



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO XII - Nº 270

Bogotá, D. C., miércoles 11 de junio de 2003

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES: EMILIO RAMON OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
[www.secretariassenado.gov.co](http://www.secretariassenado.gov.co)

ANGELINO LIZCANO RIVERA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PONENCIAS

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

#### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 122 DE 2002 SENADO

*por la cual se unifica el reglamento taurino y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 2003

Señor Presidente y demás Miembros

de la honorable Comisión Séptima Constitucional Permanente

Senado de la República

**Ref.:** Proyecto de ley número 122 de 2002 Senado, *por la cual se unifica el reglamento taurino y se dictan otras disposiciones.*

En cumplimiento de la honrosa designación que hiciera la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima, bajo la Presidencia del honorable Senador, doctor Dieb Nicolás Maloof Cuse, de presentar ponencia para primer debate al Proyecto de ley 122 de 2002 Senado, *por la cual se unifica el reglamento taurino y se dictan otras disposiciones*, manifiesto:

1. El proyecto de ley es de origen congresual, presentado por el honorable Senador Jairo Clopatofsky Ghisays en la Secretaría General del Senado, el 19 de febrero de 2003 y remitido ese mismo día al Presidente de la Mesa Directiva del Senado para su reparto.

2. Por su naturaleza fue enviado, en la misma fecha, a la Comisión Séptima del Senado de la República para lo de su competencia.

3. La Mesa Directiva de la honorable Comisión Séptima del Senado de la República, designa como Ponente para primer debate al honorable Senador Bernardo Hoyos Montoya, mediante oficio suscrito por su Secretario, con fecha marzo 13 de 2003.

4. El proyecto de ley *por la cual se unifica el reglamento taurino y se dictan otras disposiciones*, pretende dos objetivos generales. De un lado, como su nombre lo indica, unificar el reglamento taurino. Dos, para lo que considera en algunos apartes de la exposición de motivos como un deporte y en otras como un arte de tradición, constituido en una "burda corrida de sangre, dionisiaca y sadista" adoptar "...una legislación donde

se respete la vida de los animales y se logre prolongar una tradición, pero mucho más sana, sin crueldad".

5. El proyecto contiene 185 artículos organizados en diez capítulos, donde, básicamente, en el Capítulo VIII, de los toreros en general, reglamenta el uso de las banderillas, el uso de los caballos, el rejoneo y la debida protección del toro para evitar que sea lastimado, al igual que plantea la muerte simbólica del toro.

6. Importante señalar que en el Congreso cursa el Proyecto de ley número 256 de 2002 Senado, 110 de 2001 Cámara, *por la cual se establece el reglamento nacional taurino*, similar al de la referencia, el cual "trata sobre la reglamentación general para el funcionamiento de las plazas de toros en sus distintas categorías en el país, así como la regulación de la preparación, organización y desarrollo de los espectáculos taurinos y de las actividades relacionadas con los mismos, en garantía de los derechos e intereses del público en general. Lo previsto en dicho reglamento será, por consiguiente, de aplicación general en todo el territorio colombiano" conforme reza en la exposición de motivos para segundo debate en el Senado.

7. Este Proyecto de ley número 256 de 2002 Senado, 110 de 2001 Cámara, *por la cual se establece el reglamento nacional taurino*, ya fue debidamente aprobado en primero y segundo debates en la Cámara de Representantes y en primer debate en el Senado de la República, restándole el segundo debate en Senado.

8. De conformidad al artículo 151 de la Ley 5ª de 1992 o Reglamento del Congreso, "cuando a una Comisión llegare un Proyecto de ley que se refiera al mismo tema de un proyecto que esté en trámite, el Presidente lo remitirá, con la debida fundamentación, al ponente inicial, para que proceda a su acumulación, **si no ha sido presentado el informe respectivo. Solo podrán acumularse los proyectos en primer debate.** (Subrayo y resalto fuera del texto original).

9. En igual sentido, trata el artículo 152 de la Ley 5ª de 1992 o Reglamento del Congreso, cuando en las Cámaras cursan simultáneamente Proyectos sobre la misma materia.

10. Como queda antes dicho, el Proyecto de ley 122 de 2002 Senado, *por la cual se unifica el reglamento Nacional Taurino y se dictan otras disposiciones*, trata sobre la misma materia que el Proyecto de ley número 256 de 2002 Senado, 110 de 2001 Cámara, *por la cual se establece el reglamento nacional taurino*, aunque difiera en algunas temáticas, especialmente en lo relacionado con el trato y la suerte del toro en las corridas, y no se puede surtir la acumulación de que trata el Reglamento del Congreso, en cuanto al proyecto en trámite ya le fueron rendidas tres ponencias. Y, además, solamente pueden “acumularse los proyectos en primer debate”.

12. Para la fecha ya no se puede surtir la acumulación de que trata el reglamento del Congreso, ni su autor hacer uso del derecho consagrado en el inciso 2° del artículo 160 de la C. P., el cual dispone que “...durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias...”. pudiendo, por tanto, participar en el segundo debate Senado y proponer sus iniciativas para lograr su propósito de unificar el reglamento nacional taurino, por cuanto el proyecto, *por la cual se establece el reglamento nacional taurino*, ya fue aprobado en su último debate y se encuentra para sanción presidencial como ley de la República.

En consecuencia, teniendo en cuenta lo antes expuesto, proponemos a la honorable Comisión Séptima, **archivar** el Proyecto de ley 122 de 2002 Senado, *por la cual se unifica el reglamento nacional taurino y se dictan otras disposiciones*.

Antonio Peñaloza Núñez,

Honorable Senador de la República.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los diez (10) días del mes de junio del año dos mil tres (2003) en la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.

El Presidente,

Dieb Maloof Cusé.

El Secretario,

Germán Arroyo Mora.

\* \* \*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE**

**AL PROYECTO DE LEY NUMERO 176 DE 2003 SENADO**

*por la cual se establece el régimen de las actividades de aprovechamiento y disposición final de residuos sólidos.*

Señores Senadores, nos ha correspondido el análisis y estudio del proyecto de ley *por la cual se establece el régimen de las actividades de aprovechamiento y disposición final de residuos sólidos*, iniciativa presentada por honorable Senador Samuel Moreno Rojas, que pretende atender la compleja y crítica situación de la disposición final de residuos sólidos en Colombia.

Contenido del proyecto

El proyecto consta de un título preliminar y 28 artículos divididos en 7 capítulos, en los que se establecen los principios generales, las definiciones especiales (47), los sistemas de aprovechamiento y disposición final de residuos sólidos, los Planes para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, PGRIS, lo relativo a la recolección, transporte y aprovechamiento dentro del servicio especial de aseo, las competencias de la Nación, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, de las autoridades ambientales regionales, de los municipios

y distritos y por último lo referente a los fabricantes, productores y usuarios de materias primas.

Teniendo en cuenta la crítica situación que vive el país por el manejo final inadecuado de los residuos sólidos el proyecto presentado pretende reglamentar lo concerniente al aprovechamiento y disposición final de dichos residuos, estableciendo los siguientes objetivos:

**“1. Ambientales**

Establecer alternativas integrales de gestión de residuos sólidos que minimicen el impacto sobre el medio ambiente.

Impedir el abandono y la disposición incontrolada de los residuos sólidos.

Clausurar ambientalmente los botaderos a cielo abierto, enterramiento y los rellenos sanitarios existentes, a través de los medios técnicos correspondientes.

Reconvertir los botaderos a cielo abierto y enterramientos bajo la tecnología de rellenos sanitarios cuando técnicamente ello resulte procedente.

Determinar la prolongación y aumento de la vida útil de los rellenos sanitarios, de existir soporte técnico para ello.

**2. Sociales**

Incentivar de la cultura ciudadana (sic) de la no basura y mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad.

Fortalecer mecanismos educativos y de comunicación para el fomento de este tipo de procesos de responsabilidad social.

**3. Empresariales**

Incentivar la promoción y desarrollo de empresas de carácter comercial y del sector solidario eficientes para la prestación de los procesos de transferencia, reciclaje, aprovechamiento, transformación y comercialización de los residuos sólidos.

Establecer mecanismos e incentivos para la incorporación adecuada a las cadenas productivas, usuarias finales de los residuos objeto de reuso o aprovechamiento.

Establecer una adecuada correlación funcional con las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de barrido, recolección, transporte y disposición final.

**4. Institucionales y de competencias**

Definir claramente la asignación de competencias para cada uno de los entes públicos que participan en el desarrollo de los procesos de que trata esta ley, en el ámbito municipal o distrital, regional, en el orden ambiental y en el ámbito nacional, en concordancia con los actores privados que participan en todo el proceso.

Incentivar la investigación por parte de los centros universitarios públicos y privados para el desarrollo e implementación de tecnologías”.

**Antecedentes**

En la actualidad, casi todo el mundo se ha conscientizado sobre la necesidad humana de disponer de un medio ambiente aceptable en todos los órdenes, siendo precisamente el de su contaminación uno de los más sensibles desde el punto de vista social.

A esta sensibilidad, aunque con un retraso evidente, no escapan las altas instancias políticas de los países en vías de desarrollo, siendo su toma de medidas de corrección función de las presiones sociales y económicas, entre otras.

Como consecuencia, los países han ido estableciendo leyes y normas que regulan la generación de productos ajenos al medio natural desde los puntos de vista cualitativo o cuantitativo, de forma que se llegue en un

momento dado a límites aceptables que no lleven a la naturaleza a puntos sin retorno.

En esta línea, y agrupados en organismos supranacionales, UE, OCDE, PNUMA, etc., han incidido aún más, y ya consideran el medio ambiente, como un capital a proteger, y en ese sentido han ordenado y promovido leyes, convenios y reglamentos de obligatorio cumplimiento en muchos casos, que encauzan las actividades propias del desarrollo y de las sociedades industriales hacia líneas y situaciones inimaginables hace tan solo cinco o seis años.

Se crearon en el mundo desarrollado ministerios y otros organismos responsables del medio ambiente, principios como el de "el que contamina paga" y los primeros programas empresariales de política medioambiental. (Cuadro número 1).

La empresa y la industria en general reaccionaron mal, y vieron en la defensa del medio y en su legislación a un enemigo, y en todo caso a un elemento marginal y molesto en su gestión económica.

