



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123-9066

AÑO XIV - Nº 224

Bogotá, D. C., lunes 2 de mayo de 2005

EDICION DE 28 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 244 DE 2004 CAMARA, 081 DE 2004 SENADO

por medio de la cual se define la administración de registros de nombres de dominio.co y se dictan otras disposiciones.

Doctor

CARLOS OYAGA QUIROZ

Secretario Comisión Sexta Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

En cumplimiento de la honrosa designación que, como ponente, me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional de la honorable Cámara de Representantes, procedo en los términos fijados por la Ley 5ª de 1992, a rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 244 de 2004 Cámara, 081 de 2004 Senado, *por medio de la cual se define la administración de registros de nombres de dominio.co y se dictan otras disposiciones.*

Origen de la iniciativa

El proyecto de la referencia es iniciativa del honorable Senador Germán Hernández Aguilera, quien lo presentó el 18 de agosto de 2004 a consideración del Congreso de la República.

El proyecto de ley de la referencia, fue debatido en el seno de Senado de la República y aprobado en los dos debates reglamentarios.

A continuación, me permito transcribir el texto que el Senado de la República aprobó el 10 de noviembre de 2004, en su segundo debate.

PROYECTO DE LEY NUMERO 81 DE 2004 SENADO

por medio de la cual se define la administración de registros de nombres de dominio.co y se dictan otras disposiciones.

“El Congreso de Colombia

DECRETA:”

Artículo 1º. *Definición.* La administración del registro de nombres de dominio.co es aquella actividad a cargo del Estado, que tiene por objeto la organización, administración y gestión del dominio.co, incluido el mantenimiento de las bases de datos correspondientes, los servicios de información asociados al público, el registro de los nombres de dominio, su funcionamiento, la operación de sus servidores y la difusión de archivos de zona de dominio, y demás aspecto relacionados, de

conformidad con las prácticas y definiciones de los organismos internacionales competentes.

Parágrafo. Para los efectos de esta ley, el nombre de dominio de Internet bajo el código de país correspondiente a Colombia –.co–, es un recurso del sector de las telecomunicaciones, de interés público, cuya administración, mantenimiento y desarrollo estará bajo la planeación, regulación y control del Estado, a través del Ministerio de Comunicaciones, para el avance de las telecomunicaciones globales y su aprovechamiento por los usuarios.

Artículo 2º. *Naturaleza.* Para todos los efectos, la administración de registro de nombres de dominio.co es una función administrativa a cargo del Ministerio de Comunicaciones, cuyo ejercicio podrá ser conferido a los particulares de conformidad con la ley. En este caso, la duración del convenio podrá ser hasta de 10 años, prorrogables, por una sola vez, por un lapso igual al del término inicial.

Artículo 3º. *Contraprestación.* El derecho de uso que otorga el registro del nombre de dominio al usuario que lo solicita, dará lugar al pago de una contraprestación que se determinará tomando en cuenta las inversiones necesarias, su retorno, los gastos y los costos necesarios par la administración de dicha función, en el marco de los resultados del análisis comparativo a nivel latinoamericano en relación con el valor cobrado al usuario por dicha función, que debe realizar anualmente el Ministerio de Comunicaciones. De conformidad con lo anterior, y en caso de que el Ministerio de Comunicaciones decida conferir dicha función a los particulares, podrá fijar un mínimo y/o un máximo a la contraprestación cobrada por el particular escogido o establecer fórmulas que arrojen el valor cobrado, en los términos de este artículo.

Artículo 4º. *Vigencia.* La presente ley regirá a partir de su promulgación.

Análisis del proyecto

Breve historia del Internet

La primera idea de lo que sería posteriormente Internet nace en los 60 tanto por la necesidad militar de comunicarse aún siendo atacadas las comunicaciones, como por la necesidad científica de compartir investigaciones.

Durante la segunda guerra mundial, un hombre llamado Vannevar Bush facilitó las relaciones entre el gobierno federal de los Estados Unidos, la comunidad científica americana y los empresarios. Como resultado fueron creadas asociaciones como la Fundación nacional de la ciencia (NSF, *National Science Foundation*) y la Agencia de Proyectos

avanzados de Investigación (*ARPA, Advanced Research Projects Agency*). Fue en ARPA donde empezó Internet.

La Agencia de Proyectos avanzados de Investigación, *ARPA*, fue creada por el presidente Dwight Eisenhower después de que los soviéticos lanzasen el satélite *Sputnik* en octubre de 1957. ARPA fue formada para asegurarse de que América no volvía a ser cogida con la guardia baja en la frontera tecnológica. En 1962, J. C. R. Licklider fue a trabajar para ARPA. Licklider, un psicólogo e informático, creía que los ordenadores se podrían utilizar para aumentar el pensamiento humano y sugirió que fuera establecida una red de ordenadores para permitir a los investigadores de ARPA comunicar información con los otros de modo eficiente. Licklider no construyó realmente la red que propuso, pero su idea siguió viva cuando dejó ARPA en 1964.

Investigadores de instituciones de reconocido prestigio como el Instituto Tecnológico de Massachusetts, *MIT*, sentaron las bases tecnológicas que facilitaron en años posteriores la creación de la red. Leonard Kleinrock fue el primero que habló sobre la teoría de conmutación por paquetes en su artículo:

“*Flujo de Información en Redes Amplias de Comunicación*”. J. C. R. Licklider y W. Clark, escribieron “*Comunicación hombre-ordenador*” y Paul Baran, publicó “*Redes de Comunicación Distribuida*”, en el que hablaba de redes conmutadas por paquetes, sin punto único de interrupción.

En 1965 la Agencia de Proyectos de Investigación para la Defensa de Estados Unidos (*DARPA, U. S. Defense Advanced Research Projects Agency*), promueve un estudio sobre “*Redes cooperativas de computadoras de tiempo compartido*”, y al año siguiente, Larry Roberts, del MIT, publica “*Hacia una red cooperativa de computadoras de tiempo compartido*”. En los años sucesivos se van presentando proyectos sobre redes conmutadas por paquetes, como en el simposio sobre principios operativos de 1967. Roberts sería el arquitecto principal de una nueva red de ordenadores que sería conocida como ARPANET. Así, los principios de Internet estaban en curso.

A finales de los 60 se crean las sólidas bases teóricas de Internet: red descentralizada, conmutación por paquetes y aparece el primer programa de correo electrónico.

Una de las preocupaciones de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos era conseguir una manera de que las comunicaciones estuvieran descentralizadas, es decir, evitar un centro neurálgico de comunicaciones que pudiera ser destruido en un eventual ataque militar con armas nucleares y que así, aún sufriendo el ataque, las comunicaciones no se bloquearan, sino que solamente se perdiera un nodo.

En 1969 la DARPA, junto con la compañía *Rand Corporation* desarrolló una red sin nodos centrales basada en conmutación de paquetes tal y como había dicho Paul Baran. La información se dividía en paquetes y cada paquete contenía la dirección de origen, la de destino, el número de secuencia y una cierta información. Los paquetes al llegar al destino se ordenaban según el número de secuencia y se juntaban para dar lugar a la información. Al viajar por la red paquetes, era más difícil perder datos ya que, si un paquete concreto no llegaba al destino o llegaba defectuoso, el ordenador que debía recibir la información solo tenía que solicitar al ordenador emisor el paquete que le faltaba. El protocolo de comunicaciones se llamó NCP (*Network Control Protocol*). Esta red también incluyó un gran nivel de redundancia para hacer la red más robusta.

ARPANET conectó los ordenadores centrales vía ordenadores de pasarela pequeños, o “*routers*”, conocidos como *Interface Message Processors*, (*IMPs*). El 1º de septiembre de 1969 el primer IMP llegó a UCLA. Un mes después el segundo fue instalado en Stanford. Después en UC Santa Bárbara y después en la universidad de Utah.

En 1971 un grupo de investigadores del MIT presentaron la propuesta del primer “*Protocolo para la transmisión de archivos en Internet*”. Era un protocolo muy sencillo basado en el sistema de correo electrónico pero sentó las bases para el futuro protocolo de transmisión de ficheros (*FTP*).

Las instituciones académicas se interesaron por estas posibilidades de conexión. La NSF (*National Science Foundation*) dio acceso a sus seis centros de supercomputación a otras universidades a través de la ARPANET.

Entonces, en 1974, Vinton Cerf (conocido por algunos como el padre de “Internet”), junto con Bob Kahn, publican “*Protocolo para Intercomunicación de Redes por paquetes*”, donde especifican en detalle

el diseño de un nuevo protocolo, el Protocolo de control de transmisión (*TCP, Transmission Control Protocol*), que se convirtió en el estándar aceptado. La implementación de TCP permitió a las diversas redes conectarse en una verdadera red de redes, conectarse a Internet.

En 1979 ARPA crea la primera comisión de control de la configuración de Internet y tras varios años de trabajo, por fin en 1981 se termina de definir el protocolo TCP/IP (*Transfer Control Protocol/Internet Protocol*) y ARPANET lo adopta como estándar en 1982, sustituyendo a NCP. Son las primeras referencias a Internet, como “*una serie de redes conectadas entre sí, específicamente aquellas que utilizan el protocolo TCP/IP*”. Internet es la abreviatura de *Interconnected Networks*, es decir, Redes Interconectadas, o red de redes. Además en estos años se fundan Microsoft (1975) y Apple (1976).

En 1983 ARPANET se separa de la red militar que la originó, de modo que ya sin fines militares se puede considerar esta fecha como el nacimiento de Internet.

En los años ochenta, la expansión es enorme. Cada vez se conectan más máquinas a la red, y se van mejorando los servicios y se provocó un importante avance en el desarrollo de la red. Por esta época se crea el sistema de denominación de dominios (*DNS, Domain Name System*).

A partir de 1987 empezó la gran expansión, en parte debida a que el año anterior se creó la NSFNET, que estableció cinco centros de supercomputadoras para proveer un alto poder de proceso. Es ahora cuando se incorporan a Internet diversas redes de Europa. También en ese año encontramos la primera aplicación informática de hipertexto. Hasta 1991, la red IRIS no se conectaría desde España a Internet para dar servicio a las universidades españolas.

En los Estados Unidos el gran aumento de usuarios provocó en 1990 la retirada de la agencia ARPA, y su red pasó a estar a cargo de la NSF. Internet comenzó a saturarse y, para evitar el colapso, se restringieron los accesos. Eran años de incertidumbre ya que nadie había ideado la red para los fines y las dimensiones que se estaban alcanzando, y los responsables se veían desbordados. Usando hipertexto, Tim Berners-Lee creó una nueva manera de interactuar con Internet en 1990: El *World Wide Web*. Su sistema hace mucho más fácil compartir y encontrar datos en Internet.

El *World Wide Web* fue aumentado más a fondo por otros que crearon nuevo software y tecnologías para hacerlo más funcional. En septiembre de 1993 se inició el primer servidor Web en español. En estos momentos se aumenta la potencia de las redes troncales de EE.UU., y en 1994 se eliminan las restricciones de uso comercial de la red y el gobierno de EE.UU. deja de controlar la información de Internet. 1995 es el año del gran “boom” de Internet. Puede ser considerado como el nacimiento de la Internet comercial. Desde ese momento el crecimiento de la red ha superado todas las expectativas. Este hecho se produce porque es en este año cuando la WWW supera a *ftp-data* transformándose en el servicio más popular de la red.

Importancia de la Internet y de los nombres de dominio

En la actualidad los Gobiernos de todo el mundo se conectan a la red, y el registro de los dominios deja de ser gratuito para pagarse una cuota anual de \$50. El web continúa hoy creciendo y cambiando de maneras a veces impredecibles. La escalada de tecnología es impresionante, se desarrollan los motores de búsqueda que rápidamente añaden búsquedas inteligentes en varios idiomas, el teléfono por Internet permite la conexión con todo el mundo a precio de llamada local, se desarrolla de una manera definitiva el comercio electrónico para comprar productos y servicios a través de Internet, se pueden ver cientos de televisiones y escuchar radios de todo el mundo en tiempo real, los bancos se asientan en la Red y la gente empieza a ceder en su miedo inicial, confiando en la seguridad que ofrecen los servidores seguros.

Por ello, es posible afirmar que el Internet es sin lugar a dudas uno de los medios de comunicación más usados en los últimos tiempos. En otras palabras, su auge obedece a la necesidad constante del hombre de comunicarse a nivel mundial, nacional o local en ámbitos como los del comercio, el aprendizaje y el entretenimiento.

Es debido a este auge, que tanto las personas naturales como jurídicas demandan el registro de su nombre de dominio, pues es el único medio de identificación y ubicación en la Internet.

En principio los comerciantes efectuaban el registro más que todo, en los dominios “genéricos” y principalmente en el “.co”. Sin embargo, los

nombres de dominio son tantos que muchas personas interesadas en registrar determinado nombre, encuentran frustradas sus intenciones al ver que ya alguien lo ha hecho. De manera que el foco del interés se desplazó hacia los dominios “de país” como es el caso del “.co”.

Pero, ¿qué es un “dominio”? Según las voces de los doctores HUGO PALACIOS MEJÍA y OMAR RODRÍGUEZ TURRIAGO, los “‘dominios’ son ‘bases de datos’ en las cuales aparecen registros o ‘nombres de dominio’ (domain names), esto es, combinaciones de letras que permiten identificar equipos de computación. Los nombres de dominio son, pues, uno de los elementos que permiten identificar unos computadores con otros. Otro elemento esencial es el llamado protocolo TCP/IP, software que realiza la comunicación entre los computadores. Es gracias a estos nombres de dominio, al sistema raíz, y al protocolo TPC/IP, que cualquier usuario del Internet puede llegar a los computadores en los que se encuentran las páginas elaboradas por diversas personas para ser vistas en Internet, enviar mensajes electrónicos a otros computadores, y realizar otras formas de comunicación a través de computadores.

Las ‘bases de datos’ o ‘dominios’ han sido organizados en forma jerárquica: hay una base, el ‘sistema raíz’ o root server, a la que no se da nombre. Y hay dos grandes clases de ‘bases de datos’ o dominios, conocidos también como dominios de primer nivel o superiores (top level domain names, TLDs). Estas grandes clases de ‘dominios’ o ‘bases de datos’ superiores, según decisión que tomaron por razones de conveniencia los administradores del IANA, en calidad de autoridad del sistema de nombres de dominio, son los ‘genéricos’ y los ‘dominios de países’. En la literatura sobre Internet los dominios genéricos se mencionan con la sigla ‘gTLDs’, y los específicos para cada país con la sigla ‘ccTLDs’.

Dentro de los ‘dominios genéricos’ están los que se refieren a diversos sectores de la actividad humana, tales como ‘.edu’ (educación), ‘.org’ (organización), ‘.gov’ (gobierno), ‘.com’ (comercio), etc. Los dominios por país, a su vez, corresponden a diversas regiones geográficas del mundo, muchas de las cuales, no todas, tienen categorías de Estado. Dentro de los ‘dominios por país’ figuran por ejemplo ‘.uk’ para referirse al Reino Unido, y ‘.co’ que alude a Colombia.

(...)

El registro que corresponde a cada computador dentro de la ‘base de datos’ o ‘dominio’, genérico o por país, es su ‘nombre de dominio’. Los ‘nombre de dominio’ se llaman también ‘dominios de segundo nivel (Second Level Domain, SLD)’. El nombre de dominio es un conjunto de letras o palabras, fáciles de recordar, que expresan una parte de la dirección en la cual el usuario de un computador que desea comunicarse con otro computador, puede encontrar este entre los muchos que se han conectado al Internet. Esas letras o palabras corresponden a un número, menos fácil de recordar, y que, por eso, no se utiliza directamente por los usuarios de los computadores. La dirección de cada computador en el Internet, en términos técnicos, se denomina ‘IP adress’. Las letras IP son las abreviaturas de Internet Protocol”¹.

De manera que si un computador quiere participar en la Internet, es necesario que tenga una dirección de Internet, para lo cual debe obtener un registro de un dominio genérico y por país. Tales dominios son administrados por entidades que designa la IANA (Internet Assigned Numbers Authority, autoridad que desarrolló el “Sistema de nombres de dominio” en virtud de un contrato celebrado con el Gobierno de los EEUU), o la ICANN.

Los nombres de dominio en el caso colombiano

En 1991, La IANA designó a la Universidad de los Andes para que asumiera la responsabilidad de la administración del dominio “.co”. Sin embargo, ante las dudas que para el Estado colombiano suscitaba tal delegación, el Ministerio de Comunicaciones consultó la referida problemática al Consejo de Estado, quien resolviera mediante concepto del 11 de diciembre de 2001, expresando: “La administración del dominio.co y el derivado registro de nombres de dominio en Colombia, para la red de Internet, es un asunto relacionado intrínsecamente con las telecomunicaciones y en consecuencia, existe competencia del Gobierno nacional, a través del Ministerio de Comunicaciones, para su planeación, regulación y control, de conformidad con las normas citadas en precedencia y las concordantes del Decreto 1130 de 1999, con mayor razón cuanto que el dominio.co como explico en el punto 2.5, constituye

un recurso de interés público, respecto del cual el Estado colombiano debe velar por su adecuada utilización para hacer prevalecer el interés general, de acuerdo con el principio instituido por el artículo 1° de la Constitución Política”.

En virtud de tal concepto, el Ministerio de Comunicaciones estableció en el artículo transitorio de la Resolución 600 del 7 de mayo de 2002, que “el Ministerio de Comunicaciones, en coordinación con las entidades aludidas en el artículo anterior, diseñará e implementará un régimen integral que regule la materia, y mientras ello sucede, se aplicará transitoriamente lo establecido en la presente resolución”.

Más adelante, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado Sección Cuarta, en el proceso de Acción Popular 2001-0465, acogiendo el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil señaló que: “El nombre de dominio.co con el que se designa a Colombia en la Internet, es de interés público, naturaleza que comparte esta Sala que a la vez considera que el ser de interés público implica necesariamente que se trata de un interés colectivo, susceptible de amparo ante una posible amenaza o vulneración”.

En la parte resolutive el Consejo ordena al Gobierno - Ministerio de Comunicaciones:

1. Asumir directamente o por medio de quien designe, dentro del pertinente marco legal, la administración y manejo del dominio.co y del directorio correspondiente.
2. Adecuar la actuación que ha adelantado la Universidad de Los Andes, tal como se indicó en la parte considerativa.
3. Establecer la delegación de la administración del dominio.co conforme se señaló en la parte considerativa.
4. Expedir la regulación necesaria de conformidad con las facultades otorgadas por la Ley 72 de 1989 (artículos 1° y 2°) sobre los aspectos derivados de la delegación de la administración del dominio.co, en atención a lo previsto por el parágrafo transitorio del artículo 7° de la Resolución número 0600 de 2002, el plazo para el cumplimiento de las anteriores órdenes vence el treinta y uno (31) de diciembre del año dos mil tres (2003)”.

Agrega el Alto Tribunal que “la administración del registro de nombres bajo el dominio.co es una función que se cumple por una organización, empresa o individuo designado por el Gobierno o autoridad pública relevante.

Por tanto, dicha administración puede ser ejercida directamente por el Estado o indirectamente a través de particulares. En el primer caso, el organismo o entidad pública que dispone o disponga la ley o establezca un reglamento ejecutivo, como prevé el artículo 5° de la Ley 489 de 1998. El Ministerio de Comunicaciones ejercerá las funciones de planeación, regulación y control de dicha administración, por ser inherente a la Internet que es un servicio que se presta a través de las redes de telecomunicaciones.

En el anterior contexto, resulta más coherente aplicar las disposiciones de la Ley 489 de 1998 para definir y organizar la administración del dominio.co, que recurrir a los mecanismos de la Ley 72 de 1989 y el Decreto-ley 1900 de 1990 para otorgar es administración mediante contrato de concesión, concesión de licencia o autorización.

Dentro de las opciones que prescribe la Ley 489 de 1998, es viable adoptar la establecida en el artículo 96; norma que permite a las entidades estatales, cualquiera que sea su naturaleza y orden administrativo, asociarse con personas jurídicas particulares, con observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución Política, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los contenidos y funciones que les asigna la ley.

Para lograr lo anterior, es posible construir esa asociación con universidades, públicas o privadas, o con universidades y entidades comprometidas en el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico, por ejemplo, el Instituto Colombiano para el Desarrollo de

¹ “Análisis del dominio ‘.co’ en Internet, y su administración, en el derecho colombiano”. Internet. Comercio Electrónico & Telecomunicaciones. Varios Autores. Editorial LEGIS, páginas 556 y 557.

la Ciencia y la Tecnología Francisco José de Caldas o Colciencias o, celebrar un convenio de asociación con instituciones similares.

Por último, si se escoge atender la administración del dominio.co por particulares, para hacerlo se aplicará lo dispuesto en los artículos 110 a 114 de la Ley 489 de 1998”.

En suma, el fallo del Consejo de Estado afirmó que la administración del registro de dominios.co constituye una función administrativa que el Estado puede cumplir directa o indirectamente, para lo cual procede la delegación de la administración en los particulares, en los términos de los artículos 110 a 114 de la Ley 489 de 1998.

