la comunidad educativa se implementen medidas de prevención y mecanismos de identificación y tratamiento oportuno de síntomas asociados a problemas y trastornos mentales.

En cuanto a los antecedentes normativos en la materia, se debe mencionar que con la Ley 1616 de 2013 se empezó a garantizar el derecho a la salud mental, con prioridad en la niñez y adolescencia. Esta ley estableció que la política pública en salud mental debía basarse en el concepto de salud mental positiva, el cual se considera un desarrollo positivo a toda la población residente en el territorio colombiano interviniendo determinantes tales como: la inclusión social, la eliminación del estigma y la discriminación, la seguridad económica y alimentaria, el buen trato y la prevención de las violencias, las prácticas de hostigamiento, acoso escolar, prevención del suicidio y la prevención del consumo de SPA. En esta línea, en el ámbito educativo se expidió la Ley 1620 el 2013 la cual crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y formación para los DDHH, la educación para la sexualidad y prevención de la violencia escolar. Además, creó mecanismos para la promoción, prevención, atención, detección y manejo de conductas que vayan en contra de la convivencia escolar, incluyendo el involucramiento activo de los padres y familiares en el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes.

3. CONCLUSION

La exposición de motivos aquí desarrollada pone de presente la necesidad de dar un nuevo lugar en la agenda legislativa y política del país a la salud mental. Si bien, como se observa,

el desarrollo normativo y de política pública ha sido considerable en los últimos años, la aplicación y el alcance que hasta el momento ha tenido regulaciones como la Ley 1616 de 2013, o Ley de salud mental, ha sido insuficiente en su propósito de responder a las necesidades de los tres entornos especiales de los que trata esta iniciativa y que requieren mas y mejores medidas de protección y atención: penitenciario y carcelario, sistema escolar y trabajadores de la salud.

En este sentido, incluir medidas en materia de salud mental, focalizadas en estos entornos es un paso fundamental para comprometer al Estado con el cuidado psicológico de los colombianos, pues al tratarse de escenarios de alta exposición a situaciones de estrés, trastornos y agotamiento físico y mental, es ineludible la responsabilidad que se tiene en la formulación de lineamientos claros para la protección de la salud mental.

Por los honorables congresistas,


PEDRO HERNANDO FLOREZ PORRAS
 Senador de la República


SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA
 Senadora de la República
 Partido COMUNES


NORMA HURTADO SÁNCHEZ
 Senadora de la República


FABIAN DÍAZ PLATA
 Senador de la República


DOLCEY TORRES ROMERO.
 Representante a la Cámara.


MARTHA PERALTA EPIEYÚ
 Senadora de la República


LORENA RIOS CUELLAR
 Senadora de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
 Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 8 de 1992)
 El día 18 del mes Agosto del año 2022
 se radicó en este despacho el proyecto de ley
 N°. 130 Acto Legislativo N°. _____, con todos y
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales
 por: _____

SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 18 de Agosto de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.130/22 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS EN PRO DE LA ATENCIÓN EN SALUD MENTAL PREVENTIVA EN ENTORNOS ESPECIALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores PEDRO HERNANDO FLÓREZ PORRAS, SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA, NORMA HURTADO SÁNCHEZ, FABIAN DÍAZ PLATA, MARTHA PERALTA EPIEYÚ, LORENA RIOS CUELLAR; y la Honorable Representante DOLCEY TORRES ROMERO. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Leyes competencia de la Comisión SÉPTIMA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.


GREGORIO ELJACH PACHECO
 Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 18 DE 2022

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

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA


GREGORIO ELJACH PACHECO

C O N T E N I D O

Gaceta número 946 - Miércoles, 24 de agosto de 2022

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

	Págs.
Proyecto de Acto legislativo número 21 de 2022 Senado, por medio del cual se establece el servicio público ad honórem de los miembros del Congreso de la República, se modifican los artículos 150, 180, 187 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.....	1

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 124 de 2022 Senado, por medio del cual se declara zona de interés ambiental, turístico y ecológico del sistema cenagoso de Zapatosa en los departamentos del Cesar y el Magdalena, se reconoce su potencial pesquero y se dictan otras disposiciones.	5
Proyecto de ley número 129 de 2022 Senado, por medio del cual se garantiza el acceso a los productos de higiene menstrual a las personas que los necesiten y se dictan otras disposiciones.	12
Proyecto de ley número 130 de 2022 Senado, por medio de la cual se establecen medidas en pro de la atención en salud mental preventiva en entornos especiales y se dictan otras disposiciones.	14