A partir de los años 80 se inició un período de avance y reforma intensos en los criterios ecológicos sobre la actividad humana, surgiendo principios que admitían como compatibles el desarrollo y conservación del medio ambiente. Al mismo tiempo proliferaron y se potenciaron las asociaciones ecologistas, las campañas antinucleares la mentalización de los ciudadanos sobre limpieza, humos, basura, ruidos, malos olores, aguas sucias, y demás servidumbres de la contaminación; todo ello se vio potenciado por actitudes individuales de ciertas personas (doctor F. Rodríguez de la Fuente, Prof. J. Cousteau, etc.) que contribuyeron fuertemente al amor por la naturaleza y al rechazo de todo aquello que fueran agresiones contra ella.

### CUADRO NUMERO 1

#### Entidades del sector de residuos sólidos en cuatro países de América Latina

Instituciones	Colombia	Guatemala	México	Uruguay
Organizaciones nacionales	Departamento Nacional de Planeación. Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial. Ministerio de Salud. Comisión de Regulación de Saneamiento Básico. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Financiera de Desarrollo Territorial, Findeter.	Secretaría General de Planificación Económica, Segeplan. Ministerio de Salud Pública. Comisión Nacional del Medio Ambiente, Conama. Instituto de Fomento Municipal, Infom.	Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, Semarnap. Secretaría de Desarrollo Social, Sedesol. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secofi. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Profepa. Secretaría de Hacienda y Comercio, SHCP. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Banobras.	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, MVOTMA. Ministerio de Salud Pública. Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Oficina de Planteamiento y Presu-puesto, OPP.
Organismos de los estados o provincias	Organismos departamentales autónomos y Corporaciones para el Desarrollo Sostenible.		Gobernaciones de los Estados.	
Municipios	4 empresas municipales de aseo en ciudades de más de un millón de habitantes: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla. Más de 500 municipios que superan los 10.000 habitantes.	Departamento Metropolitano de Limpieza Pública. 211 municipios con más de 10.000 habitantes.	Departamento del Distrito Federal. 3 ciudades con más de un millón de habitantes: Guadalajara, Monterrey y Puebla. Ciudades con más de 10.000 habitantes.	Montevideo con más de un millón de habitantes. Ciudades con más de 50.000 a 100.000 habitantes. Ciudades con 5.000 a 50.000 habitantes.
Sector Privado	Varias empresas con contratos y concesiones Cooperativas de reciclaje. Gremios empresariales.	Microempresas de recolección.	Algunos contratos y concesiones para rellenos y tratamiento.	Algunas empresas con contratos de recolección y barrido.
Organismos internacionales	BID, BIRF, POS, PNUMA, PNUD, GTZ.	BID, BIRF, OPS, AID, PNUD, AECI, CARE, JICA, GTZ.	BID, BIRF, OPS, PNUMA, PNUD, JICA, GTZ.	BID, BIRF, OPS, PNUD, PNUMA, OEA, GTZ.
ONG	ONG involucradas en el reciclaje.	ONG apoyan aspectos sociales.	ONG que intervienen en el reciclaje.	80 ONG en el área ambiental.
Otras	Asociación Colombiana de Entidades Administradoras de Aseo Urbano, ASEAS Asociación Nacional de Recicladores, ANR. Universidades.	Consejo Nacional de Manejo de Desechos Sólidos, Conadesco. Universidades.	Asociación Mexicana para el Control de los Residuos Sólidos y Peligrosos, AMCRESPAC. Sociedad Mexicana de Ingeniería Sanitaria, SMISAAC. Universidades.	Universidades.

Fuente OPS. Análisis sectorial de residuos sólidos en Uruguay. 1996. PIAS. Serie sectorial número 7.

OPS. Análisis sectorial de residuos sólidos en Colombia, 1966. PIAS. Serie análisis sectorial número 8.

OPS. Análisis sectorial de residuos sólidos en Guatemala 1995. PIAS. Serie análisis sectorial número 6.

OPS. Análisis sectorial de residuos sólidos en México 1996. PIAS. Serie análisis sectorial número 10.2.

Pero ¿qué pasó con el sector industrial? Durante este período, aparte de las obligaciones legales, empezaron a surgir actividades nuevas, bien industriales propiamente dichas o bien de servicios: productos verdes, materiales no contaminantes, productos biodegradables, mejoras del paisaje industrial, campañas de mejoras de imagen, etc., pero la mayoría de las empresas siguieron con la mentalidad del rechazo y de acciones mínimas y obligadas.

A partir de 1990 se está desarrollando el tercer período de la revolución medio ambiental. Ha sido determinante la actitud de ciertos países (Protocolo de Kioto) en cuanto a normativas y subvenciones, y la posición de exigencia creciente de la población en materia de calidad ambiental. (Cuadro número 2).

En la mayoría de los países, los temas referidos a residuos sólidos municipales y peligrosos son tratados por varios sectores de la administración pública, tales como ambiente y salud, desarrollo urbano, comunicaciones y transportes, industrias, comercio, trabajo y otros. Además, su regulación está contenida en diversas leyes, reglamentos e instrumentos jurídicos que muchas veces se traslapan. Esta multiplicidad hace necesario que se delimite con mayor precisión el ámbito, componentes

y funciones de las autoridades facultadas y que se definan mecanismos jurídicos para resolver la sobreposición de sectores, considerando el principio de que cada autoridad administrativa sólo puede hacer aquello que la ley le permite.

El régimen democrático de los países de la Región, ya sean de federales o unitarios, determina que las leyes sobre ambiente y salud sean dictadas por el Poder Legislativo para luego ser promulgadas por el Poder Ejecutivo. Además, el Gobierno Central o Federal y los Estados también norman a través de decretos y resoluciones, pero siempre dentro de lo dispuesto por la Constitución del Estado.

A su vez, los municipios disponen a través de edictos y ordenanzas municipales la gestión y operación de residuos sólidos dentro de su jurisdicción.

La interpretación y aplicación de estos instrumentos legales, por diferentes razones, incluidas las políticas, causa conflictos y confusiones. Así, por ejemplo, la Municipalidad de Lima y el Congreso tuvieron un prolongado debate sobre la potestad de esa municipalidad para disolver su empresa municipal de aseo urbano y contratar una empresa privada.

**CUADRO NUMERO 2**  
**Entidades del sector residuos sólidos en un grupo de países**  
**al ALC**

Niveles institucionales	Argentina	Brasil	Chile	Costa Rica	Perú	Trinidad y Tobago
Organismos nacionales	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano. Ministerio de Salud Pública. Secretaría de Recursos Hídricos.	Sisnama: Órgano superior: Consejo de Gobierno Órgano consultivo y deliberativo: Conama Órgano central: Ministerio de Medio Ambiente, Recursos Hídricos y Amazonia Legal. Órganos ejecutor: Ibama Órganos sectoriales: Entidades de la administración federal relacionado al sector Fibge.	Ministerio del Interior. Ministerio de Salud. Comisión Nacional del Medio Ambiente, Conama. Ministerio de Planificación y Cooperación, Mideplan.	Ministerio de Salud Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, IFAM. Ministerio de Ambiente y Energía, Minae. Contraloría General de la República. Unidad Ejecutora de Desechos Sólidos adscrita al Minae. Ministerio de Planificación y Política Económica.	Ministerio de Salud. Digesa. Inapmas. Consejo Nacional del Medio Ambiente, Conam. Instituto Nacional de Recursos Naturales, Inrena.	Gabinete. Ministerio de Finanzas. Ministerio de Salud. Ministerio de Energía. Autoridad para el Manejo Ambiental, EMA. Organismo ejecutor: Empresa para el Manejo de Residuos Sólidos de Trinidad y Tobago, SWMCO.
Organismos de los estados de las provincias.	Organismo seccionales provinciales del medio ambiente.	Organismos seccionales: Organismos estatales del medio ambiente.				
Municipios (organismos locales)	Dependencias municipales de aseo urbano y del medio ambiente. CEAMSE	Dependencias municipales de limpieza pública y medio ambiente.	Dependencias municipales de aseo urbano. Programas sobre el ambiente de los servicios de salud.	Dependencias municipales de aseo urbano.	Dependencias municipales de aseo urbano.	
Sector Privado	Unión Industrial Argentina Centro Latinoamericano de Estudios Ambientales (CLEA)	FIESP	Asociación de Ingenieros Consultores de Chile.		IPES Instituto de Desarrollo y Medio Ambiente, IDMA OACA PROTERR	
Otros	INCYTH INTI Universidades.	Universidades CETESB FEEMA ABRELP ABES	Universidades Institutos de Investigaciones Tecnológicas (INTEC)	Universidades.	Universidades.	

Actualmente se desarrollan programas medioambientales. Los centros de enseñanza multiplican sus cursos, conferencias, másters e incluso los títulos de carreras completas sobre especialidades medioambientales.

En el momento actual, con problemas económicos de todo tipo y a todos los niveles, y con una lucha intensa de competencias y de captación de mercados, la sociedad civil y la industria se enfrentan a tener que hacer realidad los buenos deseos medioambientales y a las presiones de la administración y la presión pública.

Los objetivos principales del manejo de residuos sólidos municipales y peligrosos son la protección y el mejoramiento de la salud humana y del entorno ambiental a través de la reducción de la exposición de los seres humanos a lesiones, accidentes, molestias y enfermedades, como consecuencia del manejo inadecuado de los residuos sólidos.

Es difícil establecer una relación directa entre el inadecuado manejo de los residuos sólidos municipales y la salud.

Para abordar el manejo de los residuos sólidos municipales no es suficiente conocer los aspectos técnicos de la recolección, limpieza de calles y disposición final. Se requiere también aplicar los nuevos conceptos relacionados al financiamiento de los servicios, los enfoques de descentralización y mayor participación del sector privado, los factores concomitantes de salud, del ambiente, de pobreza en áreas marginales urbanas y de educación y participación comunitaria.

Aunque el problema de los residuos sólidos municipales ha sido identificado desde hace varias décadas, especialmente en las áreas metropolitanas, las soluciones parciales que hasta ahora se han logrado no abarcan a todos los países de la Región ni a la mayoría de las ciudades intermedias y menores, convirtiéndose en un tema político permanente que en la mayoría de casos genera conflictos sociales.

Por otra parte, la generación y manejo de residuos sólidos especiales, como los residuos de hospitales y los industriales peligrosos, están afectando en mayor o menor grado la administración de los residuos sólidos municipales. Esta última se ha visto comprometida con la recepción, tolerada o ilegal, de cantidades apreciables de desechos nocivos para la salud humana y el ambiente, cuyo manejo tiene características más complejas.