Como consecuencia de ello, el Ministerio de Comunicaciones expidió la **Resolución 0020 de 2003**, mediante la cual se determinó el procedimiento a seguir por el Ministerio en la fijación de condiciones de la administración del dominio.co; señaló que transcurridos dos meses a partir de la presentación del informe sobre recomendaciones en materia administrativa, técnica, financiera y jurídica, elaboraría la regulación de la administración del registro del dominio.co, sobre la base que el dominio.co “*es un asunto relacionado intrínsecamente con las telecomunicaciones*”.

En cumplimiento de esta resolución, el Ministerio de Comunicaciones expidió la **Resolución 1455 de 2003**, mediante la cual se regula la administración de registros del dominio.co. Posteriormente elaboró un proyecto de pliego de condiciones, con el fin de conferir la administración del dominio.co a los particulares, documento que puso a consideración del público en su página web, con el fin de recibir comentarios y observaciones.

En este punto, señalemos que de acuerdo con la Constitución Política de 1991, los servidores públicos solo pueden ejercer aquello que les está permitido por la Constitución, la ley y los reglamentos, (artículos 6º, 121 y 122).

Dentro del marco legal vigente, vemos que la Ley 72 de 1989, se encarga de definir conceptos y principios sobre la organización de las telecomunicaciones en Colombia, determinando que el Gobierno Nacional, por medio del Ministerio de Comunicaciones, adoptará la política general del sector de las telecomunicaciones y ejercerá las funciones de planeación, regulación y control de todos los servicios del sector, dentro de los cuales se encuentran los servicios de telecomunicaciones, los informáticos, los de telemática y los servicios de valor agregado.

Por lo tanto, el sistema de nombres de dominio, no son un servicio de telecomunicaciones, pues como se dijo ut supra, el registro de los “nombre de dominio” sirve para ubicar computadores en el Internet, función que no implica prestar un servicio de Internet, pues en sí misma ella no establece la comunicación entre usuarios. La administración del dominio “.co” sirve al Internet, pero no es un “servicio de Internet” en la medida en que administrar la “base de datos” correspondiente al dominio “.co” no comunica unos computadores de otros.

De tal manera que bajo la legislación actual, el Ministerio de Comunicaciones no cuenta con una ley que le determine la función de ser administrador de la “base de datos” de “dominios” ni el del registro de los “nombres de dominio”. Su intervención se ha basado en la orden judicial que el Consejo de Estado dio al Gobierno Nacional en el que señaló la naturaleza del dominio.co.

Por ello consideramos importante una definición legal clara como lo que trae el Proyecto de Ley objeto de análisis, que zanje las controversias suscitadas por temas como:

- (i) La titularidad de la administración del dominio.co;
- (ii) Los derechos y obligaciones de quien administre el sufijo .co – aspectos que regulan los artículos 1º y 2º del proyecto–;
- (iii) La naturaleza de los recursos que por su explotación obtiene la administración –artículo 3º del proyecto–, y sobre todo,
- (iv) La potestad intervencionista del Estado.

La necesidad de adopción de esta normativa por parte del legislador colombiano es evidente, ya que el desarrollo del mundo virtual es un hecho innegable e irreversible que plantea retos de actualización al régimen jurídico nacional, para poder responder de manera eficaz a las exigencias de la globalización, el acceso y la masificación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, TICs.

Este proyecto de ley, dotará de seguridad jurídica al sector de las Telecomunicaciones, al Gobierno-Ministerio de Comunicaciones en el ejercicio de sus funciones sobre el dominio.co, así como a los particulares, inversionistas, comerciantes, consumidores y en general a los usuarios de Internet.

Con base en los razonamientos anteriormente expuestos, presentamos la siguiente:

Proposición

Dar primer debate al Proyecto de ley número 244 de 2004 Cámara, 081 de 2004 Senado, *por medio de la cual se define la administración de registros de nombres de dominio.co y se dictan otras disposiciones.*

De los honorables Congresistas,

Jorge Hernando Pedraza Gutiérrez, Plinio Edilberto Olano,
Representantes a la Cámara.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 247 DE 2004 CAMARA

*por medio de la cual se permite el cultivo, la tenencia,
el uso y consumo de la hoja de coca en su estado natural.*

Bogotá, D. C., abril 25 de 2005

Doctor

HERNANDO TORRES BARRERA

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

ASUNTO: **Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 247 de 2004 Cámara**

*Por medio de la cual se permite el cultivo, la tenencia,
el uso y consumo de la hoja de coca en su estado natural.*

Señor Presidente:

Cumpliendo la honrosa distinción hecha por usted, al designarnos Ponentes para primer debate en Cámara, del Proyecto de ley número 247 de 2004 Cámara, *por medio de la cual se permite el cultivo, la tenencia, el uso y consumo de la hoja de coca en su estado natural*, para ante la respectiva Comisión nos permitimos rendir y radicar el correspondiente Informe de Ponencia, el cual presentamos de la manera siguiente:

- I. LA INICIATIVA DEL PROYECTO
- II. RESUMEN DE LA INICIATIVA
- III. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA
- IV. CONCEPTOS SOLICITADOS:
 - 4.1 Al Consejo Superior de Política Criminal
 - 4.2 Al Invima
 - 4.3 Al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
- V. CRITERIO DE LOS PONENTES
- VI. PROPOSICION

Con el esquema antes señalado, nos permitimos precisar cada uno de los aspectos indicados, así:

I. LA INICIATIVA DEL PROYECTO

Conforme a lo dispuesto en los artículos 154 superior y 140.1 de la Ley 5ª de 1992, la propuesta legislativa presentada a nuestra consideración y examen fue radicada ante la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes, por la iniciativa de los honorables Representantes a la Cámara Pedro José Arenas García y Lorenzo Almendra Velasco, y de los honorables Senadores de la República Carlos Gaviria Díaz y Efrén Tarapués.

II. RESUMEN DE LA INICIATIVA

La propuesta legislativa consta de cuatro artículos, así:

2.1 Presenta una nueva definición de los conceptos “coca” y “estupefacientes”.

2.2 Haciendo énfasis de que se trataría solo en su estado natural, propone despenalizar algunas conductas que hoy se encuentran tipificadas como tales, entre ellas: El cultivo, la tenencia, la comercialización, el uso y consumo de hoja de coca; igualmente que la utilización de la hoja de coca en "...la producción de alimentos, la industria y la medicina", no sean considerados "como producción, comercialización, tenencia o consumo de estupefacientes".

2.3 Le asigna a los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, y al del Interior y de la Justicia, en representación del Gobierno, la reglamentación de las diferentes actividades autorizadas en la presente ley.

2.4 La vigencia de la propuesta, una vez se haya convertido en ley de la República.

III. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

3.1 **Gaceta del Congreso número 419 de 2001. Proyecto de ley 83 de 2001 Senado (por medio de la cual se expiden normas relacionadas con el tratamiento debido a los cultivadores de coca)**, presentado por la iniciativa de la honorable Senadora de la República, doctora *Vivianne Morales Hoyos*.

"Artículo 1°. A partir de la vigencia de la presente ley, cultivar coca no constituye delito ni contravención. Sin embargo, para ejecutar dicha actividad se deberá cumplir con las exigencias de la presente ley y las normas que la reglamenten".

3.2 **Proyecto de ley 84 de 2001 Senado, (por medio de la cual se implementa una nueva política para la lucha contra las drogas, se regula la producción, distribución y consumo de sustancias psicoactivas en Colombia, se responsabiliza al Estado de la atención a los adictos y se establecen mecanismos para la puesta en marcha de estas medidas)**, presentado por la iniciativa de la honorable Senadora de la República, doctora *Vivianne Morales Hoyos*, radicado en Bogotá, D. C., el 22 de agosto de 2001.

"Artículo 1°. A partir de la vigencia de la presente ley, el cultivo, producción, distribución y consumo de marihuana, cocaína, heroína y demás sustancias psicoactivas que produzcan dependencia psíquica o física, en cualquiera de sus fases, no constituye delito ni contravención. Sin embargo para participar de cualquiera de ellas se deberá cumplir con las exigencias de la presente ley y las normas que la reglamenten".

3.3 **Gaceta del Congreso número 348 de 2003. Proyecto de ley 11 de 2003 Senado (por la cual se despenaliza la comercialización de las hojas de coca, marihuana y demás plantaciones cuya utilización tenga fines medicinales, terapéuticos y alimenticios)**. Senador de la República, doctor *Carlos Moreno de Caro*.

"Artículo 1°. Despenálcese la producción campesina e indígena de tipo minifundista, y la comercialización de hojas de coca, marihuana y demás plantaciones de las cuales se puedan extraer sustancias que produzcan dependencia, cuya utilización tengan fines medicinales, terapéuticos y alimenticios".

3.4 **Gaceta del Congreso número 101 de 2004. Proyecto de ley 195 de 2004 Senado, (por la cual se despenaliza la comercialización de las hojas de coca, marihuana y demás plantaciones cuya utilización tenga fines)**, presentado por la iniciativa del honorable Senador de la República, doctor *Carlos Moreno de Caro*.

"Artículo 1°. Despenálcese la producción campesina e indígena de tipo minifundista, y la comercialización de hojas de coca, marihuana y demás plantaciones de las cuales se puedan extraer sustancias que produzcan dependencia, cuya utilización tenga fines medicinales, terapéuticos y alimenticios".

GACETA DEL CONGRESO NUMERO 129 DE 2004 PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 195 DE 2004 SENADO

por la cual se despenaliza la comercialización de las hojas de coca, marihuana y demás plantaciones cuya utilización tenga fines medicinales, terapéuticos y alimenticios.

2. Consideraciones del Gobierno Nacional sobre la iniciativa

Consciente del eventual impacto que una iniciativa como la que se estudia podría tener en la política de lucha contra el narcotráfico que adelanta actualmente el Gobierno Nacional, consideré conveniente

solicitar las opiniones de los Ministerios del Interior y Justicia, de la Protección Social y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; así como del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y de la Dirección Nacional de Estupefacientes. A la fecha de presentación de la presente ponencia, solo habían dado respuesta el Ministerio del Interior y Justicia y la Dirección Nacional de Estupefacientes.

Por considerar de vital importancia para la ilustración de los honorables Senadores las consideraciones hechas por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Interior y Justicia y la Dirección Nacional de Estupefacientes, cuya respuesta coincide totalmente dado que fue elaborada de manera conjunta; y al margen de la personal discrepancia que pueda tener sobre algunos de sus puntos la cual expondré más adelante, a continuación paso a esbozar los argumentos en ella contenidos.

2.1 Posición del Gobierno Nacional en relación con el proyecto de ley

El Gobierno Nacional (en adelante GN) manifiesta su total oposición al proyecto de ley con base en los siguientes argumentos:

a) Argumentos de constitucionalidad: El GN señala que la iniciativa es a todas luces inconstitucional toda vez que podría incentivar el cultivo de coca, lo que conllevaría un terrible impacto ambiental dada la depredación forestal que acompaña a la instalación de uno de estos cultivos en algún punto de la geografía colombiana. En este sentido, dice el GN que el proyecto va en contravía de los artículos 79 y 80 de la Constitución Política.

Sobre el particular, el GN señala: "(...) En este sentido, la despenalización de la producción campesina e indígena de tipo minifundista y la comercialización de las hojas de coca, marihuana y demás plantaciones, desconoce el lesivo impacto ambiental que la generación de esta clase de cultivos acarrea, incurriendo en franca contradicción con el orden constitucional enunciado (...)".

b) Argumentos de conveniencia: En el campo de la conveniencia, el GN lista los siguientes argumentos:

1. El proyecto de ley va en contravía del régimen penal en la medida en que desconoce lo dispuesto por el artículo 375 del Código que señala:

Artículo 375. Conservación o financiación de plantaciones: El que sin permiso de autoridad competente cultive, conserve o financie plantaciones de marihuana o cualquier otra planta de las que pueda producirse cocaína, morfina, heroína o cualquier otra droga que produzca dependencia, o más de un (1) kilogramo de semillas de dichas plantas, incurrirá en prisión de seis (6) a doce (12) años y en multa de doscientos (200) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Si la cantidad de plantas de que trata este artículo excediere de veinte (20) sin sobrepasar la cantidad de cien (100), la pena será de cuatro (4) a seis (6) años de prisión y multa de diez (10) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En el mismo argumento el GN señala que, no obstante lo anterior, el artículo 3° de la Ley 30 de 1986 prevé la viabilidad de la autorización legal de la producción, fabricación, exportación, importación, uso y posesión de las plantas a que hace referencia el proyecto de ley, para fines médicos y científicos, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Ministerio de la Protección Social.

2. El proyecto de ley es innecesario, toda vez que la Ley 30 de 1986 regula las situaciones previstas por la iniciativa que se estudia.

3. El proyecto de ley "(...), se sustenta en la apreciación restringida del problema y su consecuente remisión al campo estrictamente económico, apartándose de la concepción solidaria de salubridad que como respuesta al fenómeno ha dado el Estado, ajustándose a los lineamientos orbitales (...)".

4. El proyecto de ley desconoce las nefastas consecuencias que el narcotráfico ha conllevado para el país. En este sentido, la iniciativa no valora el impacto que podría tener en la "(...) política de firme combate a las siembras de coca al ampliar el ámbito de permisividad de la siembra de plantas a los minifundios, toda vez que de ello se desprenderían múltiples consecuencias negativas de una dimensión impredecible (...)".

5. El proyecto de ley va en contravía de las políticas trazadas en el plan de desarrollo "Hacia un Estado Comunitario", cuyo objetivo principal es alcanzar la Seguridad Democrática, entre otras vías, a través de la desarticulación de la producción de drogas ilícitas.

“(…) Por lo tanto, despenalizar el cultivo de estupefacientes en zonas denominadas como minifundios, que obviamente abarca todo el territorio nacional, sería a todas luces inconsecuente con las políticas planeadas y aprobadas por el honorable Congreso de la República. Es sabido que el Gobierno Nacional determina como meta la eliminación total de los cultivos ilícitos y de la producción y distribución de estupefacientes en el país y que la estrategia para la lucha antinarcóticos combina la erradicación voluntaria de los cultivos ilícitos, la interdicción y la erradicación forzosa de los mismos (…”. [Subrayas fuera del texto].

6. El proyecto de ley no se detiene en el Programa de Desarrollo Alternativo, que tiene como propósito proveer opciones lícitas de empleo e ingresos a las comunidades que se comprometan a mantener libres de cultivos ilícitos aquellas zonas que hayan sido objeto de erradicación previa.

7. Si bien la hoja de coca presenta características nutricionales que podrían competir con otras plantas utilizadas para la alimentación, existen numerosas especies que sin presentar las connotaciones que asocian a la hoja de coca con la producción ilícita de estupefacientes, podrían servir para el desarrollo de planes de investigación que permitan su explotación.

8. A pesar de que algunas etnias indígenas utilizan la coca silvestre en razón de sus costumbres, el sector campesino no tiene la tradición de cultivos de coca, ni el “mambeo”.

9. La expresión minifundio, a pesar de ser comprensible en el lenguaje popular, es imprecisa desde el punto de vista legislativo y podría conllevar interpretaciones perversas de la ley que impliquen la proliferación de “minifundios” explotados por narcotraficantes al amparo de la iniciativa que se estudia.

10. El proyecto desconoce los compromisos adquiridos por Colombia frente a la comunidad internacional, al suscribir y ratificar las Convenciones de Viena de 1961, 1971 y 1988.

11. “(…) En otro contexto, el proyecto carece de estructura lógico jurídica pues obliga al Estado a adquirir la oferta, posiblemente sobreoferta, de hojas de coca, marihuana y demás sustancias cuya comercialización al tenor del artículo 1º en todo caso se encontraría permitida, de tal suerte que de no acceder el Estado a los términos de comercio que sean impuestos por los productores, seguramente constreñidos por organizaciones al margen de la ley, resultaría fácil el desvío de la producción a propósitos ilícitos. De allí que sea dable inferir que el proyecto en comento resulta abiertamente inconveniente (…)”.

12. El proyecto consagra una especie de indulto y/o condonación a los propietarios, poseedores y tenedores de cultivos de plantas de las que se pueden extraer sustancias estupefacientes, que antes de la ley hubieren estado ejecutando dicha actividad de manera ilícita.

3. Consideraciones del Ponente sobre la iniciativa

3.1 En este punto de la ponencia quisiera exponer algunas consideraciones particulares sobre la iniciativa, señalando de antemano que me aparto de la misma y la considero inconveniente, toda vez que desde hace varios años nuestro país optó por una estrategia de lucha contra el narcotráfico que en el nivel del combate a los cultivos ilícitos prevé la supresión masiva de cultivos con capacidad de producción industrial, y la implementación de desarrollos alternativos en las zonas de cultivo de pequeña escala, privilegiando el desarrollo social de las poblaciones que están dedicadas a dicha labor a través de la apertura de otras opciones agrícolas comercializables. Dicha estrategia podría resultar afectada por la vía de la autorización indiscriminada y sin control de cultivos “en pequeños minifundios” —como lo señala el proyecto— máxime si se tiene en cuenta que para el caso de los pueblos indígenas, si bien algunos de ellos han utilizado la hoja de coca como parte de sus prácticas ancestrales, la dimensión de esa utilización no alcanza los niveles de las hermanas Repúblicas de Perú y Bolivia (lugares donde se ha aplicado la iniciativa propuesta por el Senador Moreno de Caro). Consideración similar es aplicable al caso de nuestros campesinos, dado que ellos tampoco han hecho uso tradicional extendido de la coca.

A lo anterior debo agregar, siguiendo lo señalado por el Gobierno Nacional, que la Ley 30 de 1986 prevé el marco jurídico necesario para que, llegado el caso, se autorice la producción controlada y vigilada de la hoja de coca así como de otras plantas de las que se extraen sustancias que producen dependencia, y su utilización con fines comerciales lícitos.

Son las razones anteriores, aunadas a algunas de las expuestas por el Gobierno Nacional, las que me llevan a solicitar a la honorable Comisión Primera del Senado de la República que archive el proyecto de ley.

3.2 Ahora bien, con el propósito de dar claridad al sentido de la propuesta hecha por el Senador Moreno de Caro y de paso ofrecer elementos de juicio a los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República que los lleven a la convicción de la inconveniencia de aplicar la iniciativa en el contexto colombiano, me permito hacer a continuación algunas consideraciones en relación con el contenido del proyecto de ley y su aplicación en las hermanas Repúblicas de Perú y Bolivia.

El proyecto de ley retoma una dura discusión que se suscitó en su momento en Perú y Bolivia a propósito de los cultivos de coca. Como, es de todos conocido, antes que el flagelo de la producción de cocaína llegara a nuestro territorio, Perú y Bolivia eran los dos principales productores de hoja de coca en nuestro continente. Como parte de la estrategia empleada en dichas naciones, y atendiendo a las características de su entorno, se intentó, junto con el proceso de erradicación masiva y manual de cultivos de coca, la autorización para explotar dichos cultivos en una mínima escala, con el propósito de aprovechar los usos lícitos de la hoja de coca. Parte de la explicación de esta opción de lucha contra la producción de cocaína en dichas naciones está dada por la gran cantidad de población indígena de las hermanas Repúblicas, y el uso tradicional que a la hoja de coca le han dado desde tiempos inmemoriales sus comunidades, así como importantes sectores campesinos de su población.

Junto a la utilización con fines tradicionales, surgieron otros usos de carácter lícito como la utilización de la hoja de coca en la industria de las bebidas aromáticas, la extracción de sus componentes activos con destino a la industria farmacéutica, y recientemente la exploración de nuevos productos como la goma de mascar a base de coca. El Gobierno peruano, por ejemplo, colaboró en la constitución de una empresa que se encarga de comprar la producción de hojas de coca a los indígenas que tradicionalmente la han cultivado, así como a los pequeños campesinos; para luego procesarla y producir, a partir de ella, el conocido “mate de coca” que no es otra cosa que una infusión hecha a base de la hoja de coca.

El supuesto teórico sobre el cual descansa el esquema de producción y comercialización antes descrito, es el de distinguir entre la hoja de coca (así como la hoja de marihuana) y las sustancias ilícitas que se obtienen a partir de su procesamiento, las cuales generan dependencia (en el caso de la mata de coca, la cocaína); señalando que, mientras las primeras no son en sí mismas nocivas y por lo tanto su producción en mínima escala y con fines tradicionales o comerciales lícitos no debería ser condenada, la segunda es altamente destructiva y constituye el corazón del abominable negocio del narcotráfico, razón por la cual tanto su producción como su comercialización deben ser penalizadas. Obviamente, en el entendido que la producción en cantidades comerciales de cocaína requiere el cultivo y recolección masivos de hoja de coca, estas dos últimas actividades deben ser combatidas por el Estado, dejando a salvo las matas de coca destinadas a usos tradicionales por parte de las comunidades indígenas, así como los microcultivos de los campesinos que sustentan su forma de vida en el cultivo de la mencionada planta, producciones que deben ser adquiridas por el Estado para obtener productos de carácter lícito.

La Corte Constitucional de Colombia, en Sentencia C-176 de 1994, estudiando la constitucionalidad de la Ley 67 de 1993, por medio de la cual se incorporó en nuestro ordenamiento jurídico la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas suscrita en Viena el 20 de diciembre de 1988, tuvo la oportunidad de analizar la constitucionalidad de una declaración hecha por el gobierno colombiano e incorporada en el texto de la ley. En dicha oportunidad, la Corte abordó la distinción a que hacemos aquí referencia. Dijo la Corte:

“b) Declaración sobre desarrollo alternativo, derechos de las comunidades indígenas, protección del medio ambiente y defensa de nuestro desarrollo

2. Colombia entiende que el tratamiento que la Convención da al cultivo de la hoja de coca como infracción penal debe armonizarse con una política de desarrollo alternativo, tomando en cuenta los derechos de las comunidades indígenas involucradas y la protección del medio ambiente. En el mismo sentido, Colombia entiende que el trato discrimi-

natorio, inequitativo y restrictivo que se les da en los mercados internacionales a sus productos agrícolas de exportación, en nada contribuye al control de los cultivos ilícitos, pues, por el contrario, es causa del deterioro social y ecológico de las zonas afectadas.

Esta declaración se funda en una distinción que esta Corte comparte. No se puede colocar en el mismo plano la planta coca y los usos lícitos y legítimos que de ella se han hecho y se pueden hacer, y la utilización de la misma como materia prima para la producción de cocaína. Esta diferenciación entre la hoja de coca y la cocaína es necesaria puesto que numerosos estudios han demostrado no solo que la hoja de coca podría tener formas de comercio alternativo legal que precisamente podrían evitar la extensión del narcotráfico, sino además que el ancestral consumo de coca en nuestras comunidades indígenas no tiene efectos negativos. Así, señala el Instituto Indigenista Interamericano, organismo especializado del sistema interamericano:

“...podemos concluir que, aunque las sustancias activas de la coca (principalmente la cocaína) tienen ante todo una acción antifatigante y productiva de placer, el hábito de consumo en su forma tradicional no corresponde a la satisfacción de una necesidad biológica, sino que está enraizada en ancestrales y profundas consideraciones culturales, por lo que esta costumbre, como el consumo del tabaco y del alcohol en otras culturas, debe ser enfocada no como un problema biológico sino como un complejo cultural que forma parte del núcleo social indígena y que asume el carácter de un símbolo de identidad étnica”.

Esta distinción entre la coca y la cocaína tiene además en Colombia una sólida base constitucional puesto que “el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana” (artículo 7º C. P.), por lo cual la persecución del narcotráfico no puede traducirse en un desconocimiento de la identidad cultural de las comunidades indígenas, protegida por la Constitución.

De otro lado, considera la Corte que las políticas de erradicación de los cultivos ilícitos tampoco pueden traducirse en operaciones que puedan atentar contra el medio ambiente, pues “es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente” (artículo 79 C. P.) y “prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental” (artículo 80 C. P.). En efecto, como ya lo ha señalado esta Corporación en diversas decisiones, la protección del medio ambiente ocupa un lugar tan trascendental en el ordenamiento jurídico colombiano que la Constitución contiene una “constitución ecológica”, conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente. De ello se desprenden consecuencias jurídicas importantes, ya que, como esta Corporación lo señaló en reciente jurisprudencia:

“...es indudable que la dimensión ecológica de la Constitución, como norma de normas que es (C. P. artículo 4º), confiere un sentido totalmente diverso a todo un conjunto de conceptos jurídicos y económicos. Estos ya no pueden ser entendidos de manera reduccionista o economicista, o con criterios cortoplacistas, como se hacía antaño, sino que deben ser interpretados conforme a los principios, derechos y obligaciones estatales que en materia ecológica ha establecido la Constitución, y en particular conforme a los principios del desarrollo sostenible.

Por todo lo anterior, considera la Corte que hoy no tienen ningún respaldo constitucional ciertos procesos y conceptos que anteriormente pudieron ser considerados legítimos, cuando los valores ecológicos no habían adquirido el reconocimiento nacional e internacional que se les ha conferido en la actualidad”.

Esto significa entonces que el Estado colombiano debe evaluar siempre el eventual perjuicio al medio ambiente que derive de las políticas contra el narcotráfico, puesto que no se adecuan a la Constitución estrategias de erradicación de cultivos ilícitos susceptibles de afectar negativamente los sistemas ecológicos. Conforme a lo anterior, y de acuerdo con el principio de soberanía establecido por la Constitución (C. P. artículo 9º), es obvio que el Estado colombiano se reserva el derecho de evaluar de manera autónoma si las políticas para enfrentar el narcotráfico se adecuan o no a sus obligaciones constitucionales de proteger el medio ambiente. Por consiguiente, esta segunda declaración será declarada constitucional en la parte resolutive de esta sentencia pero de manera condicionada, porque a juicio de la Corte Constitucional ella no señala de manera específica la autonomía que, conforme a la Constitución, el

Estado colombiano debe reservarse para evaluar el impacto ecológico de las políticas contra el narcotráfico ya que, reitera la Corte, la persecución del narcotráfico no puede traducirse en un desconocimiento de la obligación que tiene el Estado colombiano de proteger el medio ambiente, no solo para las generaciones presentes sino también para las generaciones futuras”.

La discusión que a nivel interno e internacional que se suscitó a propósito de la iniciativa de explotación lícita de la hoja de coca en Perú y Bolivia ha sido intensa y ha estado impulsada por los grandes movimientos indígenas.

3.3 Hechas las consideraciones anteriores, quisiera ahora de manera sucinta expresar mi discrepancia frente a dos argumentos empleados por el Gobierno Nacional en relación con el proyecto de ley que se estudia, repitiendo nuevamente que comparto la posición según la cual la iniciativa es inconveniente para el país y por lo tanto debe ser archivada.

En primer lugar, el argumento de la contradicción de la iniciativa con la normatividad penal es completamente aparente toda vez, tal como lo señala el artículo 375 del Código Penal, traído a colación por el Gobierno Nacional, es posible cultivar plantaciones de marihuana o cualquier otra planta de las que pueda producirse cocaína, morfina, heroína o cualquier otra droga que produzca dependencia; siempre y cuando medie permiso de autoridad competente. En este sentido, la Ley 30 de 1986 contiene una serie de disposiciones relacionadas con la competencia para otorgar la mencionada autorización y los usos que se deben dar a los productos de las mencionadas plantaciones.

Y en segundo lugar, no es del todo cierto que el proyecto desconozca que los compromisos internacionales adquiridos por Colombia en materia de lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. Al respecto, basta traer a colación el artículo 14 de la Convención de Viena de 1988, mencionada por el Gobierno Nacional en su respuesta. El mencionado artículo, en sus numerales 1 y 2 señala:

Artículo 14

Medidas para erradicar el cultivo ilícito de plantas de las que se extraen estupefacientes y para eliminar la demanda ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas

1. Cualquier medida adoptada por las partes para la aplicación de la presente Convención no será menos estricta que las normas aplicables a la erradicación del cultivo ilícito de plantas que contengan estupefacientes y sustancias sicotrópicas y a la eliminación de la demanda ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas conforme a lo dispuesto en la Convención de 1961, en la Convención de 1961 en su forma enmendada y en el Convenio de 1971.

2. Cada una de las Partes adoptará medidas adecuadas para evitar el cultivo ilícito de las plantas que contengan estupefacientes o sustancias sicotrópicas, tales como las plantas de adormidera, los arbustos de coca y las plantas de cannabis, así como para erradicar aquellas que se cultiven ilícitamente en su territorio. Las medidas que se adopten deberán respetar los derechos humanos fundamentales y tendrán debidamente en cuenta los usos tradicionales lícitos, donde al respecto exista la evidencia histórica, así como la protección del medio ambiente. [Subrayas fuera del texto].

4. Proposición final

Me permito solicitar a los honorables miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República ARCHIVAR el Proyecto de ley número 195 de 2004 Senado, *por la cual se despenaliza la comercialización de las hojas de coca, marihuana y demás plantaciones cuya utilización tenga fines medicinales, terapéuticos y alimenticios*.

Vuestra Comisión,

José Renán Trujillo García,
Senador de la República”.

IV. CONCEPTOS SOLICITADOS:

4.1 Al Consejo Superior de Política Criminal

Con fecha, marzo 29 de 2005, a cada uno de los Miembros Integrantes del Consejo Superior de Política Criminal, se les solicitó que actuando corporativamente, emitieran su concepto con relación al Proyecto de ley número 247 de 2004 Cámara, en cumplimiento de la función que les fue

asignada en el numeral 6 del artículo 38 del Decreto número 200 de 2003, modificado por el artículo 2° de la Ley 888 de 2004.

Hasta la fecha de radicación del presente informe de ponencia, no se ha recibido ningún tipo de pronunciamiento corporativo de parte del Consejo superior de Política Criminal, en relación con el concepto solicitado, salvo que el Consejo sería reunido el día 21 de abril de 2005, según lo informado por la señora Asesora de la Dirección General del Inpec, mediante oficio número 546 - 7000/DIG, adiado abril 20 de 2005.

Efectivamente, el día jueves 21 de abril de 2005, el Consejo Superior de Política Criminal, intentó reunirse como tal, para emitir el Concepto que previamente se les había solicitado. Sin embargo, ello no fue posible porque la Ley 888 de 2004 consagró que la asistencia es indelegable y, a la referida reunión no asistió la mayoría de las personas que detentan la titularidad de los cargos. En consecuencia, la reunión del Consejo superior de Política Criminal, quedó postergada para el día diez (10) de mayo de 2005.

El día 21 de abril de 2005, individualmente, la Subdirección General de la Policía Nacional, respondió en los términos siguientes:

“Bogotá D. C., abril 21 de 2005

Número **02819/ SUDIR-DIRAN**

ASUNTO Concepto Proyecto de ley 247 de 2004

AL Doctor

REGINALDO ENRIQUE MONTES ALVAREZ

Coordinador de Ponentes

Ciudad

Estimado doctor Montes:

En atención a su solicitud de fecha marzo 29 de 2005, de manera atenta y respetuosa me permito emitir los conceptos con relación al Proyecto de ley 247 de 2004 de la Cámara de Representantes, *por medio de la cual se permite el cultivo, la tenencia, uso y consumo de la hoja de coca en su estado natural*, así:

1. Bajo el marco del uso natural de la hoja de coca, no es necesario legalizar el cultivo y consumo natural, por las siguientes razones:

En Colombia algunas comunidades indígenas por cultura ancestral son consumidoras de la hoja de coca en estado natural y por tal razón esta práctica no está tipificada como actividad ilícita, diferente al uso dado para la producción de alcaloides y que la Ley 30 de 1986 en el artículo 32, cita: “El que sin permiso de autoridad competente cultive, conserve o financie plantaciones de marihuana o cualquier otra planta de las que pueda producirse cocaína, morfina, heroína o cualquier otra droga que produzca dependencia, o más de un (1) kilogramo de semillas de dichas plantas, incurrirá en... Si la cantidad de plantas de que trata este artículo lo excediere de veinte (20) sin sobrepasar la cantidad de cien (100), la pena...”.

Por lo anterior la Ley 30 de 1986 en el artículo 91, asigna al Consejo Nacional de Estupefacientes la función de “disponer la destrucción de cultivos de marihuana, coca y demás plantaciones de las cuales se puedan extraer sustancias que produzcan dependencia, utilizando los medios más adecuados, previo concepto favorable de los organismos encargados de velar por la salud de la población y por la preservación y equilibrio del ecosistema del país”.

Teniendo en cuenta que para los pueblos indígenas, el consumo tradicional de la hoja de coca ha tenido un carácter religioso, y que su uso se constata como parte integral de su cotidianidad, haciéndose imprescindible en la vida de cada individuo, dentro del desarrollo del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos Mediante Aspersión Aérea con Glifosato, se desarrolla la Consulta Previa con las comunidades indígenas en cumplimiento de la Sentencia Unica SU-383 de la Corte Constitucional, con el fin de garantizar este derecho.

2. Al legalizar el cultivo, la tenencia, uso y consumo de la hoja de coca en su estado natural, se estaría amparando aquellos cultivos establecidos para la obtención de clorhidrato de cocaína, que bajo ninguna instancia se puede considerar de uso y consumo natural; y que iría en contra de políticas de seguridad nacional, normas legales y convenios internacionales. Además, se estaría promoviendo y contribuyendo directamente a la financiación de grupos armados ilegales y deterioro del ambiente y por ende la afectación de la salud humana, como lo ha establecido el

estudio realizado por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, CICAD, de la Organización de los Estados Americanos, OEA.

3. Además, en el artículo 8° literal a) numeral 2 de la Ley 812 de 2003, Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, se plantea como una estrategia para alcanzar la Seguridad Democrática, el “**2. Combate al problema de las drogas ilícitas y al crimen organizado**”, así: “La política de lucha contra el problema de las drogas ilícitas y el crimen organizado estará orientada hacia la desarticulación del proceso de producción, comercialización y consumo de drogas. Se promoverá la erradicación—forzosa y voluntaria—de los cultivos ilícitos y la interdicción (aérea, marítima, fluvial y terrestre) del narcotráfico”.

4. Igualmente, con la legalización de esta actividad se incentivaría el incremento de cultivos ilícitos en el territorio nacional, atentando de manera tangente contra el medio ambiente, ocasionando por la deforestación y contaminación de suelos y fuentes de agua; y aun más grave la sustitución de la agricultura tradicional por la actividad cocalera.

5. Por otro lado, se aumentaría la entrada de sustancias químicas en altas concentraciones al entorno donde se implementan los cultivos ilícitos y que terminan inexorablemente en los cuerpos de agua y suelo. La mayoría de los cultivadores utilizan insecticidas, fungicidas, fertilizantes químicos y herbicidas con un alto grado de toxicidad, que ocasionan riesgos para la salud de la persona y del medio circundante. Es indudable que los ríos locales de las zonas de influencia de cultivos ilícitos conservan residuos de plaguicidas y aguas negras que contienen elementos pesados, químicos y sedimentos.

Atentamente,

Original firmado

Mayor General *Alonso Arango Salazar*,
Subdirector General Policía Nacional”.

4.2 **Al Invima.** Se le solicitó concepto el día 22 de marzo de 2005, recibíéndose pronunciamiento el 25 de abril de 2005. Del contexto general, del concepto emitido, claramente se infiere la inconveniencia de aprobación para la iniciativa legislativa, aclarándose que ningún producto que contenga coca, aun cuando sea deshidratada, puede considerarse como alimento.

4.3 **Al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.** A fines del mes de enero de 2005, se les solicitó que emitieran concepto con relación al proyecto, habiéndose obtenido respuesta en los términos siguientes:

“Bogotá, D. C., marzo 10 de 2005

Doctor

DIEGO ANDRES TRIANA TRUJILLO

Asesor UTL-honorable Representante Roberto Camacho

Cámara de Representantes

Ciudad

Respetado doctor Triana Trujillo:

En atención a su solicitud de enero 28 de 2005, con la cual anexa un proyecto de ley para ser evaluado en el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, le informo que se procedió a convocar a varios expertos en materia de botánica forense, estupefacientes y toxicología, quienes hicieron importantes aportes técnicos y científicos sobre la materia objeto de normalización. Espero que los mismos sean de valor académico en el trámite del proyecto.

Consideramos valioso además tener en cuenta que el cultivo de este tipo de plantas es un tema sensible en el ámbito internacional, por lo que el texto del proyecto de ley deberá incluir claramente una limitación a la extensión o al número de arbustos cultivados con fines como los que plantea el texto.

Por iguales razones y a fin de impedir que esta clase de normas sean malinterpretadas y sirvan de excusa para legalizar de algún modo el consumo de estupefacientes o el tráfico de los mismo así como de sus precursores, aconsejamos que es obligado especificar la zonas geográficas en las que puntualmente se permitirían estos cultivos, el grupo poblacional responsable de los mismo y quiénes estarían facultados para usar los productos según lo indicaría la ley (comunidades precisamente definidas).

Cabe sugerir que se estudie el texto de la Ley 30 de 1986, la cual define aspectos que están vigentes que este nuevo proyecto también viene

contemplando. De igual manera es importante estudiar el documento de la Convención de Viena, que contiene acuerdos internacionales en esta materia y que de no ser tenidos en cuenta podría correrse el riesgo de violarlos.

Finalmente es importante que la norma expresamente prohíba el transporte de las hojas o de los arbustos fuera de las zonas autorizadas, así como su procesamiento para extracción de alcaloide (la cocaína como medicina se ha usado como anestésico, por ello el texto del proyecto como se encuentra estaría permitiendo la producción).

Atentamente,

Máximo Alberto Duque Piedrahíta,
Director General”.

“Bogotá, D. C., febrero 14 de 2005

Doctor

GUILLERMO VELOSA ARBELAEZ

Subdirector de Servicios Forenses

INMLyCF

Asunto: Su oficio número 108-2005 SSF.

Cordial saludo doctor Velosa:

Me permito remitirle el concepto solicitado sobre el artículo enviado por el honorable Representante Roberto Camacho. Las doctoras Amparo Vásquez del Laboratorio de Estupefacientes y Consuelo Mora del Laboratorio de Toxicología, amablemente apoyaron el análisis del documento desde sus respectivas disciplinas forenses.

Con respecto al artículo 1º del proyecto de ley, es necesario aclarar que el género de plantas *Erythroxylum* (*Erythroxylum* P. Browne) al que se hace referencia incluye más de 230 especies, de las cuales solo dos son cultivadas; *Erythroxylum coca* Lam. y *Erythroxylum novogranatense* (Morris) Hieron, según la literatura consultada. Estas dos especies son exclusivas de cultivos, no se tienen reportes en los que se les haya encontrado en estado silvestre.

Estas dos especies cultivadas son las que contienen cantidades más altas de alcaloides si se comparan con las otras especies del género. Sus variedades son las que se emplean en los cultivos ilícitos. Aún está por realizarse el estudio comparativo entre las variedades reportadas hace unos años en la literatura científica y aquellas que se cultivan actualmente, para las especies mencionadas.

Por lo anterior, la definición que se da al término coca en el mencionado artículo, como “la planta de cualesquiera de las especies del género *Erythroxylum*” estaría incluyendo más de 228 especies de plantas silvestres que no corresponden a aquellas empleadas en los cultivos que al parecer son el punto de interés en el documento.

Con respecto al mismo artículo 1º, la Ley 30 define el estupefaciente como “la droga no prescrita médicamente que actúa sobre el sistema nervioso central produciendo dependencia” (Cap. 1 artículo 2º, lit. b), Ley 30 de 1986) por tal razón la sustancia cocaína es un estupefaciente cuando no está prescrita médicamente. Por ejemplo, cuando se utiliza la morfina con fines terapéuticos es un medicamento, pero al usarla con fines diferentes se considera como sustancia estupefaciente.

Con respecto a los motivos que se exponen en el documento, no se puede afirmar que al hacer uso alternativo legítimo y lícito de la planta de coca se reduzca el número de hectáreas de cultivos ilícitos o la proporción del daño ambiental que causan los compuestos químicos involucrados en su cultivo, pero sí se reduciría el impacto ambiental causado por las fumigaciones con fines de erradicación.

Por último, las plantas de coca, propias de América Latina, hacen parte del acervo genético y de la gran biodiversidad de organismos de nuestro país y como plantas por sí mismas, no son una amenaza al ecosistema. Es una planta con un potencial nutritivo de altísimo valor en comparación con otras especies de uso común, es empleada en medicina tradicional por diferentes comunidades del país y se pueden obtener diversos productos diferentes a la cocaína derivados de esta planta, lo que la hace potencialmente útil en aplicaciones alternativas. Adicionalmente es una de las plantas sagradas desde hace más de 5000 años, para una buena parte de los pueblos indígenas en América Latina y de la mayoría de nuestros indígenas colombianos. Por estas razones, la planta de coca es parte valiosa del patrimonio natural y cultural de nuestra Nación y es cierto que

es obligación del Estado velar no solo por la diversidad e integridad del ambiente sino por el patrimonio cultural.

Cordialmente,

Aida Galindo Bonilla,

Coordinadora Proyecto Laboratorio Botánica Forense.

Copia doctora María Adalid Carreño, Subdirectora de Investigación Científica INMLyCF

V. CRITERIO DE LOS PONENTES

5.1 Señalan los proponentes, en su Exposición de Motivos, entre otros argumentos, los siguientes:

5.1.1 “El derecho de usos tradicionales lícitos de la hoja de coca se encuentra consagrado en varias normas internacionales y nacionales vigentes en Colombia. Es menester que lo establecido en el artículo 7º de la Ley 30 de 1986: ‘El Consejo Nacional de Estupefacientes reglamentará los cultivos de plantas de las cuales se produzcan sustancias estupefacientes y el consumo de estas por parte de las poblaciones indígenas, de acuerdo con los usos y prácticas derivadas de su tradición y cultura’, se extienda a comunidades negras y campesinas”.

Del texto se deduce que hoy día, que a “las poblaciones indígenas, de acuerdo con los usos y prácticas derivadas de su tradición y cultura”, no se les está cercenando ese derecho ya consagrado en una norma legal vigente. **Por el contrario**, la intención de la propuesta legislativa bajo estudio, es hacer extensiva esa prerrogativa a las genéricamente denominadas “**comunidades negras y campesinas**”, lo cual consideramos altamente inconveniente, porque conllevaría de manera legal, a extender por todo el territorio nacional, la proliferación y ampliación del cultivo de coca, el cual desde luego no culminaría en el mero cultivo para su consumo en estado natural, en tanto que estaría posibilitando que detrás de esa sana intención, se desborden otros procesos, como: recolección, conservación, tenencia, porte, distribución, tratamiento, procesamiento comercialización interna y externa, los cuales se saldrían de los cauces del control que debería hacerse por parte del Estado, generando consecuencias sociales, económicas y políticas imprevisibles que darían al traste completo con las políticas antinarcóticos que se vienen implementando, las cuales hacen parte integral del compromiso interno de erradicación de cultivos ilícitos, que también se encuentran atados a compromisos bilaterales y multilaterales en el mismo sentido.