Para América Latina y el Caribe el adecuado manejo de sus servicios de recolección, transporte, tratamiento y disposición de los residuos sólidos sigue siendo un objetivo prioritario que debe ser complementado con programas de reducción de residuos generados y de reuso y reciclaje de residuos desechados. Es por esto que se tiene que amalgamar este conjunto de ingredientes y obtener resultados aceptables para todas las partes.

El desarrollo industrial se efectuó para mejorar la calidad de vida de la población, y sin embargo generó perturbaciones ambientales de todo tipo con las que en ese momento no se contaba.

La realidad en estos momentos es que muchas empresas tratan sus problemas medioambientales en un nivel muy superficial, y deben ponerse en marcha programas sencillos de información y diálogo entre todos los implicados: Empresa, administración, consumidores, defensores del medio ambiente y técnicos e ingenieros ambientales.

#### **Marco legal**

El concepto de desarrollo sostenible, propugnado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, CNUMAD 92, comprende el tema de los residuos sólidos y propicia reducir la generación de desechos, el reciclaje y reuso de todo material

al máximo, y el tratamiento y disposición de los residuos en forma ambientalmente segura. Para garantizar el desarrollo sostenible, enunciado en el Programa 21, los Gobiernos, el sector privado y las comunidades deben establecer políticas, programas y planes conjuntos donde los operadores de los servicios y la comunidad desempeñen un papel fundamental que conlleve al manejo racional de los residuos sólidos.

Nuestra Constitución establece en su Capítulo Tercero, Título Segundo, los derechos colectivos y del ambiente, en desarrollo de esas garantías constitucionales que atienden la problemática y atención de los residuos generados tanto para el sector residencial como industrial, se han expedido normas que pretenden dar un tratamiento adecuado al manejo de los residuos, dentro de las cuales destacamos:

#### **Las leyes:**

- ☞ Ley 99 de 1993 sobre el Sistema Nacional Ambiental.
- ☞ Ley 142 de 1994 sobre el Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios.
- ☞ Ley 388 de 1997 sobre Ordenamiento Territorial.
- ☞ Ley 430 de 1998 sobre Desechos Peligrosos, y
- ☞ Ley 511 de 1999 que establece el Día del Reciclador y otras disposiciones.

#### **Los decretos:**

- ☞ El 2811 de 1974 sobre los Recursos Naturales Renovables.
- ☞ El 605 de 1996 sobre Sanciones en la Prestación del Servicio Público de Aseo.
- ☞ El 421 de 2000 sobre Organizaciones Autorizadas para prestar los Servicios Públicos de Acueducto y Saneamiento Básico.
- ☞ El 2676 de 2000 sobre Residuos Hospitalarios y Sanitarios.
- ☞ El 891 de 2002 sobre Esquemas de Prestación del Servicio Público Domiciliario de Aseo.
- ☞ El 1713 sobre Prestación del Servicio Público de Aseo, y
- ☞ El 1728 de 2002 sobre Licencias Ambientales.

Así como una serie de resoluciones, sumadas al Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico.

Estas normas, incluyen entre otros aspectos los usos del suelo para ubicación de rellenos sanitarios como sitio de disposición final, sus especificaciones técnicas, sociales y ambientales, el régimen de la prestación del servicio público de aseo en los procesos de recolección, transporte y disposición final, así como la actuación del sector privado en torno al manejo de los residuos peligrosos que puedan causar deterioro al medio ambiente.

Esta normatividad aunada a la Política de Gestión Integral de Residuos Sólidos expedida por este Ministerio en 1997 establece lineamientos y directrices en cuanto a la actuación del sector productivo en actividades que conllevan a la reducción de impactos sobre medio ambiente y población, como son la minimización, reuso, reciclaje y transformación de los residuos, permitiendo de esta forma su aprovechamiento en forma sostenible mediante su incorporación al ciclo económico productivo.

Ahora bien, la política de prestación del servicio público de aseo, incluye procesos como la recolección, el transporte y la disposición final de los residuos sólidos generados por los usuarios, procesos que ocasionan costos administrativos, de operación, mantenimiento,

planificación, protección al medio ambiente y financieros que son recuperados vía tarifa que se cobra a los usuarios beneficiados con el servicio.

Dentro del proceso de disposición final, se encuentran entre otros el aprovechamiento y la disposición final adecuada a través de rellenos sanitarios, incineración y otros procesos tecnológicos. Procesos, que deben ser parte en forma conjunta de la solución final que la entidad territorial debe proporcionar a los residuos producidos dentro de su territorio.

Sin embargo, la actuación de las entidades territoriales en cuanto al proceso de disposición final, se ha dirigido exclusivamente hacia el relleno sanitario y en la mayoría de los casos a disponerlos en forma antitécnica en botaderos a cielo abierto e incluso en el sistema hídrico nacional, ocasionando graves e irreversibles daños al medio ambiente y a la sociedad.

**CUADRO NUMERO 3**  
**Disposición final ciudades capitales**

Ciudad	Sistema de disposición final
Leticia	Botadero y quema
Arauca	Enterramiento
Cartagena	Relleno sanitario
Tunja	Relleno sanitario
Manizales	Relleno sanitario
Florencia	Botadero y quema
Yopal	Botadero y quema
Popayán	Enterramiento
Valledupar	Relleno sanitario
Montería	Botadero y quema
Quibdó	Botadero y cuerpo de agua
Puerto Inírida	Botadero y quema
Riohacha	Botadero y quema
San José del Guaviare	Enterramiento

**Fuente:** MDE, SSPD, AEGR, SIAS-SIVICO. Junio 2001.

En este sentido y a fin de articular el servicio domiciliario de aseo con la política de gestión integral de residuos sólidos, y en reunión sostenida con funcionarios del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, manifestaron que el Ministerio viene preparando la metodología para la formulación de los “**Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos, PGIRS**”, en la cual se debe definir los objetivos y metas que la entidad territorial desarrollará a corto, mediano y largo plazo, en el manejo de sus residuos, metodología que incorpora entre otros temas:

- ✓ El aprovechamiento como uno de los elementos esenciales de actuación, teniendo en cuenta la oferta de los residuos producidos y la demanda de los residuos a incorporar al ciclo económico productivo.
- ✓ La participación del sector solidario y recicladores en los procesos de aprovechamiento.
- ✓ La regionalización de los procesos.

- ✓ La eficiencia de la empresa que atiende al servicio ordinario de aseo.

- ✓ La viabilidad financiera de los procesos de recolección, transporte y disposición final.

- ✓ La capacidad de pago de los usuarios atendidos.

- ✓ Las fortalezas y oportunidades que el territorio municipal tiene para incorporar los residuos aprovechables en sus actividades productivas, con base en el Plan de Ordenamiento Territorial; y

- ✓ La disposición técnica en rellenos sanitarios de los residuos que definitivamente no pueden ser aprovechados.

De igual forma y con objeto de obtener mejores resultados en cuanto al aprovechamiento de los residuos, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, viene promoviendo el Plan Nacional de Reciclaje, en el que se establecen las actuaciones de los usuarios, los sectores industrial y comercial, el sector solidario y recicladores, así como del mismo Estado en el nivel local, regional y nacional.

En este sentido, se vienen formulando una serie de acuerdos con los sectores productivos para incentivar la comercialización de los residuos aprovechables y el establecimiento de normas que posibiliten, la incorporación previo tratamiento y condiciones sanitarias adecuadas, de los residuos aprovechables dentro de las actividades productivas.

Consideraciones generales sobre el proyecto de ley

En cuanto a los comentarios en el nivel de detalle sobre el proyecto de ley, se tienen:

#### 1. En cuanto a las definiciones

El proyecto de ley, presenta una serie de definiciones que en el marco de la normatividad vigente ya existen. Estas definiciones en algunos casos presentan modificaciones de forma y en otros contradicen lo normado, creando confusión en las actividades propias del servicio público domiciliario de aseo.

Una de las definiciones que se presenta y que va en contravía de la Política Nacional, corresponde a la del Reciclador, al cual se le da la característica de “Informal”, sacándolo de cualquier actividad que pueda ser remunerada a través del servicio público de aseo para la actividad de aprovechamiento o en el menor de los casos dignificar su actuación.

#### 2. De los sistemas de aprovechamiento y disposición final de residuos sólidos

En el artículo 5°, de los procesos de sensibilización y educación establece un grupo de acciones sobre el cual se deben realizar dichas actividades, dejando a un lado al sector solidario y recicladores.

Se establece en el parágrafo 3°, del mismo artículo: “Las Entidades Territoriales Municipales o Distritales, diseñarán, planificarán e implementarán el desarrollo de los modelos de prestación de puntos de acopio de residuos sólidos y de los procesos técnicos de aprovechamiento, como también de toda la estrategia de recolección con los prestadores del servicio de aseo. Para estos efectos se podrán estructurar áreas de servicio exclusivo para el desarrollo de dichos procesos y contratos” (El resaltado es nuestro), que indica simplemente que el sector solidario y recicladores NO PODRÁN en ningún caso, participar en el proceso de aprovechamiento, que hoy día lo vienen realizando sin costo alguno, concentrando riquezas y eliminando la posibilidad de que este proceso coadyuve a la generación de empleo social.

Este artículo aunado al párrafo 4º, en el que se establece que los recuperados serán incorporados a los procesos implementados, no son claros para los recicladores, ya que ellos estarán sujetos a las disposiciones de las empresas que prestan el servicio público de aseo, creando conflictos entre la empresa prestadora del servicio y los recicladores, eliminando de igual forma la posibilidad de crear microempresas productivas para el proceso de aprovechamiento.

En cuanto a la disposición final definido en el artículo 8º, no genera valor agregado a lo ya normado, dado que las especificaciones técnicas en cuanto a rellenos sanitarios, están definidas en el Reglamento Técnico para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, RAS.

De igual forma, las autorizaciones correspondientes están definidas bajo el instrumento administrativo de licenciamiento ambiental, en el cual se debe visualizar la compactabilización del relleno sanitario con los usos del suelo, definidos en el Plan o Esquema de Ordenamiento Territorial y establecer la condiciones técnicas, socioeconómicas y ambientales que permitan impedir la generación de impactos sobre el entorno, ya sea sobre la población o los recursos naturales.

### 3. De los planes de gestión integral de residuos sólidos

Con respecto a las competencias definidas en el proyecto de ley, consideramos que estas ya fueron definidas en las normas vigentes y existen algunas competencias que van en contravía de la ley, como son:

No es potestad de las autoridades ambientales definir áreas para rellenos sanitarios, la potestad la tiene la entidad territorial, quien define en los planes o esquemas de Ordenamiento Territorial los posibles sitios para ubicar rellenos sanitarios, teniendo en cuenta las especificaciones técnicas definidas en el RAS y las consideraciones ambientales que determine la Autoridad Ambiental, Plan o esquema de Ordenamiento Territorial que previo a su aprobación por parte del Concejo Municipal tiene el aval de la Autoridad Ambiental correspondiente.