5.1.2 “La Convención de 1988 de Naciones Unidas, que señala: (3.a), ‘...las Partes podrán cooperar para aumentar la eficacia de los esfuerzos de erradicación. Tal cooperación podrá comprender, entre otras cosas, el apoyo, cuando proceda, al desarrollo rural integrado tendiente a ofrecer soluciones sustitutivas del cultivo ilícito que sean económicamente viables”.

Consideramos que el alcance de la norma transcrita no debe conllevar a propuestas tendientes a legalizar lo que se encuentre prohibido porque entendemos que por soluciones sustitutivas de cultivos ilícitos, ha de interpretarse como adoptar el cultivo de otras variedades y especies agropecuarias (igual o más rentables económicamente) que reemplacen al cultivo de tipo ilícito que se pretenda erradicar.

El proyecto, en caso de ser aprobado, **por la consecuente aplicación del Principio de favorabilidad penal que acarrearía**, nos conllevaría a incumplir los compromisos derivados del artículo 6º (EXTRADICION), contenidos en la Ley 67 de 1993, (por medio de la cual se aprueba la “Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas”, suscrita en Viena el 20 de diciembre de 1988).

5.2 **Inconveniencia por aparejar tácita derogatoria del Decreto número 1108**, por el cual se sistematizan, coordinan y reglamentan algunas disposiciones en relación con el porte y consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, de mayo 31 de 1994.

Artículo 2º. En especial, el presente decreto contiene disposiciones reglamentarias de los códigos y materias que indican a continuación:

1. La prevención integral del consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

2. El Código del Menor y sus disposiciones sobre porte y consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas por parte de menores de edad y mujeres embarazadas, o en período de lactancia.

3. La Ley 115 de 1994, *por la cual se expide la ley general de educación*.

4. El Código Nacional de Policía.

5. La Ley 18 de 1991, *por la cual se ordena el control de las sustancias y métodos prohibidos en el deporte*.

6. El Código Penitenciario y Carcelario y sus disposiciones sobre porte y consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

7. El Decreto 2535 de 1993, *por el cual se expiden normas sobre armas, municiones y explosivos*.

8. El Código Sustantivo del Trabajo y el régimen de los servidores públicos.

9. El Código Nacional de Tránsito Terrestre.

10. El Código Sanitario.

11. El Estatuto Nacional de Estupefacientes.

12. La Convención americana sobre derechos humanos aprobada por Ley 16 de 1972.

5.3 El Proyecto de ley 247 de 2004 Cámara, es totalmente contrario a lo dispuesto en normas legales vigentes, tales como las siguientes:

5.3.1 **Ley 49 de 1993**, *(por la cual se establece el Régimen Disciplinario en el Deporte)*, de marzo 4 de 1993.

5.3.2 **Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Unico)**, artículo 48. **Faltas gravísimas.** Son faltas gravísimas las siguientes:

(...)

48. <Inciso CONDICIONALMENTE exequible> Consumir, en el sitio de trabajo o en lugares públicos, sustancias prohibidas que produzcan dependencia física o síquica, asistir al trabajo en tres o más ocasiones en estado de embriaguez **o bajo el efecto de estupefacientes**.

Cuando la conducta no fuere reiterada conforme a la modalidad señalada, será calificada como grave.

<Jurisprudencia Vigencia>

Corte Constitucional

– Numeral declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia **C-252-03** de 25 de marzo de 2003, Magistrado Ponente doctor Jaime Córdoba Triviño, “en el entendido que la expresión ‘en lugares públicos’ es exequible en cuanto la conducta descrita afecte el ejercicio de la función pública”.

5.3.3 **Ley 812 de 2003 (Plan Nacional de Desarrollo)**, en el artículo 8º, literal a) numeral 2, de la Ley 812 de 2003, Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, se plantea como una estrategia para alcanzar la SEGURIDAD DEMOCRÁTICA, el “**2. Combate al problema de las drogas ilícitas y al crimen organizado**”, así: “La política de lucha contra el problema de las drogas ilícitas y el crimen organizado estará orientada hacia la desarticulación del proceso de producción, comercialización y consumo de drogas. Se promoverá la erradicación—forzosa y voluntaria—de los cultivos ilícitos y la interdicción (aérea, marítima, fluvial y terrestre) del narcotráfico”. (Tomado del pronunciamiento de la Policía Nacional).

5.3.4 **Ley 845 de 2003**, *(por la cual se dictan normas de prevención y lucha contra el dopaje, se modifica la Ley 49 de 1993 y se dictan otras disposiciones)*, de octubre 21 de 2003.

5.4 De las jurisdicciones especiales en la Constitución

“**Artículo 246.** Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional”.

El mandato superior, antes transcrito, solo cubre a las comunidades indígenas, pero por mandato de la ley no sería viable hacerlo extensivo a las comunidades negras ni a los sectores campesinos. Sin embargo, es incuestionable que a pesar de tal mandato constitucional, el cultivo de coca en territorios indígenas, para fines diferentes a su consumo natural ancestral, se ha salido del control de las propias autoridades indígenas tradicionales.

5.5 **Definición del término “coca” en el Proyecto de ley 247 de 2004 Cámara.** Siguiendo y acogiendo el concepto emitido por Medicina

Legal, es cierto que la iniciativa hace referencia solo a dos (2) especies “**del género Erythroxylum**”, que son las que verdaderamente se utilizan para la producción, procesamiento, distribución y consumo de “Pasta de Coca” y en ningún momento se estarían refiriendo ni estarían incluyendo las más de doscientas veintiocho (228) especies silvestres que también pertenecen al “**género Erythroxylum**”.

VI. PROPOSICION

Honorables Representantes:

Con las consideraciones anteriormente expresadas, rendimos informe de ponencia **desfavorable** al Proyecto de ley número 247 de 2004 Cámara, *(por medio de la cual se permite el cultivo, la tenencia, el uso y consumo de la hoja de coca en su estado natural)*, por lo cual respetuosamente nos permitimos solicitarle a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, que el mencionado Proyecto no sea debatido y consecuentemente sea ARCHIVADO.

Atentamente,

COMISION DE PONENTES:

Reginaldo Montes Alvarez, Coordinador; Roberto Camacho W., Joaquín José Vives.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 252 DE 2004 CAMARA, 082 DE 2004 SENADO

por la cual se crea la Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., abril 25 de 2005

Doctor

PLINIO EDILBERTO OLANO BECERRA

Presidente de la Comisión Sexta Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Señor Presidente:

De acuerdo a lo establecido en la Ley 5ª de 1992, y agradeciendo la designación y el honor que nos hiciera, nos permitimos rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 082 de 2004 Senado, *por la cual se crea la Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación y se dictan otras disposiciones*, en los siguientes términos:

Iniciativa, contenido y justificación del proyecto

La iniciativa legislativa en referencia, es el resultado de la acumulación de dos proyectos de ley (Proyecto de ley 059 de 2004 Senado, Proyecto de ley 082 de 2004 Senado), presentados en su orden por los Senadores Francisco Rojas y Samuel Moreno, al cual se le han dado los respectivos debates en el Senado de la República dando como resultado un texto final, que consta de 19 artículos incluyendo el de vigencias y busca como objetivo principal la creación de la Cátedra en Derechos Humanos.

Uno de los autores justifica este proyecto, atendiendo la actual coyuntura política, y de orden social y especialmente la relacionada con la crisis de los Derechos Humanos que vive nuestra Patria y que exige que el Estado colombiano se apersona más de la misma y le busque soluciones de fondo, es por ello que se hace necesario la creación de la Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación, como una forma de entregarle instrumentos de convivencia a nuestra sociedad en todos sus estamentos; aún a los colombianos en el exterior que han abandonado nuestro territorio nacional en búsqueda de mejores horizontes para sí y para sus hijos.

Marco constitucional

El presente proyecto de ley está enmarcado en el bloque de constitucionalidad consignado en el artículo 3º, destacando que su columna vertebral son los artículos 67 y 41 de la Constitución Política, en concordancia con el preámbulo de la misma y los artículos 1º, 2º (inciso 2º), 4º (inciso 1º), 5º, 6º, 13, (inciso 1º), 40 (numerales 5º y 6º), 44, 45, 46, 68, 86, 91, 95 (numeral 5), 96, 103, 188, 222, 241, 271 (numerales 1 y 2) y 282 (numeral 2).

EXPOSICION DE MOTIVOS

Debido a la importancia de los argumentos expresados por el autor en la exposición de motivos en el sentido de considerar que la Constitución Política de Colombia dedica una gran parte de su contenido a los derechos humanos, ya que ella no es un casillero divorciado del conjunto integral de la Constitución; por el contrario hay un nexo indisoluble que pone a los derechos en circulación por todo el circuito constitucional y, desde este, un techo valorativo, ideológico y normativo de conformidad con el cual deben ser interpretadas todas las normas del orden jurídico, nos permitimos hacer una síntesis de tal exposición:

El cumplimiento de los Derechos Humanos, deberes y garantías, consagrados por las normas jurídicas del orden nacional e internacional tiene que ver con las medidas encaminadas a posibilitar su efectividad, la difusión y enseñanza a las personas que son sujetos de tales derechos, deberes y garantías que se les reconocen cualidades y obligaciones o cargas sociales. El conocimiento es la condición esencial de una buena aplicación de las normas. Uno de los factores propiciatorios de su incumplimiento es su ignorancia, especialmente de los tratados internacionales de los derechos humanos y del derecho de los conflictos armados.

Los tratados obligan a los Estados para que promuevan los derechos humanos con el fin de que las personas que son sujetos activos, puedan reclamar a los sujetos pasivos la efectividad de sus derechos.

Desde 1919 cuando se creó la Organización Internacional del Trabajo adoptada como consecuencia del Tratado de Versalles, surgieron obligaciones internacionales de los Estados al adoptar medidas jurídicas en defensa de las personas en sus relaciones laborales. Esa política continuó al adoptarse la Carta de las Naciones Unidas que tiene como unas de sus consideraciones *“reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres...”* y, *“a crear condiciones bajo las cuales pueda mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del Derecho Internacional”*. Igualmente, al señalar los propósitos y principios de la organización, previó en el artículo 1º numeral 3, *“... el desarrollo y el estímulo del respeto de los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”*.

La Asamblea General proclama la Declaración Universal de los Derechos del Hombre el 10 de diciembre de 1948, *“como ideal común por lo que todos los pueblos deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promueva, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren por estas medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción”*.

En desarrollo del anterior mandato en 1966 se aprueba el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales. Luego aparecen convenios que protegen a los sectores específicos o minoritarios, entre otros, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial; la Convención sobre los derechos del niño; la discriminación en el trabajo infantil; la convención sobre los pueblos indígenas tribales en países en desarrollo. Es de advertir que en América surge el primer convenio regional de derechos humanos, el de 1948 celebrado en Bogotá, cuyo contenido se convirtió en la base del Pacto de San José de Costa Rica.

Posteriormente se producen otros instrumentos, declaraciones y planes de acción dirigidos específicamente a la protección y promoción del derecho a la educación. Dentro de estos puede citarse la Convención relativa a la lucha contra la discriminación en la esfera de la enseñanza, la Declaración Mundial sobre Educación para todos, el Plan de Acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje y el Marco de acción educación para todos.

Del mismo modo, la Carta de las Naciones Unidas al señalar que la noción jurídica de la dignidad intrínseca de la persona humana y, por consiguiente, la afirmación de que todo ser humano es titular de derechos propios condujo no solamente a reconocer unos derechos sino además a

promoverlos y protegerlos. En este sentido, los artículos 8º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 25 del Pacto de San José de Costa Rica y artículo 2º numeral 3 literal a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establecen que *“toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes que lo ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley”*.

La Constitución colombiana en desarrollo de estos postulados internacionales, consagró los mecanismos de protección de los derechos humanos, así: acción de tutela (C. P. artículo 86), acción de cumplimiento (C. P. artículo 87), habeas corpus (C. P. artículo 30), acciones populares y de grupo (C. P. artículo 88), acciones de constitucionalidad (C. P. artículo 242).

En la actualidad, la educación en Derechos Humanos, deberes y garantías es fundamental porque promueve prácticas que permitan a las personas y a los pueblos el conocimiento y goce de sus derechos, su empoderamiento para incorporar estos valores y principios como un aporte para la consolidación de una cultura democrática, de paz y de fortalecimiento del Estado Social de Derecho.

Por ello la necesidad que se instruya a todas las personas sus derechos y deberes constitucionales, que se enseñen los mecanismos de defensa con que cuentan las personas para salvaguardar sus derechos, entre otras como la acción de tutela; habeas corpus; la acción de cumplimiento; populares y de grupo.

Igualmente, los instrumentos internacionales como los consagrados en el sistema internacional de la ONU: La Asamblea General; el Consejo Económico y Social creado entre otras, para hacer recomendaciones en materia de promoción y protección de derechos humanos; la Comisión de Derechos Humanos encargada de investigar las denuncias de violaciones de derechos y hacer las recomendaciones pertinentes a la Asamblea General; el Comité de Derechos Humanos encargado de recibir las denuncias por grave violación de uno o varios de los derechos sancionados por los pactos Internacionales, una vez agotados los recursos de jurisdicción del país a que pertenecen; el Tribunal Internacional de Justicia; la Organización Internacional del Trabajo OIT, encargada de la protección de los trabajadores; los relatores especiales nombrados para investigar situaciones particularmente graves de violaciones masivas de los Derechos. El Sistema Regional Americano, el órgano que promueve la observación de los Derechos Humanos por conducto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y del Tribunal Internacional Interamericano de Derechos Humanos.

Así las cosas, el papel de la educación, tiene que ver con la formación de personas más informadas y dotadas de los medios para informarse. Ello abre posibilidades a actitudes inmersas en la crítica, la responsabilidad y la ética. La educación promueve el interés público, lo cual a su vez hace más posible el paso a concretar las ideas en actitudes y actuaciones en diversas esferas de la vida pública o privada. La educación en Derechos Humanos, deberes y garantías debe ser un proceso de enseñanza-aprendizaje, que transforme la vida de las personas e integre lo individual con lo comunitario, lo intelectual con lo afectivo. Debe relacionar la teoría con la práctica y estas a su vez con la realidad de nuestro país, señalando los obstáculos que impiden o postergan el goce de los derechos.

De conformidad con lo anterior, el Estado en su condición de nodo internacional es una rampa que permite empezar a concretar los compromisos del país en materia de educación, divulgación, promoción y cumplimiento de las normativas de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario contribuyendo de manera positiva a atenuar las secuelas del conflicto que atravesamos. De esta forma la Nación estará constituida por ciudadanos conocedores y capaces de ser sujetos activos en la construcción de la sociedad que desean, conforme a los valores democráticos y este prospera en la vitalidad participativa de sus ciudadanos, porque esta energía está alimentada del conocimiento que le permita llevar a la práctica el diálogo, el consenso, el perdón y la conciliación como una apuesta por la vida.

Proposición

Por las anteriores consideraciones, proponemos a los honorables integrantes de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, dar primer debate al Proyecto de ley número 082 de 2004 Senado, *por la cual se crea la Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de*

la Reconciliación y se dictan otras disposiciones, de acuerdo con el texto propuesto adjunto tal y como fue aprobado en la plenaria del Senado el día 23 de noviembre de 2004.

De los honorables Congressistas,

Rocío Arias Hoyos, Representante a la Cámara por el departamento de Antioquia; Alexander López Maya, Representante a la Cámara por el departamento del Valle del Cauca.

**TEXTO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 252 DE 2004
CAMARA, 082 DE 2004 SENADO**

*por la cual se crea la Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y pedagogía de la Reconciliación
y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* En desarrollo del mandato constitucional consagrado en el artículo 41, créase la Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación en las instituciones educativas públicas y privadas, en los niveles preescolar, básica, media y superior, formal y no formal de la Nación, con el fin de contribuir a la formación de una amplia y sólida cultura de los derechos humanos, como la mejor vía para que las personas se reconozcan como titulares de derechos y deberes, conozcan los mecanismos de protección y exijan su respeto ante cualquier persona, autoridad pública o privada que los vulnere y de la misma forma reconozcan los mismos derechos en las demás personas.

Artículo 2°. *Conceptualización de la Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación.* Entiéndase por Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación, el conjunto de contenidos, procesos pedagógicos, metodologías, estrategias, metas, actividades y acciones que transversalizan el currículo escolar de las instituciones educativas, de educación formal y no formal, el cual hará parte integral del Proyecto Educativo Institucional, PEI. La Cátedra de Derechos Humanos hará parte del área de Ética y Valores, contemplada en el Plan de Estudios para las instituciones educativas, de conformidad con la Ley General de Educación y la Ley 30 de 1992, que regula la educación superior.

La Cátedra deberá educar en la autonomía, la libertad personal, la responsabilidad individual y colectiva, el respeto a la dignidad humana, el pluralismo cultural, ideológico, político y religioso, la tolerancia, la solidaridad y las prácticas democráticas de la participación.

Artículo 3°. *Contenido de la Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación.* La Cátedra deberá abordar los preceptos fundamentales de los Derechos Humanos, su desarrollo histórico, el marco legal nacional e internacional, la esencia y contenido de cada uno de los derechos y los mecanismos para su protección.

Dentro del contexto anterior, los temas a abordar en la cátedra en los diferentes niveles, cursos y disciplinas, entre otros son:

1. ¿Qué son los Derechos Humanos?
2. ¿Cuáles son los Derechos Humanos?
3. ¿Cómo surgen los Derechos Humanos?
4. ¿Quiénes son los titulares y los responsables de las violaciones de los Derechos Humanos?
5. ¿Cómo se protegen los Derechos Humanos en el ámbito interno, regional o universal?
6. ¿Qué es un Estado Social de Derecho, cuáles son sus fines y principios fundamentales? Se incluyen a División de Poderes, la Democracia, y su relación con los Derechos Humanos y la organización del Estado colombiano.
7. Sistemas Regionales e Internacionales de Protección.
8. Sistema de Protección de los Derechos Humanos en Colombia, que incluya como mínimo:
 - (1) Mecanismos de protección de los Derechos Humanos.
 - (2) Garantías Institucionales: Instituciones nacionales encargadas de proteger los Derechos Humanos.

(3) Garantías Judiciales: Acción de Tutela, Acción de Cumplimiento, Acción Popular, Acciones Contencioso-administrativas, con énfasis en Acciones constitucionales, y

(4) Mecanismos Internacionales de Protección.

9. Desarrollo del origen histórico, el fundamento, la función, el contenido protegido y los mecanismos de protección de cada uno de los Derechos a la vida; de libertad en todas sus formas; de igualdad, de integridad; derechos sociales, económicos y culturales, derechos colectivos, derechos políticos.

10. Acciones afirmativas para garantizar la igualdad material a los sujetos más vulnerables (niños, jóvenes, mujeres, poblaciones indígenas, poblaciones afrocolombianas, colombianos en el exterior, adulto mayor, discapacitados, víctimas del conflicto armado, desmovilizados y desplazados).

Parágrafo 1°. Para cada uno de los niveles de educación: Preescolar, primaria, secundaria, técnica, universitaria, el Ministerio de Educación deberá fijar los contenidos y objetivos de logros específicos de acuerdo con el nivel de lecto-escritura y las capacidades y habilidades que tienen los estudiantes de cada curso, nivel o disciplina.

Parágrafo 2°. Para la definición conceptual de los contenidos del plan de estudios y el diseño metodológico de la Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación, el Ministerio de Educación buscará la asesoría académica de las universidades oficiales y privadas del país, así como los aportes de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales comprometidas en la gestión de la política de Promoción y Respeto a los Derechos Humanos.

Artículo 4°. *Finalidad.* La Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación tendrá como finalidad:

1. Fortalecer el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.
 2. Desarrollar plenamente la personalidad humana y el sentido de la dignidad del ser humano.
 3. Promover la comprensión, la tolerancia, la igualdad entre los sexos y la amistad entre las diferentes comunidades nacionales y extraterritoriales del país, las poblaciones indígenas y los grupos raciales, étnicos, religiosos y lingüísticos.
 4. Facilitar la participación efectiva de todas las personas en una sociedad libre.
 5. Dar cumplimiento al mandato constitucional (artículo 41) sobre la enseñanza de la Constitución Política, al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales relativas al Derecho (normativo del artículo 13, párrafo 1° sobre el objetivo y propósito de educación), las recomendaciones de las Naciones Unidas sobre la necesidad de educar en derechos humanos y los fines del Decenio de las Naciones Unidas para la Educación en la esfera de los Derechos Humanos.
- Artículo 5°. *Marco normativo.* En su diseño curricular la Cátedra tendrá como base fundamental el marco normativo nacional e internacional sobre los Derechos Humanos, destacando los siguientes referentes:
1. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).
 2. La Constitución Política de Colombia y las leyes que la desarrollan en el texto referente a los derechos deberes y garantías.
 3. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (Ley 74 de 1968).
 4. La Convención Americana sobre Derechos Humanos. (Ley 16 de 1972).
 5. El Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales. (Ley 74 de 1968).
 6. El Protocolo adicional a la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador". (Ley 319 de 1996).
 7. El Derecho internacional aplicable en situaciones de conflictos armados.
 8. Los Cuatro Convenios de Ginebra de 1949:
 - I. Para aliviar la suerte que corren los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña.

II. Para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las fuerzas del mar.

III. Relativo del trato debido a los prisioneros de guerra.

IV. Relativo a la protección de la población civil (Ley 6ª de 1960); y los Protocolos adicionales de 1977:

I. Relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, y

II. Relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados no internacionales (Ley 717 de 1994); La Convención de Ottawa sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales y sobre su destrucción. (Ley 554 del año 2000).

9. El Estatuto de la Corte Penal Internacional. (Ley 742 de 2002).

10. Los Convenios de la Haya de 1899 y 1907, y cuya finalidad tradicional ha sido regular la conducción de las hostilidades y los medios legítimos de combate; Protocolo facultativo de los niños, niñas y jóvenes víctimas de los conflictos armados. (Ley 765 de 2002). Convención sobre los Derechos del Niño. (Ley 12 de 1991).

11. Los Convenios Internacionales del Trabajo debidamente ratificados por Colombia como parte integrante del bloque de constitucionalidad.

12. Las Declaraciones de Estocolmo sobre el entorno humano (1972) y la de Río de Janeiro destinados a la salvaguardia del medio ambiente global.

13. La Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. (Ley 51 de 1981).

14. La Convención internacional sobre la protección de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. (Ley 146 de 1994).

15. La recomendación sobre la Educación para la Comprensión, la Cooperación y la Paz Internacionales y la Educación relativa a los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales. (Aprobada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia, y la Cultura en su 18ª Reunión, el 19 de noviembre de 1974).

16. Los derechos y garantías que siendo inherentes a la persona humana no figuren en la Constitución Política y en los instrumentos internacionales vigentes.

Artículo 6º. *Destinatarios de la Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías.* Con fundamento en el artículo 13, inciso 1º de la Constitución Nacional, la Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación, tendrá como destinatarios a los niños, niñas, jóvenes y adultos que estudian en las instituciones educativas nacionales, como también a los docentes y demás integrantes de la comunidad educativa en general, tanto de los niveles básico, primaria y secundaria, como técnico, profesional y universitario.

El Ministerio de Educación a través de las entidades del Gobierno Nacional encargadas de impartir programas informales de educación o capacitación, vinculará a otros grupos poblacionales como niñas, niños y jóvenes descolarizados, desplazados, minusválidos y demás sujetos vulnerables no escolarizados del país, según lo establecido en el artículo 13, inciso 3º de la Constitución Nacional.

También serán destinatarios de la Cátedra los docentes de instituciones públicas de educación y a los servidores públicos vinculados a las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal; para lo cual el Departamento Administrativo de la Función Pública desarrollará y ejecutará programas de capacitación y formación en Derechos Humanos, con el fin de garantizar el desarrollo armónico e integrado del país y la prestación de los servicios a su cargo, con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad e imparcialidad.

Parágrafo 1º. El Gobierno Nacional promoverá la suscripción de convenios con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, para adelantar campañas con los funcionarios, guardianes y población privada de la libertad sobre Promoción, Difusión y Respeto de los Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación.

Parágrafo 2º. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y con la ayuda del Ministerio de Educación y demás organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales competentes, y con base en Instrumentos Internacionales bajo los auspicios de las Naciones Unidas, y específicamente en la

Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (Ley 146 de 1994), el Convenio de la OIT relativo a los trabajadores migrantes número 97/49 y el Convenio sobre las migraciones número 143/75 –disposiciones orientadas a la protección de los migrantes– y en el artículo 96 de la Constitución Nacional –doble nacionalidad–, en todos los derechos y deberes extraterritoriales de los colombianos en el exterior, **diseñará un programa especial para la comunidad colombiana en el exterior** y será dictado en las circunscripciones consulares.

Artículo 7º. *Cultura de Derechos Humanos en el ambiente de aprendizaje.* La enseñanza de Derechos Humanos debe ser coherente y compatible con su contenido. El educador en Derechos Humanos debe promover la vivencia de los mismos en el ambiente de aprendizaje, o en el aula de clase. Esto es, motivar la participación de la democracia, la tolerancia, el respeto a la dignidad humana, la solidaridad, la igualdad y el respeto a la diferencia; y en general motivar en el lugar de aprendizaje todos los preceptos que fundamentan los Derechos Humanos. Asimismo, la perspectiva de los Derechos Humanos debe incorporarse en el manual de convivencia de las instituciones educativas públicas y privadas, en el gobierno escolar y en todas aquellas actividades y procesos que se desarrollen en el ambiente educativo.

Parágrafo. Las instituciones de educaciones públicas y privadas deberán revisar sus Manuales de Convivencias y sus Proyectos Educativos Institucionales, PEI, a fin de que la perspectiva de los Derechos Humanos quede incluida en ellos. Para ello, y a partir de la promulgación de esta ley, el Ministerio de Educación desarrollará procesos de capacitación en Derechos Humanos a todos los profesores y de acompañamiento en la revisión de los Manuales de Convivencias y de los PEI con perspectivas en Derechos Humanos.

Artículo 8º. *Ámbito de aplicación.* La Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación desarrollará objetivos, metodologías, enfoques sectoriales y trabajará con ejes transversales apropiados para cada nivel, grado, disciplina y carrera profesional que se implemente en el país en todas las instituciones educativas públicas y privadas, con el fin de garantizar el desarrollo armónico e integrado del país, con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad e imparcialidad.

Parágrafo. La administración nacional, a través del Departamento Administrativo de la Función Pública, implementará y desarrollará el proceso anteriormente dispuesto, como también el uso de nuevas herramientas tecnológicas, como el Internet, los centros de información bibliográfica, las bibliotecas virtuales, las bases de datos, y aprovechará todas las expresiones artísticas, deportivas, recreativas y culturales como el cine y el teatro; la publicación de comics y de historietas en lenguaje sencillo; medios audiovisuales y comunicación como la televisión y la radio.

Artículo 9º. *Dirección Administrativa.* La Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación será responsabilidad del Ministerio de Educación Nacional y estará dirigida por él mismo, el cual reglamentará su implementación gradual y sistemática en todas las instituciones de educación formal y no formal, oficiales o privadas del país.

Parágrafo 1º. El Ministerio de Educación Nacional proveerá el equipo humano especializado que deberá encargarse de fijar las metas, prioridades, planes, programas, estrategias, herramientas e indicadores de logros para la ejecución de la Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación.

Parágrafo 2º. Para lo establecido en el parágrafo anterior el Ministerio de Educación Nacional podrá establecer alianzas con organismos nacionales como la Defensoría del Pueblo que tiene el mandato constitucional para la promoción y el respeto de los Derechos Humanos, así como organismos internacionales como la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la Unesco y demás entidades u organizaciones que promuevan los Derechos Humanos en la esfera de la educación.

Artículo 10. *Comité Interinstitucional de Educación en Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación.* Créase el Comité Interinstitucional de Educación en Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación, el cual al mismo

tiempo será Observatorio Nacional de Derechos Humanos, y estará integrado por un representante de cada una de las entidades del gobierno nacional y organismos de control que desarrollen programas de esta naturaleza, con el fin de articular, fortalecer, monitorear y racionalizar los propósitos y resultados en la gestión de los Derechos Humanos.

Este Comité estará coordinado por el Ministerio de Educación Nacional. Participarán en condición de invitados el Director de la Oficina en Colombia de la Comisión de Derechos Humanos y el Representante en Colombia del Alto Comisionado de Paz de la ONU, o sus delegados.

El Comité dictará su propio reglamento en un término no mayor de sesenta días posteriores a la fecha de su integración, y se reunirá trimestralmente.

Artículo 11. *Funciones del Comité.* Serán funciones del Comité:

1. Asesorar a las instituciones miembros del Comité en la definición e implementación de la educación en Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación.

2. Validar a través de procesos participativos, iniciativas y propuestas de los organismos gubernamentales y no gubernamentales en materia de educación en Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación.

3. Promover la articulación de esfuerzos con otras instituciones públicas o privadas, nacionales e internacionales.

4. Realizar seguimiento a los compromisos y obligaciones incluidas en esta ley.

5. Impulsar el análisis y la investigación en educación en Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación.

6. Favorecer la cultura de los Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación a través de la difusión, divulgación y promoción en la enseñanza y aprendizaje de los Derechos Humanos en sus tres componentes básicos: Conocimiento, Valores y Actitudes, y Habilidades o Destrezas.

7. El Comité Interinstitucional presentará informes semestrales al Procurador General de la Nación, al Contralor General de la República, al Defensor del Pueblo y al Congreso de la República, a través de las Comisiones VI y de Derechos Humanos de Senado y Cámara, en donde serán debatidos y posteriormente remitidos a las respectivas plenarias de cada Corporación.

Artículo 12. *Participación ciudadana.* El Ministerio del Interior y de la Justicia impulsará la constitución de la Red Nacional de Educación en Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación, para facilitar la expresión y la participación democrática en los contenidos, las estrategias y las metas de la Cátedra de Derechos Humanos, desde el espacio de la sociedad civil y desde las dimensiones de pluralidad e independencia con la participación de académicos (as), investigadores (as), rectores, docentes, organizaciones de estudiantes, organizaciones civiles, organizaciones no gubernamentales, iglesias reconocidas por el Estado, padres de familia, medios de comunicación, redes de Internet, organizaciones de colombianos en el exterior, organizaciones no gubernamentales de políticas migratorias, minorías étnicas, desplazados, desmovilizados y las personas que se hayan destacado en la defensa y promoción de los Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación en el territorio nacional.

Artículo 13. *Cooperación.* El Gobierno nacional promoverá la suscripción de convenios de asesoramiento y cooperación técnica y/o financiera ante la Unesco, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas; con los Estados partes que suscribieron la Declaración Universal de los Derechos Humanos; con las organizaciones públicas y privadas nacionales e internacionales, para la formación, promoción y divulgación permanente en materia de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación.

Artículo 14. *Difusión, divulgación y promoción de los Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación.* El Gobierno Nacional en coordinación con las demás autoridades e instituciones del Sector Central y organismos competentes, implementará programas para difundir, divulgar y promover los Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación y para lo cual establecerá alianzas con los medios de comunicación escritos, radiales, de televisión, Internet, comunitarios, públicos y privados.

El Ministerio de Educación Nacional publicará manuales, cartillas y cuadernos sobre los Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación para distribuirlos gratuitamente en las instituciones educativas del país, formal e informal.

Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional utilizará para la Cátedra de educación de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación, mecanismos de comunicación adecuados para las personas con discapacidad y para las comunidades indígenas y para todo grupo étnico existente en el territorio nacional, en su lengua nativa, como también para la comunidad colombiana en el exterior.

Artículo 15. *Control y vigilancia.* El Ministerio de Educación Nacional y el Comité Interinstitucional, en su carácter de Observatorio de Derechos Humanos, presentarán anualmente un informe sobre la gestión y el desarrollo de la Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación, a las Comisiones Sextas y Comisiones de Derechos Humanos de Senado y Cámara, al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo y al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia.

Artículo 16. *Régimen de transición.* A partir de la entrada en vigencia de la presente ley el Ministerio de Educación deberá organizar lo concerniente a la planificación y definición de metas, programas, metodologías, estrategias y para garantizar el inicio y la implementación de la Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación en el mes de enero del año 2006.

Artículo 17. *Financiación.* Para la financiación de la Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda apropiará el presupuesto de los recursos necesarios para su normal funcionamiento.

Artículo 18. *Divulgación de la ley.* El Gobierno Nacional organizará campañas pedagógicas de difusión masiva sobre la presente ley.

Artículo 19. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Rocío Arias Hoyos, Representante a la Cámara por el departamento de Antioquia; *Alexánder López Maya*, Representante a la Cámara por el departamento del Valle del Cauca.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 264 DE 2004 CAMARA

por la cual se expide la ley forestal.

TITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

CAPITULO I

Objeto de la ley, principios y normas generales, interés estratégico y planificación

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto establecer el Régimen Forestal Nacional, conformado por un conjunto coherente de normas legales y coordinaciones institucionales, con el fin de promover el desarrollo sostenible del sector forestal colombiano en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Forestal. A tal efecto, la ley establece la organización administrativa necesaria del Estado y regula las actividades relacionadas con los bosques naturales y las plantaciones forestales.

Artículo 2°. *Principios y normas generales.* En el desarrollo de los objetivos y estrategias de la política forestal, el Régimen Forestal Nacional se rige por los siguientes principios y normas generales:

1. Se declara de prioridad nacional e importancia estratégica para el desarrollo del país la conservación y el manejo sostenible de sus bosques naturales y el establecimiento de plantaciones forestales, los mismos que se ejecutarán en armonía con los instrumentos relevantes de Derecho Internacional de los que la República de Colombia es parte signataria.

2. Se instituye como cláusula de sujeción institucional al Régimen Forestal Nacional, el uniforme sometimiento de todas las instituciones públicas del país que participen en el desarrollo del sector forestal, y sin perjuicio de las autonomías y potestades territoriales, a las normas, estrategias y políticas nacionales de dicho régimen, en la perspectiva de garantizar la organicidad y la coherencia requeridas como condición esencial para propiciar la inversión sostenida y creciente en el sector

forestal, brindando a los agentes económicos y actores forestales en general un marco claro y universal de seguridad jurídica.

3. La conservación y el desarrollo forestal sostenible de la región amazónica y del Chocó biogeográfico serán materia de medidas especiales de fomento a establecerse por el Gobierno Nacional, debiendo adoptar las decisiones que garanticen la efectiva operatividad de lo dispuesto por el artículo 92 de la Ley 99 de 1993.

4. Las acciones para detener la deforestación y la tala ilegal de los bosques, así como para promover el desarrollo sostenible del sector forestal, deberán ser adoptadas y ejecutadas de manera conjunta y coordinada entre el Estado, la sociedad civil y el sector productivo, propendiéndose al acceso equitativo a los recursos y a su aprovechamiento integral, en el marco de los requerimientos básicos para la conservación de los ecosistemas y su diversidad biológica.

5. El Estado promoverá el desarrollo del sector forestal como un reconocimiento de los beneficios económicos, sociales y ambientales que el mismo genera para el país. Se declara el desarrollo del sector forestal como una tarea nacional prioritaria para la consecución de la paz y la convivencia ciudadana.

6. El fomento de las actividades forestales debe estar dirigido a la generación de empleo y el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones rurales y de la sociedad en general.

7. El Estado estimulará el estudio, la investigación científica, la asistencia técnica, la transferencia tecnológica, la protección fitosanitaria, así como el rescate y la conservación de los conocimientos tradicionales y su divulgación, como elementos fundamentales para el manejo sostenible de los bosques naturales y el desarrollo de plantaciones forestales.

8. Objetivo del manejo integral de los bosques naturales es mantener un nivel sostenible de productividad sus recursos forestales maderables y no maderables y sus servicios ambientales, conservando sustancialmente las calidades originales de sus ecosistemas y de su diversidad biológica.

9. A fin de generar un proceso creciente de acatamiento voluntario de las normas legales del Régimen Nacional Forestal, el Estado promoverá, en el ámbito nacional, departamental y municipal, la difusión masiva de la importancia y los valores de los bosques.

10. El Estado garantiza el derecho de las comunidades indígenas y afrocolombianas a la libre toma de decisiones, dentro del marco de la ley, respecto de las actividades forestales de carácter sostenible que desearan emprender en sus territorios, conforme a la Ley 21 de 1991, la Ley 70 de 1993, y demás normas complementarias.

11. Las plantaciones forestales, al igual que los sistemas agroforestales, cumplen una función fundamental en la producción de energía renovable, el abastecimiento de materia prima, el suministro de bienes y servicios ambientales, la ampliación de la oferta de recursos de los bosques, la generación de empleo y el desarrollo socioeconómico nacional, por lo cual el Estado estimulará su desarrollo en las tierras que no cuenten con cobertura boscosa natural.

12. Se reconoce la ocupación económica de los bosques de producción a través del aprovechamiento sostenible por actores forestales regulares, como la estrategia fundamental para su conservación en pie y el mantenimiento de la biodiversidad y los servicios ambientales asociados a sus ecosistemas. Para el efecto, es obligación del Estado brindar seguridad jurídica efectiva a dichos actores y establecer un ambiente propicio a las inversiones.

13. Las líneas de política nacional se desarrollarán regionalmente atendiendo a las particularidades de cada región. La gestión de la conservación y el manejo sostenible de los bosques naturales debe ser descentralizada y participativa, sin perjuicio de la cláusula de sujeción institucional al Régimen Nacional Forestal. En todo caso, el Estado fomentará el uso de los bosques naturales con claros objetivos sociales, culturales, económicos y ecológicos.

14. Las plantaciones forestales con fines de protección serán establecidas o promovidas por los organismos públicos, nacionales o regionales, en los espacios que lo requieran con fines de recuperación de suelos, protección de cuencas hidrográficas, restauración vegetal de áreas protectoras, conservación de la biodiversidad y demás servicios ambientales.

15. El Estado establecerá y reglamentará los mecanismos específicos de asistencia técnica forestal requeridos para el cabal cumplimiento de la presente ley.

16. Se reconoce el vuelo forestal como un derecho real autónomo con respecto del suelo, a efectos de su tráfico patrimonial y de constituirse en garantía real independiente de su base espacial, sin perjuicio de su concurrencia, a interés y conveniencia del titular. El reglamento establecerá las condiciones para el ejercicio de este reconocimiento y las formalidades para su perfeccionamiento legal.

Artículo 3°. *Interés prioritario e importancia estratégica.* Se declara de interés prioritario e importancia estratégica para la Nación las actividades relacionadas con el establecimiento, manejo y aprovechamiento de plantaciones forestales; la conservación y el manejo sostenible de los bosques naturales; la industrialización y/o comercialización de los productos y servicios forestales, así como el conocimiento y la investigación forestal.

CAPITULO II

Institucionalidad y competencias

Artículo 4°. *Atribuciones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.* El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, es la entidad atribuida de competencia para la formulación de la política nacional de gestión sostenible de los bosques naturales, protección de los bosques frágiles y restauración de los ecosistemas forestales degradados, a cuyo efecto expedirá las normas requeridas para su ordenación, protección, control, administración, conservación y aprovechamiento sostenible.

Artículo 5°. *Atribuciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.* El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como organismo rector de la producción agropecuaria, forestal y pesquera, es la entidad competente para: a) Formular la política nacional de producción forestal; b) Expedir las normas de fomento requeridas, y c) Promover las plantaciones forestales de carácter productor a través de núcleos forestales, así como la producción forestal mediante cadenas productivas.

Parágrafo 1°. Se exceptúan de estas funciones aquellas relacionadas con plantaciones forestales que tengan fines exclusivamente protectores, las cuales son atribuciones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en un plazo no mayor de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley, establecerá los arreglos institucionales y mecanismos pertinentes a los efectos previstos por la Ley 139 de 1994, las normas tributarias pertinentes y las demás normas que las modifiquen o sustituyan. Para tal fin, se tendrá en cuenta, entre otros aspectos, la cobertura institucional, la capacidad operativa y la idoneidad técnica.

Artículo 6°. *Funciones del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.* El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, como organismo rector del desarrollo económico y social del país, de acuerdo con su competencia, formulará la política relacionada con la competitividad, integración y desarrollo de los sectores productivos de la industria, el comercio exterior de bienes, servicios y tecnología y la promoción de la inversión extranjera en materia de bosques.

Artículo 7°. *Reglamentación de Areas Forestales.* Los criterios para la definición y reglamentación de las áreas forestales serán definidos por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Departamento Nacional de Planeación.

Artículo 8°. *Consejo Nacional Forestal.* Créase el Consejo Nacional Forestal como un órgano de coordinación y concertación de la política forestal nacional. El Consejo estará integrado por los siguientes miembros: el Director del Departamento Nacional de Planeación, los Ministros de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Comercio, Industria y Turismo, el Alto Consejero de la Acción Social, o sus delegados y un (1) representante de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, un (1) representante del gremio forestal productivo nacional, un (1) representante de las organizaciones de profesionales de Ingeniería Forestal, un (1) representante del Consejo Nacional de la Cadena Forestal, un (1) representante del

sector minero energético nacional, un (1) representante de los Decanos de las Facultades de Ingeniería Forestal Colombiana, un (1) representante de los centros de investigación forestal, un (1) representante de los Pueblos Indígenas, un (1) representante de las Comunidades Afrocolombianas y un representante de las reservas campesinas.

Parágrafo 1°. La Secretaría Técnica del Consejo Nacional Forestal estará a cargo de la gerencia del Plan Nacional de Desarrollo Forestal, quien convocará.

Parágrafo 2°. El Consejo Nacional Forestal deberá reunirse por lo menos una (1) vez cada cuatro (4) meses y tendrá la facultad de expedir su propio reglamento. La forma de elección de los representantes a este Consejo será definida por el Gobierno Nacional.