No consideramos que es competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio, reglamentar los aspectos técnicos para la producción y comercialización de empaques y envases, menos cuando se trata de temas que impactan a los recursos naturales.

### 4. Fabricantes, productores y usuarios de materias primas

El texto como está redactado, no da valor a las normas vigentes, si bien es cierto, que existe un vacío en las responsabilidades de los fabricantes, productores y usuarios para residuos no peligrosos, estas responsabilidades no se definen en el proyecto de ley.

En nuestro concepto, el Proyecto de ley número 176 de 2003, no da valor agregado a la reglamentación existente, y sí en cambio, puede traer consecuencias económicas y sociales negativas por las siguientes razones:

Para establecer a través de ley el tema de aprovechamiento de residuos molidos, se requiere como condición inicial que exista demanda de residuos sólidos aprovechables.

Esta demanda, va de la mano con aspectos de gran importancia como:

➤ Que estén definidos los usos que se van a dar a los residuos aprovechables.

➤ Que existan parámetros de calidad de los residuos transformados para dichos usos.

➤ Que se den las condiciones técnicas, económicas, empresariales, ambientales y económicas para su adecuada comercialización.

➤ Que exista para el uso del material reciclado o transformado, incentivos económicos y financieros que sean más favorables que el uso de materias primas primarias, que permitan al productor, fabricante o industrial acceder, sin sobrecostos al uso de esta alternativa.

➤ Que se definan las responsabilidades ambientales de los productos y fabricantes de empaques y envases en la cadena productiva.

➤ Que exista la cultura de separación en la fuente por parte de los suscriptores del servicio público domiciliario de aseo.

Condiciones que en las actuales circunstancias se están desarrollando a través de la promoción del Plan Nacional de Reciclaje, mediante el establecimiento de acuerdos y convenios con el sector productivo y las mismas entidades del Gobierno.

Por ello, como lo manifestó el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, uno de los objetivos primordiales de los PGIRS, es la de crear en forma progresiva la cultura del aprovechamiento de residuos sólidos, de acuerdo con las condiciones socioeconómicas, técnicas y ambientales de cada municipio, así como de comercialización real de residuos orgánicos con los sectores industrial y comercial.

Situación que permitirá de igual forma, incorporar al sector productivo y recicladores dentro de procesos que conforman el servicio público de aseo, en especial en el tema de aprovechamiento sin alterar la tarifa que actualmente pagan los suscriptores del servicio en el respectivo municipio.

Finalmente es necesario indicar que la normatividad vigente en materia de residuos sólidos es reciente y viene siendo reglamentada progresivamente de acuerdo con la dinámica que en materia social, económica y ambiental, se viene produciendo. Por tanto, consideramos que debemos dejar decantar y operacionalizar las normas existentes, para que sean efectivas y no crear nueva legislación que proporcionara confusión en las entidades territoriales, las empresas de servicios públicos, el sector solidario, los recicladores y los mismos suscriptores del servicios público de aseo.

Sí consideramos señores Senadores, que debe haber una ley en la que se establezcan incentivos mediante instrumentos económicos y financieros y tributarios por el uso de material reciclado o transformado en las actividades

Por las razones anteriormente expuestas, se le solicita a la Comisión Quinta del honorable Senado de la República archivar el Proyecto de ley número 176 de 2003, *por la cual se establece el régimen de las actividades de aprovechamiento y disposición final de residuos sólidos.*

Cordialmente,

*Jaime Bravo Motta, Carlos Arturo Clavijo Vargas.*

\*\*\*

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

#### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 206 DE 2003 SENADO

*por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana contra el Terrorismo, suscrita en la ciudad de Bridgetown, Barbados, el tres (3) de junio de dos mil dos (2002), en el trigésimo segundo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.*

Señores

COMISION SEGUNDA CONSTITUCIONAL

Senado de la República

E. S. D.

Honorables Senadores:

En cumplimiento de la designación de la Presidencia de la Comisión Segunda Constitucional como ponentes del Proyecto número 206 de 2003, presentamos a su consideración el informe respectivo de ponencia para primer debate.

### Trámite del proyecto

El proyecto fue presentado al Congreso de conformidad con la Constitución Política de Colombia en:

- El numeral 16 del artículo 150 que establece como función del Congreso la de aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados;
- El numeral 2 del artículo 189, según el cual corresponde al Presidente de la República celebrar con otros Estados convenios que se someterán a la aprobación del Congreso, y
- El artículo 224, que determina como condición para dar validez a los tratados internacionales, suscritos por el Gobierno, la aprobación del Congreso.

La Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia, Carolina Barco Isakson y el Ministro del Interior y de Justicia, Fernando Londoño Hoyos, en nombre del Gobierno Nacional, sometieron a la consideración del Congreso: la adhesión a la Convención Interamericana contra el Terrorismo, en el fortalecimiento de la cooperación hemisférica contra esta grave amenaza a los valores democráticos, la paz y seguridad internacional (Preámbulo). Esta fue suscrita por el Presidente Andrés Pastrana y su Ministro de Relaciones Exteriores, Guillermo Fernández De Soto, el 30 de julio de 2002.

Con el ánimo de continuar su trámite, hemos asumido el encargo de presentar a ustedes, el informe respectivo de ponencia para primer debate. En su contenido buscamos ilustrar a ustedes el proyecto de ley, con las consideraciones de la exposición de motivos y el detalle del articulado, a fin de facilitar su estudio y deducir así su conveniencia.

### Entorno

La Convención insta a todos los Estados a ser parte de los diferentes instrumentos internacionales suscritos, a fin de combatir, prevenir, sancionar y erradicar el terrorismo en el hemisferio. Son varios los Convenios aprobados en torno de esta política global. Colombia, no ajena a las circunstancias, es parte o tramita su adhesión a todos los tratados, que se mencionan en el artículo 2º de la Convención, como parte del esfuerzo de la región para lograr este propósito (artículos 1º y 2º).

### Estructura y contenido

La Convención consta de 23 artículos agrupados en: Preámbulo, objeto, instrumentos internacionales aplicables, medidas contra la financiación del terrorismo y el lavado del dinero, medidas de cooperación internacional; disposiciones especiales y de entrada en vigor.

- Se entiende por delito de terrorismo o de lavado de dinero, todo aquel que se defina en los Convenios de la ONU enunciados en el artículo 2º y se insta a los Estados a tipificar estos delitos, según estas disposiciones, en sus legislaciones internas. Por lo cual los Estados deben comprometerse en ser parte de dichos Convenios (artículos 3º y 6º).

- En el control a la financiación del terrorismo, se fija la necesidad de establecer un régimen jurídico y administrativo interno que permita a las entidades financieras: Supervisar y mantener un registro de los

clientes, detectar y vigilar las transacciones, tener unidad de inteligencia y asegurar la capacidad de intercambiar información. Para determinar dichas disposiciones se propone seguir los lineamientos ya utilizados por entidades regionales o internacionales especializadas, como los del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica, entre otras. La legislación interna debe incluir, para estos casos, normas de embargo y decomiso de fondos u otros bienes (artículos 4º y 5º).

- Los Estados Parte deben prestar cooperación en el ámbito fronterizo, establecer canales de comunicación y de intercambio de información y asistencia jurídica expedita para fortalecer la colaboración entre las autoridades competentes (artículos 7º, 8º y 9º). La asistencia jurídica mutua no es obligatoria cuando el Estado requerido encuentre la solicitud motivada en razones de discriminación de raza, religión, nacionalidad u opinión política (artículo 14). • Ningún Estado Parte queda con la facultad de ejercer su jurisdicción en otro Estado Parte ni para realizar funciones reservadas a autoridades internas (artículo 19).

- Se regulan en detalle los procedimientos de traslado de las personas bajo custodia, que pueden colaborar en las investigaciones, siempre y cuando, una vez informadas, presten libremente su consentimiento y los Estados Parte que tienen que ver con el traslado estén de acuerdo (artículo 10).

- Son inaplicables la excepción por delito político y el reconocimiento a condiciones de refugiado o asilo de quienes se tienen motivos fundados para considerar que han cometido los delitos referidos. Ninguna solicitud de extradición o de asistencia jurídica podrá denegarse por relacionarse con un delito político o conexo (artículos 11 y 12). Se sujetan las medidas de detención de las personas al Estado de derecho, los Derechos Humanos, las libertades fundamentales y el Derecho Internacional Humanitario (artículo 15).

- Se prevé la importancia de desarrollar programas de cooperación técnica, capacitación y consulta, en coordinación con los Organos de la OEA especializados en estos asuntos. Los Estados Parte deben celebrar reuniones periódicas de consulta y al menos una reunión con este objeto después de recibir el décimo instrumento de ratificación (artículos 16, 17 y 18).

- La Convención está abierta a la firma de todos los Estados Miembros de la OEA. Entra en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que haya sido depositado el sexto instrumento de ratificación de la Convención en la Secretaría General de la OEA. Cualquier Estado podrá denunciar la Convención, mediante notificación escrita ante la misma Secretaría, que surtirá efecto un año después de recibida, sin afectar ninguna solicitud de información o de asistencia hecha en el período de vigencia de la Convención para el Estado denunciante (artículos 20 al 23).

### Justificación

La aprobación de la Convención es de suma importancia para Colombia, en especial por la cooperación regional que puede lograr contra la amenaza que le representa el terrorismo a la seguridad nacional y por la necesidad de tener la misma definición y tipificación internacional de este delito.

### Seguimiento

De acuerdo con la Ley 424 de 1998, por la cual se ordena el seguimiento a los Convenios Internacionales suscritos por Colombia, recomendamos a la Comisión Segunda del Senado solicitar el detalle sobre el avance de la Convención en el próximo informe que presente el Gobierno al Congreso, en cumplimiento de esta disposición.

**Proposición final**

En consecuencia, nos permitimos rendir ponencia favorable y solicitamos se le dé primer debate al Proyecto de ley número 206 de 2003 Senado, *por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana contra el Terrorismo*, suscrita en la ciudad de Bridgetown, Barbados, el tres (3) de junio de dos mil dos (2002), en el trigésimo segundo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. Se adjunta el texto del proyecto de ley.