Artículo 9°. *Funciones*. El Consejo Nacional Forestal tendrá las siguientes funciones:

1. Asesorar la formulación, implementación, ejecución y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo Forestal y de los planes de desarrollo forestal regionales.

2. Formular mecanismos de fomento para la industrialización y mercadeo de productos provenientes de plantaciones forestales y del bosque.

3. Procurar el fortalecimiento de los programas de crédito forestal para que sean oportunos y adecuados.

4. Actuar como espacio de concertación entre el sector público y el sector privado para acordar acciones, medidas y mecanismos que permitan alcanzar los propósitos y metas del desarrollo forestal sostenible fijados en el Plan Nacional de Desarrollo Forestal, en coordinación con la función de concertación establecida con el Consejo Nacional de la Cadena Forestal.

5. Analizar y proponer mecanismos de coordinación y articulación de la política forestal con las otras políticas sectoriales de la economía nacional.

6. Promover la suscripción de convenios de cooperación técnica con empresas u organismos, públicos o privados, nacionales o extranjeros, interesados en realizar actividades forestales.

7. Impulsar la formulación, promoción y desarrollo de proyectos de venta de servicios ambientales en Colombia y en el exterior.

8. Las demás que le señale el reglamento.

Artículo 10. *Dependencias especiales forestales*. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Junta Directiva del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incóder, en un plazo de un año a partir de la sanción de la presente ley, deberán establecer dentro de sus estructuras orgánicas y con recursos humanos de su propio plantel, las respectivas dependencias especiales forestales con el fin de desempeñar las funciones que les corresponden conforme a la presente ley.

Parágrafo 1°. En el marco de su autonomía las Corporaciones Autónomas Regionales y Corporaciones para el Desarrollo Sostenible, deberán establecer las dependencias especiales forestales a que se refiere el presente artículo.

CAPITULO III

Planificación

Artículo 11. *Plan Nacional de Desarrollo Forestal*. Adóptase el Plan Nacional de Desarrollo Forestal, PNDF, como marco orientador de la política de desarrollo forestal del país, el cual deberá ejecutarse a través de planes y/o programas forestales regionales, departamentales y/o municipales, permitiéndose así su actualización.

Artículo 12. *Plan General de Ordenación Forestal*. Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible elaborarán y aprobarán mediante acto administrativo, en un plazo no mayor de dos (2) años a partir de la vigencia de la presente ley, el Plan General de Ordenación Forestal de sus respectivas jurisdicciones, incluyendo las áreas que forman parte de las reservas forestales, conforme a lo establecido por la presente ley.

Parágrafo. En tanto se elabore y apruebe el Plan General de Ordenación Forestal de cada jurisdicción, el aprovechamiento forestal se registrará conforme a la normatividad existente para tal fin.

TITULO II

BOSQUES NATURALES Y PLANTACIONES FORESTALES

CAPITULO I

Clasificación de las tierras forestales

Artículo 13. *Clasificación*. Para efectos de la ordenación y manejo forestal sostenible, las tierras serán oficialmente clasificadas, mediante acto administrativo de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible, en:

1. **Áreas Forestales de Protección:** Corresponde a las que deben conservar su cobertura boscosa, natural, con el fin de proteger los recursos naturales renovables y brindar otros servicios ambientales.

2. **Áreas Forestales de Producción:** Corresponden a las destinadas al aprovechamiento forestal sostenible del bosque natural o a la realización de plantaciones forestales, incluyendo las tierras degradadas y no declaradas de protección.

Artículo 14. *Áreas de Reserva Forestal*. Son Áreas de Reserva Forestal las extensiones territoriales que, por la riqueza de sus formaciones vegetales y la importancia estratégica de sus servicios ambientales, son delimitadas y oficialmente declaradas como tales por el Estado, con el fin de destinarlas exclusivamente a la conservación y al aprovechamiento sostenible de los recursos forestales.

Parágrafo. En el plazo máximo de tres años a partir de la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional deberá definir y adoptar el mapa actualizado de las Áreas de Reserva Forestal de la Nación, debiendo establecer las medidas pertinentes para su monitoreo y control efectivo.

CAPITULO II

Bosque natural

Artículo 15. *Bosque Natural*. Para efectos de la presente ley, se denomina bosque natural al ecosistema compuesto por árboles y arbustos con predominio de especies autóctonas, en un espacio determinado y generados espontáneamente por sucesión natural.

Artículo 16. *Tipos de aprovechamiento*. El aprovechamiento de productos maderables y no maderables de los bosques naturales puede ser:

Doméstico: Cuando se realiza exclusivamente para satisfacer las necesidades familiares básicas del titular, como vivienda, corrales y cercos, o leña.

Comercial: Cuando tiene por fin generar beneficios económicos a partir de su aprovechamiento, uso y transformación.

Científico: Cuando el fin es adelantar estudios o investigaciones básicas o aplicadas sobre los recursos forestales.

Especiales: Son los realizados para la ejecución de obras o actividades de interés nacional que impliquen el cambio temporal o definitivo de la cobertura boscosa.

Artículo 17. *Clases de Derechos de Aprovechamiento*. Las formas de adquirir el derecho de aprovechamiento forestal en bosques naturales son las siguientes:

Por ministerio de la ley: Es el uso consuetudinario, gratuito y sin exclusividad de los recursos naturales de dominio público, que hacen sin que necesiten permiso los habitantes del territorio nacional para satisfacer sus necesidades elementales, las de su familia y las de sus animales de uso doméstico, en cuanto con ello no se violen disposiciones legales o derechos de terceros.

Autorización: El aprovechamiento forestal de bosques naturales de propiedad privada o comunal está condicionado a previa autorización al propietario del terreno, constituida por el acto administrativo que la otorga, conforme al reglamento y las normas subsidiarias de la materia. Tratándose de bosques de comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas, podrán celebrarse voluntariamente contratos con cláusula de mutuo acuerdo de sujeción a la autoridad del Estado, a la presente ley y demás normas vigentes.

Permiso: Son los aprovechamientos en bosques públicos bajo condiciones de duración y volumen señalados por el reglamento, que se conceden directamente por la autoridad competente en virtud de condiciones especiales debidamente justificadas en el acto administrativo que lo otorga, como extensión insuficiente para una concesión, fines científicos u otras.

Concesión Forestal: El derecho de aprovechamiento comercial en bosques públicos de producción forestal se obtiene por concesión otorgada al mejor postor en licitación pública, por un plazo de 40 años, cuya vigencia y prórroga están sujetas a los resultados de auditorías forestales periódicas. La concesión es un derecho real sobre el suelo forestal, transferible y gravable, y constituye título suficiente para el pronto amparo administrativo y judicial frente a cualquier acto que lo menoscabe o amenace menoscabarlo.

Asociación: Es el aprovechamiento de bosques de dominio público en áreas de producción forestal a través de contrato de asociación entre el administrador del recurso o una entidad pública, y un privado.

Artículo 18. *Manejo Forestal Sostenible.* Para efectos del aprovechamiento de los recursos forestales con fines comerciales se entenderá por manejo forestal sostenible el proceso para alcanzar uno o más objetivos relacionados a la producción de un flujo continuo de productos y servicios forestales deseados, sin reducir sus valores ambientales, sociales y económicos, ni su productividad futura.

Parágrafo. La evaluación del manejo de los bosques naturales se hará a través de la adopción, desarrollo, validación e implementación de criterios e indicadores de sostenibilidad y/o esquemas de certificación.

Artículo 19. *Trámites y procedimientos.* Conforme con el reglamento que para tal fin expida el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, es atribución legal de la Corporación Autónoma Regional o, en su caso, de Desarrollo Sostenible, de la respectiva jurisdicción, la calificación de las solicitudes y el otorgamiento de cualquier clase de derecho de aprovechamiento forestal en bosques naturales, así como su monitoreo y control, en observancia de los principios de transparencia, debido proceso y revisión de sus actos administrativos.

Parágrafo 1°. Las solicitudes de aprovechamiento forestal efectuadas antes de la expedición de la presente ley se registrarán por las normas vigentes al momento de su presentación, salvo que convenga a los solicitantes acogerse a la nueva normativa.

Parágrafo 2°. En relación con el otorgamiento de derechos de aprovechamiento forestal de los bosques naturales, las Corporaciones de Desarrollo Sostenible gozarán de las mismas prerrogativas y tendrán las mismas facultades y competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales.

Parágrafo 3°. El reglamento que se adopte en materia de aprovechamiento forestal establecerá, como mínimo, los siguientes aspectos:

- a) Los procedimientos y requisitos para las solicitudes de aprovechamiento forestal;
- b) Los plazos en los que se debe surtir los trámites;
- c) Las especificaciones técnicas para la elaboración, revisión y aprobación de inventarios forestales y planes de manejo;
- d) Las obligaciones del titular del aprovechamiento;
- e) Las causas de caducidad y/o revocatoria de los derechos forestales;
- f) Los mecanismos de mediación y solución en asuntos relacionados con el tipo de aprovechamiento;
- g) Las contravenciones y sanciones administrativas y los procedimientos y recursos impugnatorios a que están sujetos.

Artículo 20. *Aprovechamientos forestales por comunidades étnicas.* Es derecho exclusivo de las comunidades afrocolombianas e indígenas el aprovechamiento de los recursos forestales de sus territorios, en observancia de las normas legales tutelares de la conservación y el aprovechamiento forestal sostenible.

Parágrafo. Como herramienta para promover su desarrollo y activar las economías locales, es potestativo de dichas comunidades celebrar con personas naturales o jurídicas contratos con cláusula de mutuo acuerdo de sujeción a la autoridad del Estado, a la presente ley y demás normas vigentes. Dichos contratos deberán establecer claramente la forma de participación comunitaria en el proceso productivo y/o los beneficios. El reglamento establecerá las modalidades de vinculación contractual, de perfeccionamiento de los contratos y de mediación de la autoridad del Estado con el fin de asegurar a las partes contratantes el debido cumplimiento de las prestaciones libremente convenidas.

Artículo 21. *Plan de Manejo Forestal.* El aprovechamiento comercial de bosques naturales está sujeto a la previa aprobación de un plan de manejo forestal, el mismo que, basado en el inventario forestal, determina la oferta y capacidad de renovación de los recursos, así como las modalidades de intervención y prácticas silviculturales que serán aplicadas para garantizar el uso sostenible del recurso. Dicho plan será elaborado por un ingeniero forestal de acuerdo con los parámetros que determine el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Parágrafo 1°. El plan de manejo forestal aprobado por la Corporación Autónoma Regional o de Desarrollo Sostenible es parte integrante del acto administrativo que otorga el derecho de aprovechamiento, siendo su fiel cumplimiento requisito esencial para la conservación de tal derecho, tratándose del aprovechamiento científico, el proyecto de investigación tiene mérito de plan de manejo forestal.

Parágrafo 2°. La ejecución del plan de manejo estará a cargo de un agente forestal, quien es responsable del cumplimiento de las condiciones establecidas en el mismo y en el acto administrativo que lo aprueba. Las recomendaciones del agente forestal son de cumplimiento obligatorio para el titular de la operación forestal a que sirve.

Parágrafo 3°. Las operaciones forestales que se certifiquen conforme a un sistema internacional reconocido de certificación forestal voluntaria, gozarán del trato de celeridad administrativa y los beneficios especiales que, por alivio de la carga estatal de monitoreo y control, serán determinados por el reglamento.

Artículo 22. *Monitoreo y control.* Para el monitoreo y control del aprovechamiento forestal sostenible de bosques naturales se utilizarán los siguientes mecanismos, con las correspondientes tasas por calificación, verificación, ejecución y custodia documentaria, a determinarse en el reglamento:

a) **Los manifiestos de aprovechamiento**, que, en calidad de declaraciones juramentadas sobre el avance de la ejecución del plan de manejo forestal, emitirán solidariamente los titulares de los derechos otorgados y los agentes forestales, serán determinados por vía reglamentaria por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial;

b) **Los manifiestos de abastecimiento de materia prima**, que, conforme a reglamento, emitirán los centros de procesamiento para acreditar que se abastecen exclusivamente, y según el mérito del respaldo documentario de sus adquisiciones, de productos procedentes de aprovechamientos forestales legalmente otorgados, bajo sanción, en su caso, de decomiso y remate de los productos ilegales, multa y clausura del establecimiento, conforme a reglamento;

c) **Las guías de transporte forestal**, corresponden a los instrumentos expedidos por la autoridad competente y que amparan el transporte de productos forestales primarios de bosques naturales. Se presume de pleno derecho como productos forestales ilegales, sujetos a decomiso y remate conforme a reglamento, los que en su transporte, almacenamiento, procesamiento y comercialización no se encuentren amparados por dichos instrumentos. Los vehículos que se presten al transporte ilegal de productos del bosque están sujetos a decomiso y remate o sanción alternativa de multa, de acuerdo con circunstancias atenuantes debidamente justificadas, conforme a reglamento. El reglamento determinará la forma de identificar los productos de las plantaciones forestales a efectos de su transporte, con el fin exclusivo de monitorear la circulación de los productos de bosques naturales;

d) **Las inspecciones forestales**, que incluyen tanto verificaciones en bosque y centros de procesamiento como puestos de control fijos y móviles, inclusive en puestos de aduana, así como las auditorías forestales, conforme a reglamento. Producen mérito oficial las inspecciones y auditorías de las operaciones certificadas por el sistema internacional de certificación forestal voluntaria. Cuando el producto forestal no esté amparado por un derecho concedido por la autoridad competente, se procederá al decomiso de los productos y medios utilizados para la infracción y se le impondrá una multa por el quintuplo del valor comercial del producto;

e) **Los mecanismos de control social**, conforme a reglamento.

Parágrafo 1°. No se podrá efectuar eliminación de bosques naturales con fines de ejecución de actividades agropecuarias ni de establecimiento de plantaciones forestales, con excepción de los tipos de aprovechamiento

especial a que se refiere la presente ley. El reglamento determinará los mecanismos de control y el sistema de multas progresivas aplicable, además del decomiso y remate de los productos forestales y los medios utilizados.

Parágrafo 2°. Los montos líquidos resultantes de los remates y las multas serán manejados en cuentas especiales y destinados exclusivamente al fortalecimiento de las actividades de monitoreo y control, a la rehabilitación de las áreas afectadas y a un programa permanente de difusión a desarrollarse por medios de comunicación social masiva, destinado a crear conciencia ciudadana sobre la razón de ser de la tutela jurídica de la conservación y el aprovechamiento sostenible de los bosques naturales y sus recursos, a fin de provocar el creciente acatamiento voluntario de la ley y promover los mecanismos de participación y control social en el Régimen Forestal Nacional.

Parágrafo 3°. Se considera a los ingenieros forestales al servicio de los actores privados como agentes auxiliares de la autoridad competente, bajo la denominación de agentes forestales, adquiriendo por tal virtud la calidad de funcionarios públicos en uso de sus atribuciones, dando fe pública a los instrumentos que suscriban e incurriendo, en su caso, en las responsabilidades de ley. El reglamento establecerá las condiciones de su ejercicio, incluyendo las sanciones disciplinarias de inhabilidad temporal o definitiva para actuar profesionalmente en el sector forestal.

Parágrafo 4°. El monitoreo y control de las operaciones forestales podrá ser efectuado directamente por la autoridad competente o delegado a profesionales forestales o personas jurídicas dedicadas a la actividad u otras entidades públicas, de acuerdo con el reglamento.

Parágrafo 5°. Cuando el aprovechamiento se haga en forma directa por la entidad pública administradora del recurso forestal, el seguimiento será efectuado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o el ente que este determine, conforme al reglamento.

Artículo 23. *Tasas de aprovechamiento forestal.* Las tasas de aprovechamiento forestal se determinan teniendo en cuenta: a) Que el aprovechamiento sostenible de productos maderables de los bosques naturales garantiza su renovabilidad y no implique disminución del capital forestal; b) Que el aprovechamiento de productos no maderables o secundarios debe ser incentivado con una tasa inferior, y c) Que dichas tasas deben ser destinadas para cubrir los costos de los servicios de control y monitoreo en que incurra la autoridad ambiental.

Parágrafo 1°. La eliminación de la cobertura forestal conlleva la eliminación del capital forestal y la alteración del ecosistema, por lo que la tasa debe ser correlativa. En consecuencia, los derechos de aprovechamiento forestal están sujetos a las tasas que, mediante acto administrativo expreso y de acuerdo con los criterios referidos en el artículo 22 de la presente ley, determine y justifique el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Parágrafo 2°. Todos los pagos serán efectuados a la autoridad que otorga los derechos, manejados a través de una cuenta especial y dedicados exclusivamente a actividades de monitoreo, control y promoción del manejo forestal sostenible.

CAPITULO III

Plantaciones forestales

Artículo 24. *Plantación forestal.* Se entiende por plantación forestal el cultivo originado por la intervención directa del hombre.

Es de carácter productor la plantación forestal establecida con fines de aprovechamiento comercial y de carácter protector la implantada con el fin prioritario de generar servicios ambientales o servir a la protección de uno o varios recursos naturales renovables.

Parágrafo 1°. Las plantaciones de carácter protector únicamente podrán ser objeto de aprovechamiento maderable mediante sistemas que garanticen la conservación de la cobertura arbórea suficiente para brindar los servicios ambientales a que están destinadas. A tal efecto, el Plan de Establecimiento y Manejo Forestal deberá determinar el sistema de corta, extracción y cosecha aplicable.

Parágrafo 2°. El carácter productor o protector está determinado por el registro del mismo ante la autoridad competente al establecerse la plantación forestal.

Parágrafo 3°. Todo sistema agroforestal podrá ser objeto de las prácticas silviculturales requeridas para el desarrollo del cultivo sin que

se exija autorización por parte de la autoridad ambiental. El aprovechamiento y la movilización de los productos forestales obtenidos de estos sistemas gozarán del mismo tratamiento de las plantaciones comerciales y no requieren permiso o autorización.

Artículo 25. *Dominio.* Son de propiedad de la Nación las plantaciones forestales ubicadas en baldíos y demás terrenos de dominio público, establecidas por las entidades públicas o por los particulares en cumplimiento de las obligaciones de reposición, restitución o compensación del recurso.

Son de propiedad privada las plantaciones forestales establecidas por los particulares en terrenos de propiedad privada, así como las efectuadas por el Estado en tierras de particulares por vía de actividades de fomento.

La propiedad de las plantaciones forestales que sean efectuadas por el Estado con la participación de agentes privados quedará sujeta a lo que se establezca al respecto en los respectivos contratos.

Parágrafo 1°. Tratándose de Tierras de las Comunidades Negras, sin perjuicio de su carácter inalienable, inembargable e imprescriptible, y conforme al artículo 5° de la Ley 70 de 1993 y lo que determine el reglamento, son de propiedad de los asignatarios de las zonas delimitadas y asignadas por los Consejos Comunitarios, las plantaciones que ellos implanten y cultiven en dichas zonas; de propiedad colectiva de la comunidad las que se realicen en zonas no asignadas; y de propiedad de los arrendatarios las establecidas en tierras arrendadas para esos fines a particulares mediante contratos con cláusula de mutuo acuerdo de sujeción a la autoridad del Estado, conforme a reglamento.

Parágrafo 2°. Con las adecuaciones que sean necesarias, y que serán determinadas por el reglamento en estricta observancia de las leyes de la materia, lo dispuesto en el parágrafo anterior rige para las tierras de las comunidades campesinas y de los resguardos indígenas.

Artículo 26. *Establecimiento y aprovechamiento.* Toda plantación forestal de carácter productor realizada con recursos propios implica el derecho de su titular al aprovechamiento o a darle el destino que determine según la soberanía de su voluntad. Cuando excepcionalmente, y por causa de utilidad pública o interés social, el Estado requiriese expropiar tierras con plantaciones forestales, deberá incluirse en la indemnización el valor medio de mercado, al estado de cosecha, de las especies cultivadas, menos el monto de los costos de mantenimiento y manejo que el expropiado tendría que erogar hasta que alcanzaren su madurez. A conveniencia del interés público, la entidad expropiante podrá conceder al expropiado el plazo necesario para la cosecha.

Artículo 27. *Caminos o carreteables forestales.* Los caminos o carreteables forestales necesarios para adelantar el aprovechamiento forestal de las plantaciones forestales, se consideran parte integral del proyecto forestal, y no estarán sometidos a permisos o requisitos adicionales distintos a los previstos en la presente ley.

Cuando para la construcción de un camino o carreteable forestal se tenga que ocupar temporalmente un cauce natural o afectar un área de bosque natural, ubicados en el área del proyecto forestal, se cumplirán las condiciones generales que determine el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial mediante la guía correspondiente: La cual será definida en un plazo no mayor a seis meses, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 28. *Registro.* Toda plantación forestal de carácter productor será registrada ante la entidad que designe el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, quien lo comunicará a la autoridad ambiental de la jurisdicción respectiva.

Para el registro de la plantación forestal productora se requiere la siguiente información:

- a) Nombre e identificación del titular del cultivo forestal;
- b) Acreditación de la propiedad o tenencia del predio;
- c) Ubicación de la plantación;
- d) Área del cultivo y especies plantadas;
- e) Año de establecimiento.

Parágrafo 1°. Siempre que el titular se acoja a subsidios, incentivos tributarios o créditos de fomento previstos por ley, deberá registrarse también el Plan de Establecimiento y Manejo Forestal, a los solos fines de la verificación de buena inversión y del cumplimiento de los términos y condiciones bajo los cuales fueron concedidos.