De los señores Senadores,

*Enrique Gómez Hurtado, Jimmy Chamorro Cruz,*  
Senadores Ponentes.

**PROYECTO DE LEY NUMERO 206 DE 2003 SENADO**

*por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana contra el Terrorismo, suscrita en la ciudad de Bridgetown, Barbados, el tres (3) de junio de dos mil dos (2002), en el trigésimo segundo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.*

El Congreso de Colombia

**DECRETA:**

Artículo 1°. Apruébase la Convención Interamericana contra el Terrorismo, suscrita en la ciudad de Bridgetown, Barbados, el tres (3) de junio de dos mil dos (2002), en el trigésimo segundo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, la Convención Interamericana contra el Terrorismo, suscrita en la ciudad de Bridgetown, Barbados, el tres (3) de junio de dos mil dos (2002), en el trigésimo segundo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

De ustedes,

*Enrique Gómez Hurtado, Jimmy Chamorro Cruz,*  
Senadores Ponentes.

\* \* \*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE****AL PROYECTO DE LEY NUMERO 207 DE 2003 SENADO**

*por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre Ecuador y Colombia sobre pesca artesanal, firmado en la ciudad de Popayán, a los trece (13) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y cuatro (1994).*

Señor Presidente y demás honorables Senadores de esta Comisión:

En cumplimiento del honroso encargo asignado por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda del Senado el pasado 19 de mayo, rindo ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 207 de 2003 Senado, cuyo título aparece líneas arriba, de la autoría de la señora Ministra de Relaciones Exteriores, doctora Carolina Barco, y del doctor Carlos Gustavo Cano Sanz, Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.

Con el proyecto de ley se busca, como se evidencia desde su título, la aprobación del Acuerdo sobre pesca artesanal, firmado por los representantes de los Gobiernos de Colombia y Ecuador el 13 de mayo de 1994.

El instrumento de Derecho Internacional (Acuerdo) fue firmado por la ex Canciller Noemí Sanín en representación de Colombia en 1994, con el propósito de que las dos naciones desarrollen conjuntamente la actividad de la pesca marítima, fluvial y la acuicultura artesanales, especialmente en la zona de integración fronteriza marítima y terrestre, tal como está definido en los considerandos de dicho instrumento.

Igualmente, se tiene en cuenta que es necesario, para lograr la materialización del Acuerdo, establecer mecanismos de comunicación, coordinación, consulta y control entre las autoridades competentes en materia de pesca artesanal, con el objetivo de manejar en forma técnica y racional los recursos pesqueros y los ecosistemas fluviales, y así darle cumplimiento al deber que tienen los Estados de Colombia y Ecuador de elevar las condiciones socioeconómicas y nutricionales de las comunidades pesqueras artesanales de la región a través de los mecanismos, programas y proyectos, que el Acuerdo establece.

El instrumento con sus quince artículos señala una serie de tareas por realizar, entre las cuales se destaca el diseño, la adopción y el fomento de políticas en materia de pesca artesanal, para la mejor y más eficaz utilización del recurso natural que se encuentra en las aguas marítimas y fluviales; y se crea el Comité Técnico Binacional, encargado de asesorar a las partes para el adecuado cumplimiento de lo acordado por los dos gobiernos, con funciones de vigilancia, seguimiento y control a las políticas sobre la materia, especialmente en lo relacionado con la captura de las especies, su investigación científica, las épocas de veda y la gestión conjunta de asistencia técnica y económica internacional para los planes, programas y proyectos que lo requieran.

**Constitucionalidad**

El proyecto de ley se ajusta a la Constitución Política, por cuanto el numeral 16 del artículo 150 del ordenamiento superior, define como atribución del Congreso que se puede ejercer a través de leyes, la que consiste en aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de Derecho Internacional, como en el caso que nos ocupa.

Además, armoniza el texto del acuerdo con los fines del Estado, siendo dos (2) de ellos, para no enunciarlos todos, servir a la comunidad y promover la prosperidad general, fines a los cuales inequívocamente apunta el mencionado instrumento de colaboración, suscrito por Colombia y Ecuador.

**Conveniencia**

Tanto el acuerdo como el proyecto de ley mediante la cual se aprueba el mencionado Acuerdo, son convenientes, en la medida que se lograría un mayor grado de desarrollo económico en el litoral del Pacífico colombiano, donde la pesca artesanal hace parte de la esencia misma del habitante de dicha región, la cual no obstante contar con un inmenso potencial de recursos, hoy se debate en condiciones de inaceptable miseria, lo que los ha llevado a la pesca de subsistencia sin ningún tipo de asistencia técnica o científica, vulnerando involuntariamente la fuente natural que le sirve de sustento.

El acuerdo del 13 de mayo de 1994 debe incorporarse, honorables Senadores, al ordenamiento jurídico interno y para ello requiere la aprobación del Congreso a través de una Ley de la República, para consolidar los propósitos de integración económica y el principio de

cooperación entre los pueblos, contemplados en la Carta Política de 1991 y en los postulados fundamentales del Derecho Internacional.

Por lo anterior, propongo a los miembros de la Comisión Segunda del Senado aprobar en primer debate el Proyecto de ley número 207 de 2003 Senado, *por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre Ecuador y Colombia sobre pesca artesanal*, firmado el trece de mayo de 1994.

De los honorables Senadores,

*José Consuegra Bolívar,*  
Senador de la República.

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

#### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 212 DE 2003 SENADO

*por medio de la cual se aprueba el Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Bolivia para la recuperación de bienes culturales y otros específicos robados, importados o exportados ilícitamente, suscrito en la ciudad de La Paz, a los veinte (20) días del mes de agosto del año dos mil uno (2001).*

Bogotá, D. C., junio 5 de 2003

Honorables Senadores:

Tengo el honor de presentar informe de ponencia del Proyecto de ley número 212 de 2003 Senado, convenio presentado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Cultura, *por medio de la cual se aprueba el Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Bolivia para la recuperación de bienes culturales y otros específicos robados, importados o exportados ilícitamente*, suscrito en la ciudad de La Paz, a los veinte (20) días del mes de agosto del año dos mil uno (2001).

Teniendo en cuenta que la gran variedad de objetos que conforman el patrimonio cultural de cada país son esenciales para la comprensión de la historia y para la permanencia de la memoria colectiva de las sociedades, soporte fundamental de la identidad nacional, el Gobierno colombiano y el Gobierno de Bolivia han decidido suscribir este convenio a fin de prohibir e impedir la importación y transferencia ilícitas de bienes culturales.

Reconociendo que la importación, exportación o transferencia de estos bienes constituyen un grave perjuicio en la preservación y conservación del patrimonio cultural, afectando irreversiblemente al legado histórico de ambas naciones como base de sus identidades y porque estas producciones y sus contextos son testigos fehacientes del devenir histórico del hombre, valiosa fuente de investigación y vínculo entre el pasado, el presente y el futuro de todos los países.

En la reciente Cumbre de las Américas celebrada en Quebec, se consideró que el tráfico ilícito de estos bienes es una amenaza multidimensional a la seguridad de las sociedades, por lo que los Gobiernos han reconocido la necesidad de fortalecer las estrategias para impedir este delito, se han comprometido a cooperar activamente, tanto en el nivel nacional como internacional, para luchar contra este flagelo.

La colaboración de ambos Estados Parte para la recuperación de bienes culturales y otros específicos robados, importados, exportados o transferidos ilícitamente constituye uno de los medios más eficaces

para proteger y reconocer el derecho propietario originario de cada Nación sobre sus bienes culturales respectivos.

En el Convenio se estipula que estos bienes culturales son entre otros los siguientes:

- Los objetos arqueológicos procedentes de culturas precolombinas de ambos países incluyendo elementos arquitectónicos, esculturas, piezas de cerámica, trabajos en metal, textiles.

- Objetos y colecciones paleontológicos ya sean que estén clasificados y con certificación de origen de cualquiera de las Partes o no.

- Documentos provenientes de archivos Oficiales de los Gobiernos centrales, estatales, regionales, departamentales, municipales y de otras entidades de carácter público de acuerdo con las leyes de cada parte.

- Antigüedades tales como monedas, inscripciones y sellos grabados de cualquier época y que los países consideren patrimonio cultural.

- Bienes de interés artístico tales como cuadros, pinturas, dibujos hechos a mano, producción de originales de arte estatuario y de escultura en cualquier material.

Manuscritos raros e incunables, libros, documentos y publicaciones de interés histórico, artístico, científico, literario.

- Sellos de correos, sellos fiscales y análogos sueltos en colecciones.

- Archivos de material fonográfico, fotográfico y cinematográfico.

- Muebles, material etnológico de uso ceremonial y los bienes que cada Estado Parte considere que estén protegidos por la legislación nacional de cada país.

Las Partes se comprometen a informar sobre los robos de bienes culturales, a intercambiar información técnica y legal; a intercambiar información destinada a identificar los sujetos que hayan participado en el robo, importación, exportación, transferencia ilícita y/o conductas delictivas conexas; se difundirá también entre las autoridades aduaneras y policiales de puertos, aeropuertos, fronteras la información relativa de los bienes culturales que hayan sido materia de robo y/o tráfico ilícito.

Sobre la base de los principios de la cooperación internacional, la Unesco y el ICOM han promovido la adhesión a convenios multilaterales y bilaterales que contribuyan a la protección del patrimonio cultural de las naciones, haciéndolo más eficaz para protegerlos contra los peligros que contribuyen al empobrecimiento del patrimonio cultural de los países de origen.

Considerando que la cooperación bilateral contribuye al desarrollo y fortalecimiento de la Campaña Nacional contra el Tráfico Ilícito de Bienes Culturales, promovida por el Ministerio de Cultura de Colombia, en donde es fundamental para proteger los patrimonios de Colombia y los demás países, considero que es viable la aprobación de este Convenio, por lo que me permito proponer:

Dese primer debate al Proyecto de ley número 212 de 2003, *por medio de la cual se aprueba el Convenio entre la República de Colombia y el Gobierno de la República de Bolivia para la recuperación de bienes culturales y otros específicos robados, importados o exportados ilícitamente*, suscrito en la ciudad de La Paz, a los veinte (20) días del mes de agosto del año dos mil uno (2001).

De los honorables Senadores,

*Luis Alfredo Ramos Botero,*  
Senador Ponente.

## PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 230 DE 2003 SENADO

*por la cual se dictan normas relacionadas con la planificación familiar, protección de la familia y la prevención de los embarazos en la población colombiana.*

En cumplimiento de la honrosa designación que me hiciera el honorable Senador **Nicolás Dieb Maloof Cusé**, Presidente de la Comisión Séptima del Senado de la República, me permito presentar informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 230 de 2003 Senado, *por la cual se dictan normas relacionadas con la planificación familiar, protección de la familia y la prevención de los embarazos en la población colombiana*, manifiesto:

1. El presente proyecto de ley, plantea que el Estado colombiano, a través de Entidades Gubernamentales tales como el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Educación, el Departamento Nacional de Planeación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las Alcaldías Distritales y Municipales, y, Entidades sin ánimo de lucro como Profamilia, desarrollen y ejecuten planes, programas y presupuestos destinados a fomentar e incrementar la cultura de la Planificación Familiar con énfasis en la población adolescente y campesina del país.

2. Se propone igualmente en este proyecto, que las entidades anteriormente mencionadas, divulguen y promuevan campañas educativas orientadas a la prevención, información y capacitación en cultura sexual, especialmente a la población objeto del presente proyecto de ley.

En relación con la exposición de motivos, se parte del hecho que el Estado colombiano, se compromete a fijar unos lineamientos de carácter social, económico y político, para regular y tratar aspectos relacionados con la conformación y protección de la familia, la prevención del embarazo en las adolescentes y la planificación familiar.

Como Colombia es un Estado Social de Derecho, en donde se respeta la dignidad humana, le corresponde a éste generar políticas públicas que prevengan actos que vayan en detrimento de la dignidad humana. Es por ello que el Estado colombiano, debe velar por una calidad de vida óptima para su población, en donde se disminuya la pobreza, el analfabetismo, el desempleo y se creen espacios que favorezcan el bienestar psicológico, físico, moral, económico y social de la población en general.

Uno de los fines del Estado es servir a la Comunidad y promover su prosperidad general, a él le corresponde propender por ese bienestar integral y el medio más benéfico que se encuentra al alcance de todos, es precisamente la prevención y educación de la población en materia de planificación familiar, pues la no planificación de ella, genera altos niveles de desigualdad, violencia y pobreza entre los colombianos.

Se debe recalcar que la misma Constitución en su artículo 5º, ampara a la familia como institución básica de la sociedad, esto quiere decir, que si se fomentan valores, actitudes, respeto por el ser humano, educación, armonía y buenas relaciones entre sus miembros, ello se reflejará en la misma sociedad. Existiendo familias con salud mental sana, podremos evitar problemas de embarazos indeseados, abortos, e información distorsionada sobre los métodos de planificación familiar, especialmente en la población joven como los adolescentes y, aquellas mujeres que por sus difíciles condiciones socioeconómicas, no cuentan con acceso a la educación y con los medios económicos suficientes para acceder a la adquisición e información del empleo de métodos de

anticoncepción eficaces y seguros para su salud. Previendo de esta manera los embarazos indeseados y por ende la imposibilidad de brindar una educación y bienestar integral a los hijos de las familias de escasos recursos.

De igual manera, la Constitución señala que la vida es un derecho inviolable, prohíbe el maltrato, las torturas o penas crueles, y establece la igualdad ante la ley y las autoridades, le corresponde por lo tanto al Estado, establecer y promover políticas, para que esa igualdad se cumpla en la realidad y, especialmente a los grupos marginados o discriminados. Por esta razón, se hace indispensable adoptar leyes y políticas educativas, de información, prevención relacionadas con los programas y métodos de anticoncepción, de tal manera que cubra las necesidades de la población vulnerable, como son las adolescentes y aún niñas que pueden presentar una actividad sexual temprana y las mujeres que siendo madres solteras, puedan planificar, espaciar los hijos y educarlos integralmente en un ambiente sano.

Siendo la familia el núcleo de la sociedad y estando ésta protegida por la Constitución, es importante retomar que a ella se le debe otorgar los medios de capacitación e información, para que ninguno de sus miembros y especialmente la adolescente, se vea avocada a interrumpir su normal desarrollo psicológico, educativo, social e intelectual, con un embarazo indeseado, para lo cual en algunos casos se acude a medios como el aborto, o, si no se cuenta con los medios económicos suficientes para practicarlos, la adolescente y especialmente su familia se ven en la obligación de recibirlo, aumentando con ello las cargas económicas, pues se debe atender al nuevo miembro del hogar. Las jóvenes y los padres adolescentes, deben abandonar sus estudios para buscar algún trabajo que les permita obtener dinero y colaborar de esta manera con los gastos que ocasiona el bebe que está esperando la joven novia adolescente. Como consecuencia de esto, se encuentra la deserción escolar, el incremento del trabajo informal, el hacinamiento de las familias y el maltrato físico y psicológico como consecuencia de la imposibilidad de mejorar la calidad de estos jóvenes.

Siendo la adolescencia una etapa del desarrollo del ser humano, donde éste en su proceso de formación debe aprender a manejar las presiones del grupo social, para que tome decisiones que van a afectar su vida, tanto de manera positiva como negativa, pero que además, sea responsable de las consecuencias de las decisiones que tomó frente a sus actos, como en este caso el sostener relaciones sexuales con otras jóvenes adolescentes, se hace indispensable apoyar y buscar un acercamiento entre los adolescentes y sus padres, así como de instituciones que directa o indirectamente intervienen en la formación de la población joven, para que a través de programas adecuados a su nivel de desarrollo, se les disipe las dudas e inquietudes sobre la sexualidad como parte de la formación integral del ser humano, más que de la genitalidad, que es el tema que generalmente se trata de una manera descontextualizada e irrespetuosa de la concepción de la dignidad del ser humano. Así formando de una manera responsable y científica, se les lleva a los adolescentes a que tomen conciencia de las consecuencias de una actividad sexual sin prevención y absolutamente irresponsable.

De acuerdo con la investigación adelantada por la doctora Lucy Wartenberg<sup>1</sup>, los padres de los adolescentes no siempre saben manejar esta etapa de sus hijos y recurren a dos pautas opuestas que, en exceso,

<sup>1</sup> Embarazo Precoz y Aborto Adolescente en Colombia. Centro de Investigaciones sobre Dinámica Social, CIDS, de la Universidad Externado de Colombia. Lucy Wartenberg. Bogotá. 1999.

pueden ser nocivas tanto para los muchachos como para las muchachas: El control represivo o la libertad absoluta. Estas pautas extremas se acompañan, por lo general, de una muy mala comunicación, y sus efectos negativos son incalculables. Existen diversas tendencias en las pautas de manejo de la adolescencia al interior de los estratos y de las regiones. Las pautas más libres se encuentran en los estratos bajos y los menos, en los sectores medios. Regionalmente, son más represivos los padres en Cúcuta y Bogotá y menos, en el caso de Pereira, Cali y Sincelejo. Además, estas conductas están íntimamente relacionadas con el tipo de hogar: los rotos y reconstituidos tienden a ser más laxos, y los completos, con figura masculina autoritaria, más represivos.

El gran control familiar se ejerce desde la selección del servicio educativo. La educación segregada por género y los encuentros sociales programados entre adolescentes suelen ser prácticas comunes a los sectores medio-medio y medio alto. El control excesivo inhibe a la adolescente para el manejo de situaciones no programadas y le impide vivir la vida por sí misma. Cuando se transforman las condiciones de vida, sobre todo cuando la joven termina la secundaria, el control se vuelve más difícil de mantener y es allí cuando se presenta la gran mayoría de los embarazos no deseados y los abortos en las jóvenes de este estrato.

Ante prácticas represivas, muchas adolescentes tienden a adquirir comportamientos rebeldes que las arrojan de sus casas o las llevan a buscar opciones de vida más laxas. En la investigación adelantada por Lucy Wartenberg<sup>2</sup>, encontraron muchos casos de niñas que abandonaron sus hogares a edades muy tempranas, precisamente para liberarse de estos patrones de manejo.

La excesiva libertad, por otra parte, es interpretada por las adolescentes como expresión de falta de interés de sus padres y como un mecanismo para liberarse de ellas, lo que las lleva a buscar apoyo afectivo y reconocimiento de parte de sus amigos.

Por encima de todo esto está la mala comunicación entre padres e hijos. La sexualidad es un tópico rara vez discutido entre padres e hijos, y la información con que cuentan las adolescentes cuando se enfrentan a sus relaciones sexuales es imprecisa o inexistente. El embarazo se presenta, muchas veces, en su proceso de búsqueda de relaciones más constructivas y apoyos afectivos, expresión de las carencias que viven dentro del círculo familiar.

En el proceso de búsqueda de una nueva identidad, el adolescente se relaciona con los otros con cierta avidez y el grupo de pares cobra especial importancia en este proceso. La interacción con personas del sexo opuesto y, en especial, las relaciones de noviazgo son fundamentales. Muchos elementos se entretajan durante esta etapa de la vida, haciendo a las adolescentes más vulnerables a un embarazo. Es un período con una gran necesidad de afecto y comprensión, común a todos los adolescentes. La proximidad física se convierte en la principal forma de expresar y recibir afecto; de allí que una inadecuada información sexual resulte riesgosa en estos encuentros.

Cuando existen inadecuadas relaciones familiares, la necesidad de búsqueda de afecto por fuera es más intensa y eleva aún más los riesgos de embarazo. Para muchas adolescentes las relaciones de pareja son la única opción afectiva posible debido a sus malas o inexistentes relaciones afectivas filiales. Si bien ambas relaciones (las filiales y las de pareja) son distintas, la carencia de una hace que la otra entre a suplir

el vacío dejado por la ausente. El problema se ve reforzado por una tendencia, al parecer inconsciente o, por lo menos, culturalmente aprendida, de reproducir dentro de sus relaciones de pareja los mismos vicios que tienen sus relaciones interpersonales en otras esferas.

Lo anterior es evidente en las jóvenes de sectores populares, en los que a las carencias afectivas se unen las presiones económicas. Sin bien dentro de estos sectores son más aceptados socialmente el matrimonio temprano y la maternidad soltera, la escasez de recursos limita las opciones de la madre joven con su hijo.

De otra parte, la falta de control sobre sus relaciones en las adolescentes se ve reforzada en momentos específicos de la vida. Además de las desigualdades y carencias señaladas, ciertas situaciones cortas y pasajeras tienden a elevar los riesgos de embarazo. Por ejemplo, situaciones como el despecho después de la ruptura de un noviazgo o períodos nuevos e irrepetibles (vacaciones, muerte de una persona querida, etc.), se convierten en momentos decisivos que debilitan el control que las jóvenes tienen sobre sus relaciones. Muchos embarazos ocurren en circunstancias extraordinarias.