Parágrafo 2°. Cuando se trate de una plantación forestal con fines de protección esta deberá registrarse ante la respectiva autoridad ambiental regional, presentando además de la información señalada en el presente artículo el respectivo Plan de Establecimiento y Manejo Forestal, PEMF.

Artículo 29. *Plan de Establecimiento y Manejo Forestal.* Toda plantación forestal que se establezca con financiación total o parcial de recursos estatales, créditos internacionales canalizados por entidades públicas, cooperación técnica internacional, financiación por la venta de servicios ambientales en el marco de un acuerdo multilateral, las que apliquen para el otorgamiento del Certificado de Incentivo Forestal (CIF), o aquellas que se establezcan en predios de propiedad del Estado, deberá elaborar y obtener la aprobación del Plan de Establecimiento y Manejo Forestal por parte de la autoridad competente, de acuerdo con las reglamentaciones existentes o las que se expidan para el efecto.

Parágrafo 1°. Cuando las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible actúen como ejecutores deberán elaborar el Plan de Establecimiento y Manejo Forestal, el cual será aprobado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Parágrafo 2°. El Plan de Establecimiento y Manejo Forestal, deberá ser elaborado por ingenieros forestales o profesionales afines con especialización en silvicultura.

Parágrafo 3°. La cosecha de las plantaciones a que se refiere el presente artículo se realizará conforme a lo dispuesto en el Plan de Establecimiento y Manejo Forestal.

Artículo 30. *Libre aprovechamiento y movilización.* Para el establecimiento y aprovechamiento de las plantaciones forestales y la movilización de sus productos no se requiere permiso, autorización, ni salvoconducto.

Para efectos de transporte, cada titular establecerá el sistema que mejor se adapte para la identificación de sus productos.

Parágrafo 1°. Cuando se trate de una plantación forestal protectora, el titular está en la obligación de informar a la autoridad ambiental respectiva el inicio de dicho aprovechamiento.

Parágrafo 2°. Las plantaciones forestales establecidas con anterioridad a la vigencia de la presente ley, en terrenos de propiedad privada que se encuentren en áreas que hayan sido declaradas como Areas Forestales Protectoras o que se declaren como Areas Forestales de Protección, podrán ser objeto de aprovechamiento o de venta de servicios ambientales.

Parágrafo 3°. Para la movilización de material vegetal o germoplasma destinado al establecimiento de plantaciones forestales no se requerirá permiso.

Artículo 31. *Reporte de volumen.* Toda persona natural o jurídica que realice aprovechamiento y/o movilización de productos forestales derivados de plantaciones forestales deberá reportar a la entidad competente el volumen de la madera producida y movilizada.

Artículo 32. *Silvicultura urbana.* Las áreas y recursos forestales al interior de los perímetros urbanos municipales y/o distritales tendrán un tratamiento especial para su administración, información, manejo, aprovechamiento y conservación por parte de las autoridades ambientales competentes, de conformidad al reglamento que expidan conjuntamente el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con las entidades competentes del nivel nacional, regional y local.

CAPITULO IV

De la producción industrial

Artículo 33. *Producción y manejo.* La producción industrial de bienes a partir de materia prima procedente de bosques naturales debe abastecerse exclusivamente de áreas de aprovechamiento sostenible bajo plan de manejo aprobado por la autoridad competente.

Parágrafo. En el Plan Nacional de Desarrollo se integrará el manejo sostenible de los bosques naturales como un factor de la economía nacional que es determinante para la estabilidad productiva de sus recursos y servicios ambientales, en beneficio de los productores forestales, las comunidades locales, la industria forestal, la sociedad en general y los mercados.

Artículo 34. *Desarrollo industrial.* El Estado promoverá el desarrollo y modernización del sector forestal para aumentar la competitividad de

la industria maderera. Para el efecto apoyará, la modernización industrial atendiendo los principios del desarrollo sostenible.

TITULO III

FINANCIACION, ESTIMULOS, INCENTIVOS, EXENCIONES Y GARANTIAS

Artículo 35. *Garantía a la inversión.* Para dar seguridad a las inversiones en la cadena forestal el Estado no modificará los contratos celebrados o que se celebren por el término de hasta veinte (20) años, contados a partir de la fecha de suscripción del contrato, excepto en los casos específicos acordados con el inversionista.

La garantía y seguridad a las inversiones, implica que las personas naturales y/o jurídicas que suscriban convenios y contratos con el Estado, no podrán ver incrementada la carga tributaria total, como consecuencia de aumentos en impuestos, tasas y otros gravámenes en el ámbito nacional, regional o municipal, durante la vigencia de dichos convenios y contratos.

Parágrafo. Ampliase a un término de treinta (30) años el período máximo establecido para los contratos de arrendamiento, mutuo, comodato, uso y usufructo de bienes muebles e inmuebles con destinación forestal.

Artículo 36. *Garantías sobre volúmenes aprovechables.* Para cualquiera de las clases de derechos con fines comerciales a que se refiere la presente ley, el volumen aprovechable constituye garantía real para transacciones crediticias u otras operaciones financieras; esta misma norma rige para las plantaciones forestales.

Artículo 37. *Vigencia de los incentivos.* Los incentivos relacionados con cualquier actividad del sector forestal que a la promulgación de la presente ley se encuentren vigentes serán de aplicación durante un plazo mínimo de 30 años.

Artículo 38. *De la renta gravable.* Los ingresos directos que reciban los beneficiarios por el pago de los incentivos forestales, no constituyen renta gravable, por conformar un reconocimiento por parte del Estado de los beneficios ambientales y sociales que originan los ecosistemas forestales, sean estos naturales o establecidos.

Artículo 39. *De las áreas forestales en desarrollo.* Las áreas forestales en desarrollo que estén cubiertas con los incentivos creados por el Estado para la actividad o que se encuentren definidas en un Plan de Establecimiento y Manejo Forestal o en Planes de Ordenación y Manejo Sostenible, en ejecución, registrado y aprobado por la autoridad competente, no serán objeto de programas de reforma agraria.

Artículo 40. *Bosques naturales de propiedad privada.* Los incentivos vigentes y aquellos que se pongan en vigencia para las actividades forestales, son aplicables a la conservación y el manejo sostenible de los bosques naturales de propiedad privada, conforme al reglamento.

Artículo 41. *Fomento.* El Estado debe promover mediante el otorgamiento de créditos preferenciales de fomento de hasta treinta (30) años, la exportación de los productos procedentes de plantaciones forestales y bosques naturales manejados sosteniblemente.

Parágrafo. El fondo a que hace referencia el artículo 92 de la Ley 99 de 1993, recibirá el 10% de los recursos a que se refiere el artículo 24 de la Ley 344 de 1996, los mismos que se destinarán al financiamiento y promoción de las actividades de manejo sostenible de los bosques naturales de dicha región.

Artículo 42. *Bienes muebles por anticipación.* Cuando se trate de bienes muebles por anticipación, de los que trata el artículo 659 del Código Civil, dichos bienes, podrán ser susceptibles de enajenarse a cualquier título, gravarse, transferirse, o constituirse en propiedad fiduciaria, comodato y usufructo, de manera independiente del bien inmueble al que se encuentran adheridos, de tal suerte que su transferencia no se tenga que hacer de manera simultánea al inmueble donde están ubicados, y su titularidad siempre puede ser escindida.

Artículo 43. *De los créditos puente.* La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, revisarán y ajustarán la reglamentación relacionada con los costos de capital, a fin de facilitar líneas de crédito puente para pequeños reforestadores hasta por el cincuenta por ciento (50%) del valor del CIF, de manera que dicho monto pueda ser reembolsado por Finagro de la cuenta respectiva.

Artículo 44. *Deducción por inversiones en nuevas áreas de ordenación, manejo y uso sostenible de bosque natural.* Las personas naturales o jurídicas que realicen directamente inversiones en áreas de ordenación, manejo y uso sostenible de bosque natural tendrán derecho a deducir anualmente de su renta el valor de dichas inversiones que haya realizado en el respectivo año gravable.

La deducción anterior se extenderá también a las personas naturales o jurídicas que efectúen inversiones en empresas especializadas en la actividad. La deducción de que trata este artículo, no podrá exceder el diez por ciento (10%) de la renta líquida del contribuyente que realice la inversión.

Artículo 45. *Sobre rentas exentas.* Son rentas exentas las provenientes del aprovechamiento de áreas de ordenación, manejo y uso sostenible de bosque natural según aprobación que para tal efecto expida la Corporación Autónoma Regional o de Desarrollo Sostenible o la entidad competente.

En las mismas condiciones, gozarán de la exención los contribuyentes que a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley realicen inversiones en nuevos aserríos vinculados directamente al aprovechamiento a que se refiere este artículo.

Artículo 46. *Descuento tributario por ordenación, manejo y uso sostenible de bosque natural.* Los contribuyentes del impuesto sobre la renta obligados a presentar declaración de renta dentro del país, que participen directamente o por intermedio de terceros en nuevos procesos de ordenación, manejo y uso sostenible de bosque natural tienen derecho a descontar del monto del impuesto sobre la renta hasta el treinta por ciento (30%) de la inversión previa certificación de las Corporaciones Autónomas Regionales o la Autoridad Ambiental competente, siempre que no exceda del veinte por ciento (20%) del impuesto básico de renta determinada por el respectivo año o período gravable.

TÍTULO IV

OTRAS DISPOSICIONES

CAPÍTULO I

Protección y sanidad forestal

Artículo 47. *Plan Nacional de Prevención, Control de Incendios Forestales y Restauración de Áreas Afectadas.* Adóptase el Plan Nacional de Prevención, Control de Incendios Forestales y Restauración de Áreas Afectadas, de acuerdo con los principios básicos y el plan estratégico que lo define.

Corresponde a la Comisión Nacional Asesora para la Prevención y Mitigación de Incendios Forestales del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, coordinar la puesta en marcha del Plan Nacional de Prevención, Control de Incendios Forestales y Restauración de Áreas Afectadas, con las Autoridades Ambientales Regionales y locales.

Artículo 48. *Obligaciones en materia de incendios forestales.* Los propietarios, poseedores y tenedores de predios están obligados a colaborar con las medidas que se determinen para prevenir y controlar los incendios forestales, permitir el tránsito de personal que actúe en el control, a cumplir las disposiciones que determine en tal sentido la autoridad respectiva y a prestar la colaboración oportuna, así como los elementos que estén a su alcance para extinguirlos. Igualmente, toda persona está obligada a comunicar inmediatamente la existencia de un incendio forestal a la autoridad más próxima.

Artículo 49. *Programa Nacional de Prevención y Control de Plagas y Enfermedades Forestales.* El Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y de las entidades adscritas y vinculadas, deberá estructurar y poner en marcha un Programa Nacional de Prevención y Control de Plagas y Enfermedades Forestales que incluya un sistema permanente de diagnóstico, evaluación y alerta temprana de plagas y enfermedades, así como de la condición fitosanitaria de las áreas forestales.

Artículo 50. *Monitoreo e informes.* Toda persona natural o jurídica responsable de las actividades forestales de plantaciones, manejo, producción y comercialización de material vegetal está obligada a monitorear e informar a la autoridad competente de los eventos naturales, fitosanitarios que afecten su actividad.

Artículo 51. *Tratamiento de plantaciones.* Toda plantación de carácter público o privado, con focos de plagas o enfermedades que amenacen la

sanidad de las plantaciones cercanas, debe ser tratada por su propietario. En los casos estrictamente necesarios, la entidad encargada del control sanitario vegetal o forestal podrá aplicar la corta sanitaria.

Artículo 52. *Control biológico.* El empleo de agentes vivos importados para el control biológico de plagas y enfermedades presentes en plantaciones forestales, sólo podrá ser autorizado por la autoridad competente de acuerdo con los requisitos, procedimientos y disposiciones legales que existan sobre la materia.

CAPÍTULO II

Información forestal

Artículo 53. *Sistema Nacional de Información Forestal.* El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Ideam, en coordinación con las entidades competentes nacionales, regionales y locales, definirá e implementará la estructura y el funcionamiento del Sistema Nacional de Información Forestal, a fin de integrar, registrar, organizar y actualizar la información relacionada con el sector forestal, como base del servicio de información forestal.

Parágrafo 1°. Las entidades públicas o privadas que capten o generen información forestal están obligadas a suministrar aquella que les fuera requerida con el fin de evaluar y determinar el estado anual de los recursos forestales.

Parágrafo 2°. Anualmente el Ideam elaborará, publicará y divulgará un informe consolidado de las estadísticas forestales a nivel nacional y regional, como parte del servicio de información forestal.

Artículo 54. *Mecanismos y medios.* El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Ideam, en coordinación con las entidades competentes nacionales, regionales y locales, establecerá los mecanismos y medios que permitan desarrollar el servicio de información forestal.

Parágrafo. Anualmente se elaborará, publicará y divulgará un informe consolidado de las estadísticas forestales a nivel nacional y regional.

Artículo 55. *Inventario forestal nacional.* El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Ideam, es el responsable de la ejecución y actualización del Inventario Forestal Nacional, con base en los lineamientos que fije el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.

CAPÍTULO III

Servicios ambientales y otros beneficios económicos

Artículo 56. *Reconocimiento de los servicios ambientales.* Se reconoce legalmente que los bosques naturales, las plantaciones forestales y los sistemas agroforestales brindan servicios ambientales como la conservación y recuperación de los suelos, la protección contra deslizamientos aluviales, la prevención de daños a embalses y vías fluviales originados por sedimentación, la estabilidad climática, la regularidad del ciclo hidrológico y el régimen pluvial y fluvial, la regulación, mejoramiento y conservación de la calidad del agua, la purificación del aire, la absorción de dióxido de carbono y su mantenimiento en depósito conjuntamente con otros gases de efecto invernadero, la conservación de la diversidad biológica y de los ecosistemas en general, incluyendo sus bellezas escénicas y paisajísticas.

Artículo 57. *Remuneración de los servicios ambientales.* Quienes se benefician de un servicio ambiental deben remunerar razonablemente a quienes lo generan, por constituir una externalidad positiva actualmente no reconocida en el mercado.

Parágrafo 1°. Es susceptible de conocimiento en sede administrativa o judicial la razonable remuneración de los servicios ambientales. El reglamento que para el efecto expida el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial determinará los criterios y las metodologías para determinar, en cada caso, el monto de la remuneración. Dicho reglamento establecerá la manera gradual de aplicación del presente artículo.

Parágrafo 2°. Una misma fuente de generación puede ser objeto de remuneración por distintos servicios ambientales a cargo de diferentes beneficiarios, conforme a los criterios a establecerse reglamentariamente.

Artículo 58. *Modalidades de remuneración.* Cuando el Estado otorga subsidios o incentivos tributarios en consideración de los servicios

ambientales, procede a nombre del colectivo nacional y en gesto de una responsable actuación respecto al sistema ambiental mundial, remunerando servicios que directa o indirectamente son de beneficio universal, como la estabilidad climática, la calidad del aire, la conservación de la diversidad biológica y otros que no son remunerables por beneficiarios específicos. En consecuencia, dichos subsidios e incentivos no excluyen la remuneración de otros servicios ambientales no cubiertos por tales instrumentos.

Artículo 59. *Intermediación estatal.* La intermediación del Estado entre los generadores y los beneficiarios de los servicios ambientales operará siempre que, debido a la complejidad y el entrelazamiento de los servicios ambientales prestados y el carácter difuso de sus beneficiarios, deban establecerse mecanismos universales de imposición de cargas remuneratorias a ser equitativamente soportadas, así como de recaudación pública y entrega proporcional a sus destinatarios, previo descuento de los costos operativos, que no podrán exceder del 10% de lo recaudado. El reglamento establecerá los criterios para el establecimiento y la administración de dichos mecanismos, así como para el diseño de los instrumentos pertinentes de recaudación y pago.

Parágrafo. Para la intermediación en la remuneración de los servicios ambientales, son competentes las Corporaciones Autónomas Regionales, las Corporaciones de Desarrollo Sostenible o las autoridades ambientales urbanas. Dicha intermediación es extensiva al monitoreo y control del mantenimiento de las condiciones esenciales de las fuentes generadoras de los servicios ambientales remunerados.

CAPITULO IV

Educación, capacitación, asistencia técnica, divulgación, y participación comunitaria

Artículo 60. *Educación, divulgación y participación comunitaria.* El Estado promoverá conjuntamente con los organismos públicos y privados competentes la planificación y ejecución de programas de divulgación, con el objeto de suministrar a la sociedad información acerca de la investigación, la ecología forestal, el manejo de los bosques, la conservación de las áreas forestales, la cultura y los valores del bosque.

Promoverá además procesos locales de participación comunitaria y de economía solidaria para que la comunidad se comprometa con los procesos productivos y de toma de decisiones acerca del uso de la tierra y la conservación de los bosques

Artículo 61. *Capacitación.* Con el fin de asegurar el manejo sostenible de los bosques el desarrollo de las industrias forestales y la estabilidad del empleo, se fortalecerá la capacitación de la fuerza de trabajo en todas las áreas del conocimiento de los bosques y su cultura. El Estado, las empresas y las instituciones de formación y capacitación, contribuirán a satisfacer esta necesidad.

Artículo 62. *Asistencia técnica forestal.* El Gobierno Nacional a través de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial establecerá las condiciones y requisitos para la prestación del servicio de asistencia técnica forestal, para lo cual expedirá la respectiva reglamentación en un plazo no mayor a seis meses contados a partir de la vigencia de la presente ley. El cumplimiento de la reglamentación se verificará a través del Consejo Nacional de Ingeniería.

CAPITULO VI

Investigación forestal

Artículo 63. *Plan Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología Forestal.* El Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Agricultura y Desarrollo Rural, de Educación, y el Departamento Nacional Planeación, en coordinación con los organismos e institutos de investigación y la academia estructurará e iniciará la implementación, en un plazo máximo de dos (2) años, del Plan Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología Forestal como parte integral del Plan Nacional de Desarrollo Forestal.

Artículo 64. *Orientación.* La investigación forestal se orientará de acuerdo con el Plan Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología Forestal en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Forestal al enriquecimiento del conocimiento el desarrollo y transferencia de tecnología, para enriquecer el conocimiento sobre ecosistemas forestales; diversidad biológica; importancia cultural; evaluación y valoración de

los recursos; aprovechamiento e industria forestal; prevención y control de incendios y protección de áreas forestales; técnicas silviculturales; desarrollo tecnológico de los productos forestales; mejoramiento genético y aspectos económicos relacionados con el mercado, rendimientos, incentivos, productividad y competitividad y los demás aspectos que promuevan y apoyen el desarrollo forestal de la Nación.

TITULO V

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 65. *Facultad reglamentaria.* El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley en el plazo máximo de 12 meses a partir la vigencia de la presente ley y dará cumplimiento a las adecuaciones institucionales y medidas similares dispuestas para el cabal cumplimiento de los objetivos del Régimen Nacional Forestal.

Artículo 66. *Promulgación y divulgación.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga y sustituye todas las disposiciones que le sean contrarias.

Proposición

Por las consideraciones expresadas en la presente ponencia, solicitamos a los miembros de la Comisión Quinta de la honorable Cámara de Representantes, aprobar en primer debate el Proyecto de ley número 264 de 2004, por la cual se expide la ley forestal.

Armando Amaya Alvarez, Coordinador Ponente; Eleonora María Pineda Arcia, Ponente; José Ignacio Bermúdez S., José María Imbett Bermúdez, Luis Edmundo Maya Ponce, Antonio Valencia Duque, Luis Fernando Duque García, Coponentes.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Necesidad de una ley general forestal que integre al sector en todas las regiones de Colombia

Al momento de expedir normas para el fomento de la actividad forestal y más ahora con el enfoque de cadena de producción, solo se piensa en el desarrollo posible en economía de escala, entonces el Archipiélago de San Andrés y Providencia no se mira como una opción porque no es posible, hablar de varios cientos o miles de hectáreas en cultivos agrícolas y menos en plantaciones forestales, entonces todos los instrumentos, financieros, subsidios e incentivos se formulan en condiciones que no son aplicables a las condiciones del archipiélago, pues se quieren conformar núcleos o polos de desarrollo, olvidando que en las Islas, de acuerdo con su dimensión las actividades agropecuarias y forestales, cumplen una función importante, las primeras en la seguridad alimentaria de los isleños y las segundas en la conservación de condiciones medioambientales, sin las cuales será cada vez más difícil el desarrollo turístico y comercial, que han constituido históricamente la principal fuente de ingresos del departamento.