Sin lugar a dudas los adolescentes de hoy viven en una sociedad en donde la familia ha perdido el carácter de institución socializadora por excelencia. La socialización se da cada vez más en otros espacios (la escuela, el barrio y la ciudad). Hoy, los jóvenes tienen acceso a un mayor número de actividades y son bombardeados constantemente por contenidos contradictorios a través de los medios masivos de comunicación. A la par han sucedido transformaciones sustanciales en los roles de género, cambiando las posibilidades de hombre y la mujer en la sociedad. Las mujeres han entrado a participar en la esfera pública, y se abren nuevos espacios a las relaciones inter género.

Estos cambios no son, sin embargo, extensibles a todos los espacios. Las normas sociales tradicionales se mantienen, la doble moral, se palpa en todas las instancias, al mismo tiempo que las posibilidades de realización no están acordes con las expectativas creadas. De allí que el adolescente transite sobre un terreno movedizo en el que difícilmente puede discernir entre lo correcto y lo deseable, entre lo posible y lo irrealizable, entre lo ético y lo amoral. Dentro de este escenario contradictorio el adolescente inicia el ejercicio de su sexualidad.

El adolescente comienza clandestinamente el ejercicio de su sexualidad y, no cuenta con información válida, ni tiene elementos para discernir entre las distintas fuentes de información a su alcance. Muchos se inician movidos por la curiosidad y la presión de los grupos pares, al mismo tiempo que todos sienten una necesidad clara de dar y recibir afecto y encuentran que, a través de la cercanía física, pueden satisfacerla. En este proceso, las adolescentes viven grandes temores y ambivalencias: disfrutan del cariño, pero se sienten presionadas; tienen necesidades, pero se sienten utilizadas.

Las relaciones que establecen no son siempre estables. La estabilidad no depende sólo del tiempo de noviazgo, si no de la solidez y capacidad de la relación de proyectarse al futuro. En su proceso de búsqueda de una identidad, se ven enfrentadas a relaciones esporádicas, no planeadas, lo que les dificulta ser conscientes de la intensidad de su vida sexual. Además, no cuentan con las condiciones y los espacios para la intimidad. Las relaciones se programan ocasionalmente y responden a la oportunidad del momento. De otra parte, las relaciones de las adolescentes están dominadas por la necesidad de agradar y ser aceptadas, lo que les limita su capacidad de ser autónomas y expresar sus miedos. Los temores las llevan a ser muy dóciles, ya que temen decir "no" y ser rechazadas. Se muestran pasivas para no ser reconocidas

<sup>2</sup> Idem.

como experimentadas. Dejan que los hombres tomen las decisiones por ellas y, en consecuencia, rara vez dan señas de actuar con autodeterminación responsable.

Con base en las anteriores observaciones sobre las relaciones sexuales entre adolescentes se puede explicar el porqué no existe en ellas una conciencia de la prevención. Si bien nuestra sociedad se caracteriza por su dificultad para anticiparse y para prever la ocurrencia de un evento indeseado, en los adolescentes colombianos este comportamiento se ve reforzado por la falta de una oportuna y clara información, de acceso a recursos y, en general, de un plan o proyecto de vida. Este último es casi impensable cuando, las adolescentes no tienen resuelta su situación económica y el conjunto de alternativas que la sociedad les brinda es bastante limitado.

Si bien Colombia ha alcanzado niveles amplios de uso de métodos anticonceptivos y su acceso es fácil, comparado con otros países en desarrollo, la sociedad en su conjunto no ha incorporado un proceso que lleve a la previsión, a actuar anticipadamente para impedir que los hechos y las acciones presentes determinen el curso futuro. El problema de información es más grave en los adolescentes. Ellos inician su vida sexual con precaria e inoportuna información. En general se sienten intimidados para preguntar, no saben a dónde acudir y las fuentes a las que llegan no siempre son las más acertadas.

La educación sexual impartida por el sistema educativo no siempre llega a todos los adolescentes, ya que se inicia tardíamente en el pñsum escolar. La educación sexual se limita a la fisiología de la reproducción, con escasa y fragmentaria información sobre anticoncepción<sup>3</sup>. Las deficiencias en los programas de formación proveen a los estudiantes de conocimientos parciales y muchas veces errados sobre el ciclo reproductivo de la mujer y el riesgo de embarazo.

De igual manera, la escasa capacitación de los maestros y sus sesgos ideológicos les impide llevar a los jóvenes una buena educación sexual; más bien se centran en señalar el peligro del embarazo y de las enfermedades de transmisión sexual. Creen que con infundir miedo, los jóvenes se van a abstener de tener relaciones sexuales. Sin embargo, es claro que en el momento de la relación sexual ellos difícilmente pueden asociar el placer con los riesgos que corren.

Cuando la educación sexual impartida incorpora información sobre anticoncepción, ésta se basa en los principios de la planificación familiar. Sin embargo, a los adolescentes no les interesa planificar una familia sino evitar un embarazo. Debido a las dificultades que tienen para concretar los encuentros privados, rara vez pueden planear y estar preparados para ellos. La inestabilidad de sus relaciones los inhibe a reconocerse como sexualmente activos y, como aún creen no serlo, no asumen un comportamiento preventivo.

A la par, la mayoría de los métodos anticonceptivos existentes exigen cierta capacidad para proyectar y prevenir y, sobre todo, cierta regularidad en el uso. Por otro lado, los adolescentes no cuentan, por lo general, con los recursos para adquirirlos y, menos, con la privacidad suficiente para guardarlos. Por lo tanto, los métodos anticonceptivos recomendables para uso de los adolescentes requieren de una muy buena comunicación y madurez, dos componentes no muy típicos en esta etapa.

La educación sexual, tal como ha sido impartida, no ha estado encaminada a generar un proceso adecuado de toma de decisiones ni

a fortalecer la autodeterminación responsable de los adolescentes. Menos aún prepara a la mujer para un sano disfrute de su sexualidad, ya que sigue transmitiendo la idea de que ella debe ser el objeto del placer sexual masculino y rara vez se la hace consciente de ser sujeto activo de la relación, con todo el derecho al disfrute y la autodeterminación en las relaciones sexuales.

De acuerdo con los resultados de la investigación de Lucy Wartenberg<sup>4</sup>, en las jóvenes entrevistadas, el nivel de conocimiento sobre los métodos anticonceptivos deja mucho que desear. Ninguna estaba usando en el momento de su relación un método anticonceptivo seguro y debidamente formulado. Las explicaciones que dan a su estado de embarazo van desde la incapacidad para asociar la relación sexual con el embarazo “Yo no sabía que uno podía quedar en embarazo tan fácil”, hasta un problema de cálculo “Yo hice mal las cuentas, y no pensé que corría riesgos”, o de disponibilidad “Precisamente ese día no teníamos condón”, “Yo sí me cuidaba, pero precisamente ese mes no me tomé las pastillas porque no tenía con que comprarlas”, pasando por aquellas que dejaron en el hombre la responsabilidad “El me dijo que él se cuidaba”, “El me dijo que él era estéril, que por eso no tenía hijos”, “El me decía que si me pasaba algo él respondía”.

Conociendo las características psicológicas, sociales, familiares, económicas y educativas de los adolescentes, se hace necesario replantear la situación de los embarazos precoces en los adolescentes, su incidencia en la vida personal, familiar, en su entorno social, económico y en la misma sociedad. Teniendo en cuenta el estudio mencionado, se encontró:

- Que la maternidad en los adolescentes, la cual disminuyó en la década de los ochenta, ha vuelto a crecer en proporciones preocupantes, sobre todo en zonas rurales.

- La maternidad precoz afecta sobre todo a las mujeres pobres, con bajos niveles educativos y desempleadas. Por ello, se observa una estrecha relación entre pobreza y embarazo adolescente. Las mujeres de sectores populares tienen una maternidad más temprana que las de otros sectores.

- La proporción de adolescentes sexualmente activos en zonas urbanas parece haberse incrementado sustancialmente en las últimas décadas. Son los sectores de escasos recursos los que presentan una iniciación sexual más precoz.

- La disminución del número de nacidos vivos de adolescentes no significa la minimización de los riesgos de embarazo. El aborto es un recurso cada vez más frecuente en estas poblaciones cuando se presenta un embarazo temprano. Casi la mitad de las adolescentes embarazadas tuvieron un aborto.

- A pesar de que el aborto en adolescentes no es un fenómeno nuevo ni único, sus tasas de crecimiento demuestran incrementos considerables en el tiempo. El número de abortos antes de los 19 años se ha quintuplicado en los últimos cinco años.

- Los factores asociados al aborto presentan comportamientos diferentes por estratos socioeconómicos. Para las mujeres jóvenes de los sectores populares la opción del aborto se toma para controlar el creciente número de hijos, mientras que en los sectores medios y altos, para evitar una maternidad temprana.

<sup>3</sup> Idem página 50.

<sup>4</sup> Idem página 51.

- La región del país donde se encuentra más difundido el aborto entre adolescentes es la Atlántica y la menor, la Zona Andina.

- La participación escolar y los mayores niveles educativos contribuyen a disminuir los riesgos de embarazo en edades especialmente tempranas.

- La ausencia de perspectivas en la vida y la falta de oportunidades eleva los riesgos de embarazo y aborto, de allí las altas tasas de aborto entre las adolescentes inactivas y las desempleadas.

- Existe una alta relación entre familias con problemas y embarazo en adolescentes. Las carencias afectivas y las formas poco acertadas de manejo y control de los adolescentes contribuyen a aumentar su incidencia.

- Los adolescentes son muy vulnerables al riesgo de un embarazo. La incapacidad de planear y prever las consecuencias de sus actos puede incrementar el riesgo de embarazo y de aborto.

- La falta de previsión está fuertemente asociada a un patrón social enraizado en la pobreza y al tipo de relaciones que los adolescentes entablan. Son relaciones sexuales no estables, esporádicas y no programadas.

- La dificultad de acceder a métodos anticonceptivos eficaces tiene que ver con la mala y sesgada educación sexual que reciben las adolescentes, con la carencia de servicios (especializados y confidenciales) y con las características mismas de los métodos recomendables para uso en esta población.

Existe a escala mundial una gran preocupación sobre las implicaciones del problema del embarazo en adolescentes. Ya han sido debidamente demostrados los altos costos sociales, económicos, políticos y humanos del problema a que se enfrentan las adolescentes cuando se convierten en madres. Sin embargo, el nivel de conciencia no se ha visto reflejado de manera adecuada en políticas y programas acordes con la dimensión y las consecuencias de este fenómeno. Las acciones que se están desarrollando en esta dirección se caracterizan por su aislamiento y limitado alcance.

Es muy importante que los esfuerzos se concentren principalmente en la prevención de los embarazos no planeados. Debido a la alta relación observada entre embarazo temprano y estrato socioeconómico, los esfuerzos por reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida deben ir parejos a cualquier alternativa al respecto. Ampliar la cobertura del sistema escolar y dotar a los adolescentes de programas de formación que los preparen para entrar al mercado laboral en mejores condiciones, deben ser puntos prioritarios de la política social. Siempre el mejor anticonceptivo es un futuro promisorio.

Para prevenir la ocurrencia del fenómeno del embarazo adolescente existen dos niveles de intervención: La prevención primaria y la prevención secundaria. La prevención primaria incorpora el desarrollo de las potencialidades en los adolescentes tendientes a forjar adultos sanos que contribuyan al desarrollo del país. La prevención primaria puede ser el objetivo de un plan nacional de desarrollo de la infancia y la juventud. Este nivel incorpora no sólo la prevención del embarazo sino la de todos los demás problemas que hoy atacan a la población adolescentes, como son: la delincuencia, la drogadicción, el desempleo, la deserción escolar, entre otros. Ello implica un esfuerzo multisectorial no exclusivo de los sectores de la salud y de la educación, sino también extensible a todos los actores sociales responsables de la cultura, las comunicaciones y el empleo.

Un plan nacional de educación sexual es tan sólo una parte fundamental dentro del conjunto de acciones tendientes a reducir los riesgos de embarazo. Debe ampliarse el acceso simultáneo de los adolescentes al Sistema Nacional de Salud, a las políticas de empleo y a la formación ocupacional.

La prevención secundaria, por otro lado, debe dirigirse a garantizar los servicios interdisciplinarios de atención que ayuden a prevenir los riesgos del embarazo precoz y del aborto adolescente. En relación con la educación es importante destacar que se debe desarrollar un programa de educación para padres. Debido a los altos riesgos asociados a familias "disfuncionales" y a los problemas de comunicación entre padres e hijos, es altamente recomendable la creación de instancias en donde los padres puedan prepararse para mantener una buena comunicación con sus hijos en la etapa de la adolescencia.

De igual manera, se deben ejecutar acciones dirigidas a desarrollar en los jóvenes hombres un comportamiento responsable frente a la sexualidad. Tradicionalmente se han concentrado más esfuerzos en la anticoncepción femenina. Es recomendable que cualquier acción encaminada a reducir el embarazo en adolescentes incorpore a los hombres. La labor de construir comportamientos preventivos debe dirigirse por igual a ambos sexos.

El presente proyecto de ley busca que la población adolescente y campesina del país, tengan un mayor acceso a los métodos de planificación familiar con el propósito de evitar embarazos indeseados y aumentar la violencia intrafamiliar, desempleo, pobreza y más baja calidad de vida.

Al respecto hay que tener en cuenta los Resultados de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2000<sup>5</sup>, en donde se encontró que la prevalencia de la práctica contraceptiva varía de un sector a otro de la población colombiana. El uso de métodos específicos para distintos subgrupos poblacionales, depende de las características del lugar de residencia, el nivel de educación de las mujeres y el número de hijos. En Colombia, la totalidad de las mujeres en edad fértil, sin importar su estado civil conoce por lo menos un método anticonceptivo, lo que indica que todas ellas están conscientes de que la fecundidad puede regularse y existe un conocimiento universal, por lo menos básico o elemental, con relación a la planificación familiar.

En Colombia, pese a la reforma del sistema de Seguridad Social en Salud, y contrario a lo que sucede en la mayoría de los otros países en vía de desarrollo, el sector privado ofrece cerca del 70% de los métodos modernos. De acuerdo a la misma investigación el 6% de las mujeres casadas o unidas se pueden considerar con necesidad insatisfecha de planificación familiar y la gran mayoría de ellas para limitar los nacimientos. Esto significa que si los programas hubieran sido totalmente efectivos, la tasa de uso, debería haber sido de 83%, en lugar de 77% que fue la encontrada en la encuesta. La necesidad insatisfecha es mayor en las dos costas y entre las que tienen los niveles de educación más bajos.

Se encontró además que las condiciones más desfavorables siguen siendo las de las mujeres de las zonas rurales, con bajos niveles de educación y los de algunas regiones y subregiones, como son los dos litorales. Los servicios se encuentran por lo general concentrados en

<sup>5</sup> Asociación Probienestar de la Familia Colombiana, Profamilia. Resultados Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2000.

las grandes ciudades. Concluye la misma encuesta<sup>6</sup>, que a pesar del aumento continuo y sistemático en el uso de métodos anticonceptivos, se hace necesario profundizar en la dinámica reproductiva, ya que aún es elevado el porcentaje de embarazos y niños nacidos vivos no deseados, que se suceden anualmente en el país, lo que obliga a indagar más ampliamente la forma en que la población ha incorporado el proceso reproductivo a su propia cosmovisión y asegurar que se logre responder a las preferencias reproductivas y a las necesidades de la población, a través de sus diferentes grupos, pero especialmente al de adolescentes que reportan grandes carencias y necesidades.

Es necesario la implantación de la Ley de Educación Sexual, en todos los establecimientos escolares y buscar nuevas formas de comunicación con la población, como lo es la comunicación personalizada y la educación reproductiva en términos de la capacidad crítica y autodeterminación de cada individuo y asegurar que se respeten sus diferencias y derechos.

Es recomendable que el país haga esfuerzos para motivar los estudios, especialmente las encuestas por muestreo, para poder hacer un seguimiento más minucioso de la situación social del país, especialmente en el área de salud, con el fin de lograr una clara identificación de los problemas y grupos más necesitados, con el ánimo de planear y desarrollar proyectos especiales para su solución.

Hecho el estudio y análisis al presente proyecto de ley y, teniendo en cuenta la investigación realizada por la Universidad Externado de Colombia donde se recoge claramente la situación integral del joven adolescente, propongo suprimir los artículos 3°, 4° y 5°.

Esta modificación obedece a que la situación económica del país, no permite contar con dineros extras para estimular económicamente y establecer estímulos y recompensas a los matrimonios celebrados por ritos legalmente reconocidos por la ley, a parejas que tengan convivencia de hecho y madres cabezas de familia, que certifiquen que se encuentran sometidas a un régimen de Planificación Familiar Integral. Para ello, se debe resaltar, que el Plan Nacional de Desarrollo contempla que en materia de salud pública se diseñarán programas tendientes a la reducción de la incidencia del embarazo en adolescentes. Si se aprobara en este Proyecto de ley estímulos e incentivos o económicos para las parejas y madres cabezas de familia, se tendría que contar con un nuevo rubro para el cubrimiento de estos. De igual manera, no hay claridad en la canalización o centralización en una entidad estatal para que haga el estudio de la población objeto del presente Proyecto de ley y, además para que haga entrega de dichos estímulos y realice el control y seguimiento a la población en mención.

De otra parte, el proyecto de ley acoge a los matrimonios celebrados por los ritos legalmente reconocidos por la ley y, a las parejas que tengan convivencia de hecho, pero solamente a los que declaren y certifiquen que se han sometido a un Plan de Planificación Familiar, lo que indica que se excluirían los matrimonios celebrados por otros religiosos y que por lo tanto, no son matrimonios civiles reconocidos por el Estado.

#### Conclusión

En mérito a lo expuesto anteriormente, me permito presentar a la honorable Comisión Séptima del Senado de la República, en sesión, la siguiente:

#### Proposición

Dese primer debate al Proyecto de ley número 230 de 2003 Senado, por la cual se dictan unas normas relacionadas con la protección de la familia y la prevención de los embarazos en la población adolescente colombiana, con el pliego de modificaciones propuesto.

De los honorables Senadores,

Flor M. Gnecco Arregoces,  
Senadora de la República,  
Ponente.

#### COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los diez (10) días del mes de junio del año dos mil tres (2003)

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.

El Presidente,

Dieb Maloof Cuse.

El Secretario,

Germán Arroyo Mora.

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES

#### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 230 DE 2003 SENADO

por la cual se dictan unas normas relacionadas con la planificación familiar, protección de la familia y la prevención de los embarazos en la población colombiana.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. El Estado colombiano, en cabeza del Ministerio de Protección Social, el Ministerio de Educación, el Departamento Nacional de Planeación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las Alcaldías Distritales y Municipales, y las entidades sin ánimo de lucro como Profamilia, ejecutarán planes, programas y presupuestos que sean destinados a fomentar e incrementar anualmente la cultura de la **planificación familiar** en la población colombiana, con énfasis en la población adolescente y campesina del país.

Artículo 2°. El Estado, mediante las entidades antes mencionadas, realizará y promoverá campañas de difusión, prevención y capacitación por los diversos medios de comunicación e implementará campañas masivas de información y cultura sexual, para lograr los propósitos de la presente ley.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición.

#### COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., a los diez (10) días del mes de junio del año dos mil tres (2003)

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso* de la República.

El Presidente,

Dieb Maloof Cuse.

El Secretario,

Germán Arroyo Mora.

<sup>6</sup> Idem.

**CONTENIDO**

GACETA NUMERO 270 - Miércoles 11 de junio de 2003  
 PONENCIAS

Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 122 de 2002 Senado, por la cual se unifica el reglamento taurino y se dictan otras disposiciones. ....

Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 176 de 2003 Senado, por la cual se establece el régimen de las actividades de aprovechamiento y disposición final de residuos sólidos. ....

Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 206 de 2003 Senado, por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana contra el Terrorismo, suscrita en la ciudad de Bridgetown, Barbados, el tres (3) de junio de dos mil dos (2002), en el trigésimo segundo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos

Págs.

1

2

7

Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 207 de 2003 Senado, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre Ecuador y Colombia sobre pesca artesanal, firmado en la ciudad de Popayán, a los trece (13) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y cuatro (1994). ....

9

Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 212 de 2003 Senado, por medio de la cual se aprueba el Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Bolivia para la recuperación de bienes culturales y otros específicos robados, importados o exportados ilícitamente, suscrito en la ciudad de La Paz, a los veinte (20) días del mes de agosto del año dos mil uno (2001). ....

10

Ponencia para Primer Debate y Pliego de Modificaciones al Proyecto de ley número 230 de 2003 Senado, por la cual se dictan normas relacionadas con la planificación familiar, protección de la familia y la prevención de los embarazos en la población colombiana. ....

11

Págs.