La Constitución Política de 1991, se caracteriza por crear diferentes instancias de participación y por marcado énfasis en lo ambiental y con su puesta en marcha, se han dado cambios significativos en cuanto a la planificación del sector, la institucionalidad para la administración de los recursos naturales y en particular de los forestales. El reconocimiento de la importancia del sector forestal y las manifestaciones de voluntad para incrementar el patrimonio forestal, ha sido una constante en los Planes de Desarrollo de los últimos gobiernos:

- Con la “Revolución Pacífica” (1990-1994) se estrenó la Constitución y la puesta en funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental, la desaparición del Inderena la creación del Ministerio del Medio Ambiente, se creó el Certificado de Incentivo Forestal, CIF, se propuso la plantación de 140.000 has con este certificado, además se expidió la Ley 70 de 1993 sobre titulación colectiva con implicaciones en la administración de los recursos forestales del pacífico;

- El “Salto Social” (1994-1998) con su programa Más Bosques que propuso “la reforestación de 140.000 has de bosque productor protector, mediante el Certificado de Incentivo Forestal y 40.000 has de bosques protectores”;

- El “Cambio para Construir la Paz” (1998-2002) propuso una meta de reforestación con CIF de 140.000 has, se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo Forestal, PNDF, que en materia de reforestación establece una meta de 1.500.000 has a veinticinco años;

- El Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, por mencionar solo uno de sus componentes que denomina “Impulso a

Proyectos Forestales”, fija concretamente las siguientes metas: “*El programa se propone beneficiar a 50.000 familias vinculadas a cultivos de coca y amapola, a través de la ampliación del establecimiento de 150 mil nuevas hectáreas forestales comerciales y de 120.000 has de plantaciones protectoras en áreas catalogadas como de seguridad hídrica, así como la puesta en marcha de planes de ordenación y manejo forestal en cerca de 1.000.000 de hectáreas de bosques naturales*”. Con fecha agosto 11 de 2003 el Consejo Nacional de Política Económica y Social, aprobó el Documento Conpes “Política de Estímulo a la Reforestación Comercial en Colombia: 2003-2006”, en el cual se propone como meta de gobierno la siembra de 80.000 nuevas has en tres años, para lo cual el Plan Nacional de Desarrollo incluye una partida de 40.000 millones y se espera completar una suma de 127.500 millones mediante diferentes mecanismos vinculando al sector privado.

En ninguno de los anteriores Planes de Gobierno anteriores, ni en el Plan Nacional de Desarrollo Forestal, PNDF, se ha considerado la posibilidad de hacer reforestaciones productoras o protectoras y productoras, en San Andrés, no obstante la necesidad de hacer un manejo eficiente de recursos naturales, en relación con la conservación del recurso edáfico e hídrico y que además todos los productos de origen forestal, en particular para la construcción de infraestructura, son adquiridos del interior de Colombia o importados de Centroamérica y Estados Unidos. San Andrés solo es noticia cuando se publicita la amenaza de Nicaragua en la reclamación de soberanía, no obstante que ha sido declarada Reserva de la Biosfera.

Analizando lo anterior y transcribiendo la afirmación hecha en comunicado de prensa del Director del Departamento Nacional de Planeación a propósito del documento Conpes citado “*en la legislación colombiana hay una serie de vacíos que no garantizan una rentabilidad ni reglas de juego adecuadas a los potenciales inversionistas*”, se concluye que si bien hay manifestaciones de voluntad, faltan instrumentos adecuados para lograr las metas, que se han propuesto en cada uno de los Gobiernos, los cuales no se crean si no existen interlocutores y dolientes para el sector; desde luego que en el Archipiélago de San Andrés y Providencia, menos pueden existir dolientes para los bosques, con excepción de las acciones promovidas por Coralina; razón por la cual desde la Cámara de Representantes, es importante lo que a través de su honorable Representante Julio Gallardo se logre para que en la creación de instrumentos legales, no sea excluido el Archipiélago, como ahora en el caso de la propuesta de Ley Forestal General, originada en la propuesta de Estatuto Unico Forestal, que está siendo presentado como iniciativa gubernamental, al Congreso de la República.

Necesidad de una ley general forestal en el marco del plan nacional de desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”

Todo lo expuesto muestra claramente, la necesidad de contar con una política para el desarrollo forestal, que propenda a la conservación del recurso forestal y de sus bienes y servicios asociados (flora, fauna, agua, suelos, clima, captura de carbono, productos no maderables, etc.) y por el incremento de los bosques, sino que además lo proteja del avance de actividades que atentan directamente contra los bosques, como la colonización con la expansión de ganadería extensiva y cultivos agrícolas de bajo rendimiento en estos suelos de vocación forestal o la explotación minera con impactos negativos sobre la población y el medio ambiente. Una Ley General Forestal, que integre los aspectos mencionados, además urge la responsabilidad institucional, en el ordenamiento del uso del territorio y contribuye a una mejor gobernabilidad del país.

El Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, contiene planteamientos en los cuales el control sobre los bosques, su administración y fomento juegan un papel vital en la suerte ambiental y social del país:

- Control del territorio y soberanía.
- Lucha contra la cadena productiva del narcotráfico.
- Desarrollo de zonas deprimidas y de conflicto.
- Desarrollo integral de zonas de fronteras.
- Estímulo a la competitividad y el desarrollo.
- Sostenibilidad ambiental (mantener la base natural, como factor de desarrollo).
- Generación de empleo.

- Calidad de vida urbana.
- Prevención y mitigación de riesgos naturales.
- Renovación de la descentralización y el desarrollo territorial.
- Inversiones.

Con los enunciados del Plan, se infieren los siguientes perjuicios:

- La destrucción de 2.2 millones de hectáreas de bosque ha significado, la pérdida de 110 millones de metros cúbicos de madera, que con un precio mínimo equivalen a 11 billones de pesos, que a pesos de hoy superan los gastos de personal proyectados en el presupuesto del 2004 o el pago de la amortización e intereses de la deuda externa; todo esto sin evaluar los impactos ecológicos, como la pérdida de hábitat de innumerables especies de fauna terrestre y acuática, impacto negativo sobre el ciclo hidrológico, exposición del suelo a la erosión, contaminación del suelo por agroquímicos.

Impactos de algunas acciones previstas en el Plan de Desarrollo:

- Exploración sísmica de 7.000 km. para búsqueda de hidrocarburos; afecta 350.000 has de bosque, que representa la destrucción de 17.5 millones de metros cúbicos de madera aserrable, con un valor estimado de 1.75 billones de pesos, sin incluir el impacto posterior sobre el bosque nativo por la actividad de explotación, ni los demás impactos mencionados; sin embargo la cifra estimada de un billón setecientos cincuenta mil millones, supera los recursos estimados en el presupuesto, para atención de desplazados, indigentes, refugiados y víctimas de la guerra (un billón), como parte de los 5 billones destinados para protección social.

- Incorporar 1.000 millones de barriles de petróleo durante los 4 años; no se cuenta con información acerca del área afectada, para lo cual asumiendo que sea el mismo efecto causado por la exploración, por cada 2.000 barriles se tendría un área afectada de 500.000 has. Que representa la destrucción de 25 millones de metros cúbicos de madera aserrable, cuyo valor estimado es de dos billones quinientos mil millones de pesos, más los otros impactos ya mencionados.

- Finalmente la creación de una Entidad para administrar las cuencas hidrográficas; considera el manejo del 80% de la energía para el desarrollo del país, más los distritos de riego y acueductos, para lo cual el ordenamiento del uso del territorio y en particular la cubierta de bosques con fines de conservación, es fundamental.

Se hace necesario fortalecer los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo, no solo con visión de Gobierno sino con visión de Estado, de manera que se racionalicen las decisiones en la perspectiva de la sostenibilidad económica, social y ambiental.

La Ley General Forestal debe propender al interés forestal nacional

La necesidad de crear instrumentos con soporte legal para el desarrollo forestal, ha conllevado a la proliferación de iniciativas, con intereses particulares que favorecen a diferentes actores o subsectores, de manera individual, por lo que no logran articular los diferentes eslabones de la producción forestal, ni coordinar acciones con los demás sectores de la economía, que como se mencionó anteriormente, ante la no posibilidad de crear escenarios de desarrollo en las áreas de vocación forestal, ganan espacio a costa de la sustitución del uso del suelo. Tampoco responde a los intereses o necesidades de todas las regiones, como es el caso del Archipiélago de San Andrés y Providencia.

La Política de Bosques expedida en el Documento Conpes 2834 de enero de 1996, dentro de sus Estrategias y Líneas de Acción, establece que el Ministerio del Medio Ambiente “*formulará y expedirá un Estatuto Unico de Bosques y Flora Silvestre Nacional, con el fin de unificar criterios, requisitos y procedimientos que garanticen el aprovechamiento sostenible de los bosques, su conservación y adecuada administración. El Estatuto Nacional se consultará con Minagricultura, las Corporaciones, otras entidades públicas, la comunidad y el sector privado forestal*”.

En torno a dicho propósito ha surgido varias propuestas, que aunque son concebidas con el ánimo de impulsar el desarrollo del sector atiende solo algunos subsectores, instrumentos de desarrollo, tal como es el caso del Estatuto de Plantaciones, que hace caso omiso de lo referente a los bosques naturales, el proyecto de Fondo de Fomento Forestal, que toca lo atinente a la constitución de un fondo parafiscal y/o instrumentos

tributarios; o propuestas originadas en entidades, como la propuesta formulada por Cormagdalena; etc., originando una discusión que al fin y al cabo no permite avanzar en el proceso.

El carácter de la ley forestal

Se requiere una Ley General Forestal, que por su categoría de ley tenga supremacía sobre las normas vigentes para evitar confusión, unificándolas y haciéndolas coherentes, debe ser marco general en cuanto que cubra los diferentes aspectos fundamentales para el desarrollo forestal, que deje espacio para reglamentaciones posteriores, de tal manera que se consideren las condiciones particulares a cada región, por cuanto no es lo mismo hablar de los bosques de la Amazonia, del Pacífico o de la Región Andina.

Diversos documentos de circulación internacional distinguen entre **preservación** y **conservación** de los recursos naturales renovables. La preservación implica que los recursos no deben ser utilizados bajo ninguna circunstancia y la **conservación** incluye la producción debidamente balanceada, asegurando la permanencia del recurso en el futuro, razón de ser de la sostenibilidad de una actividad económica. O sea, que la conservación de los recursos forestales no es antagónica con su aprovechamiento.

En términos de política forestal, en Colombia se ha aceptado que los objetivos globales del sector sean formulados en el marco de la conservación ambiental, con directrices netamente preservacionistas y dentro de limitaciones presupuestales, fiscales y financieras que restringen la adquisición de tecnología apropiada y la utilización de servicios de asesoría, a fin de evitar el aprovechamiento de los bosques naturales y reducir la utilización de especies introducidas en reforestación. En síntesis, la política forestal colombiana adoptada en un documento Conpes impone la preservación de los bosques a través de la restricción de su aprovechamiento, sin detenerse en consideraciones de tipo social, cultural, económico y ambiental.

A juicio de los autores, la política forestal debe ser de Estado, adoptada por ley y orientada a resolver los conflictos creados por el fundamentalismo ecológico y los sectores económicos interesados en empujarse a la actividad forestal. La directriz política debe orientarse a facilitar la movilización del potencial que ofrece el país para lograr una sólida economía forestal mediante la reactivación de la inversión en el manejo forestal, en reforestación y la modernización industrial, en orden a solucionar los problemas generados en otros sectores económicos.

De otro lado, la política debe procurar la conservación y el enriquecimiento de los bosques primarios degradados y de aquellas masas forestales que se encuentran en la segunda etapa de sucesión vegetal, tarea que debe ser atendida por los organismos estatales, los propietarios de los predios y las comunidades, bajo el entendido de que se trata de actividades que requieren largos períodos de maduración de la inversión.

Desde el punto de vista económico, la definición e implementación del desarrollo del sector forestal colombiano, especialmente referido a las actividades de preservación y conservación de bosques, reforestación, modernización industrial y comercialización, es un aspecto que necesariamente debe ser establecido mediante una ley que formule la Política Forestal del Estado.

Además, la situación actual de la administración de los recursos naturales obliga a definir las instancias en que debe producirse el desarrollo sostenible de la economía forestal, bajo el entendido de que el sector forestal productivo corresponde al Ministerio de Agricultura y la administración de los recursos naturales al Ministerio del Medio Ambiente, en consulta con los principios constitucionales y las políticas que enmarcan la actividad de otros sectores de la economía, especialmente de aquellos que tienen que ver con el uso de la tierra, el desarrollo de la industria y la comercialización interna y externa de bienes producidos en Colombia.

En estas circunstancias, una política forestal de Estado, homogénea, uniforme y perdurable, puede lograrse si se concibe con amplitud, sin limitaciones ambientalistas y sin convencionalismos derivados de criterios que pretenden favorecer a determinados sectores o a lineamientos ideológicos opuestos al ordenamiento democrático de las instituciones.

La legislación, dispersión de normas, responsabilidades y competencias

Aunque el país no ha estado unificado por una Ley Marco que concilie el tema forestal colombiano, no se han dejado de adelantar algunos

avances en la formulación de políticas, institucionalidad y sostenimiento financiero del sector forestal, así como la proyección del sector a través de los planes forestales o programas en su determinado momento.

En razón de lo anterior se han planteado, y en algunos casos adoptado aspectos sobre el estatuto forestal, reglamentaciones, planes de desarrollo, incentivos, normas de calidad y muchos otros que giran alrededor del tema forestal pero que están en manos de diferentes actores, evitándose con ello un efecto más positivo y conciliador hacia un gran propósito como es considerar el bosque como patrimonio forestal de la Nación y de interés público.

Hoy se pone a consideración el presente proyecto de ley en donde se formula en una sola política el reconocimiento de que el bosque es de interés y patrimonio nacional, porque esta Ley Marco, está adecuada a las necesidades del país y a las demandas de negociación ante un mundo que cada día abre sus fronteras.

El presente proyecto de ley se encamina a:

- Garantizar la no modificación de las normas y reglas de juego para los inversionistas nacionales e internacionales, mediante la promoción de una política estatal clara y de largo plazo.
- Asegurar la competencia estricta de las entidades del Estado en materia del manejo forestal, según las asignaciones institucionalizadas.
- Facilitar la proyección futura del sector forestal para que este se convierta en una política de Estado, igual a los sectores de salud, educación y demás de orden social para así asegurar su continuidad y permanencia del desarrollo forestal colombiano.
- Buscar que el Estado sea menos intervencionista pero más formulador de políticas que regulador y restrictivo.
- Facilitar la toma de decisiones al conciliar todas las acciones que se están adelantando por diferentes iniciativas.
- Concentrar temporalmente al sector forestal en lo público mientras se aplica y reglamenta la ley.
- Promover políticas claras sobre incentivos, tramitología simple, institucionalidad forestal fuerte y diálogo permanente entre los diferentes sectores del país.

Como consecuencia de lo anterior, es prioritario una voluntad y una convergencia política, dada la connotación e importancia del sector forestal para el desarrollo del país y su relevancia en el concierto mundial como factor de mejoramiento de las condiciones sociales y de un ambiente sostenible para un mundo más justo y equitativo.

De acuerdo con las tendencias de integración y globalización comercial se requieren unos instrumentos legales, jurídicos, técnicos económicos, institucionales y financieros que respondan a este nuevo escenario, las cuales se han considerado en la presente ponencia la cual se somete a consideración.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 264 DE 2004 CAMARA

por la cual se expide la ley forestal.

TITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

CAPITULO I

Objeto de la ley, principios y normas generales, interés estratégico y planificación

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La ley establece el Régimen Forestal Nacional como la maquinaria jurídico-institucional para el desarrollo del sector.

Artículo 2°. *Principios y normas generales.* Mayor integración conceptual.

La ley instituye una herramienta de desarrollo que facilite operaciones financieras, transacciones comerciales y la titularización del vuelo forestal. Pone al actor forestal en igualdad de condiciones con el actor minero.

Artículo 3°. *Interés estratégico.* Se mejora redacción.

CAPITULO II

Institucionalidad y competencias

Artículo 4°. *Entidad promotora y de fomento forestal.* Se elimina, porque la nominación jurídica del artículo 4° se refiere a una "entidad

promotora y de fomento” y lo propio hace el párrafo 1°, en tanto que el artículo 97 de la Ley 489 de 1998 define las sociedades de economía mixta como “sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial”, es decir, no de promoción y fomento.

La Sentencia C-593 de 1999 de la Corte Constitucional sostiene que una característica de dichas sociedades es “la especulación económica que, en las actividades mercantiles, se persigue por los particulares”. De manera que, no condicionándose la propuesta con la economía jurídica del país, para “promover la inversión y el desarrollo forestal nacional”, que, a tenor del párrafo 1°, sería el objeto social de Procolbosques, tendría que pensarse en una fórmula distinta a la empresa de economía mixta o adicionarse esa función a alguna instancia o mecanismo existente.

Artículo 5°. *Funciones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial*. Se mejora redacción acorde con el derecho administrativo. Queda como artículo 4°.

Artículo 6°. *Funciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*. Se mejora redacción acorde con el derecho administrativo. Queda como artículo 5°.

Artículo 7°. *Funciones del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*. Queda como artículo 6°.

Artículo 8°. *Reglamentación de áreas forestales*. No se modifica y queda como artículo 7°.

Artículo 9°. *Consejo Nacional Forestal*. Se modifica. Conforme a su naturaleza consultiva, sus funciones son de coordinación y concertación de la política forestal nacional, correspondiendo la asesoría, el seguimiento y la evaluación a los respectivos organismos públicos atribuidos de tales competencias. Queda como artículo 8°.

Artículo 10. *Funciones*. Mejora redacción y se elimina el numeral 8. Queda como artículo 9°.

Artículo 11. *Unidades Administrativas Especiales Forestales*. Se modifica el carácter de dependencias Administrativas Especiales. Queda como artículo 10.

CAPITULO III

De la planificación

Artículo 12. *Planificación*. Se modifica el título “Plan Nacional de Desarrollo Forestal”. Y el artículo retomado de la propuesta inicial presentada por el Gobierno en el Senado. Existe consenso en todos los escenarios de discusión que debe darse fuerza al Plan Nacional de Desarrollo Forestal, formulado por el Gobierno en el año 2000. Queda como artículo 11.

Artículo 13. *Planificación de núcleos forestales*. Se elimina. Tales tareas se realizan a nivel de las cadenas forestales y no se requiere que se impongan por mandato de ley. Cada cadena regional planifica las actividades que requiere.

Artículo 14. *Plan General de Ordenación Forestal*. Se mejora redacción y queda como artículo 12.

TITULO II

DE LOS BOSQUES Y LAS PLANTACIONES FORESTALES

CAPITULO I

Clasificación de las tierras forestales

Artículo 15. *Clasificación*. Se asigna responsabilidad institucional y se ajusta la redacción. Queda como artículo 13.

Se elimina el párrafo y se anexan los numerales 1 y 2.

Artículo 16. *Reserva Forestal de la Nación*. Se modifica el título “Áreas de reserva forestal” y redacción. Se adiciona párrafo y queda como artículo 14.

Este artículo es trasladado del Capítulo II del bosque natural al de la planificación.

CAPITULO II

Del bosque natural

Se adiciona el artículo 15. Bosque Natural.

Artículo 17. *Aprovechamiento*. Se modifica el título “Tipos de aprovechamiento”, se ajusta la redacción y queda como artículo 16.

Artículo 18. *Formas de aprovechamiento*. Se modifica el título a “*Clases de Derechos de Aprovechamiento*” y se adecua a las figuras del derecho administrativo colombiano y universal y con la concesión se busca brindar una herramienta eficaz de desarrollo empresarial. Queda como artículo 17.

Se adiciona “artículo 18. *Manejo Forestal Sostenible*”.

Artículo 19. *Trámites y procedimientos*. Se mejora redacción e integración conceptual y se adiciona el párrafo 3°.

Artículo 20. *Aprovechamientos forestales de comunidades indígenas o afrocolombianas*. Se cambia el título “*Aprovechamientos Forestales por Comunidades Etnicas*” y se anexa párrafo.

Artículo 21. *Plan de Manejo y Aprovechamiento Forestal del Bosque Natural*. Se modifica el título por “*Plan de Manejo Forestal*”.

Siendo el plan de manejo forestal la herramienta por antonomasia para la gestión sostenible de los bosques, la ley se asegura de que su ejecución sea real y no se convierta en una mera formalidad documentaria; se unifican los 4 párrafos iniciales en dos y se adiciona el “párrafo 3°.

Artículo 22. *Control y monitoreo*. Se cambia el título “Monitoreo y control” y se modifica el artículo porque un régimen forestal implica la responsabilidad de todos los actores. Sin claras herramientas de monitoreo y control, el régimen deja de ser tal y será imposible lograr el desarrollo del sector y detener la devastación de los bosques a manos de la ilegalidad. Como quiera que dichas herramientas dicen relación con derechos personales o patrimoniales, deben emerger de la ley y sólo ser desarrolladas por la potestad reglamentaria.

Artículo 23. *Control de movilización*. Se elimina, porque en monitoreo y control están las guías de transporte.

Artículo 24. *De la tasa de aprovechamiento forestal*. Se modifica el título “*Tasas de Aprovechamiento Forestal*”. Dada la complejidad técnica y las múltiples variables que intervienen, la ley sólo debe establecer las bases conceptuales para el establecimiento de las tasas, señalando a la potestad reglamentaria el sistema y método de cálculo (criterios). Queda como artículo 23.

CAPITULO III

De las plantaciones forestales

Artículo 25. *Plantación forestal*. Se modifica la redacción con integración conceptual y se adiciona un párrafo. Queda como artículo 24.

Artículo 26. *Dominio*. Se modifica la redacción con integración conceptual, se adicionan dos párrafos y queda como artículo 25.

Artículo 27. *Establecimiento y aprovechamiento*. Se modifica la redacción con integración conceptual y queda como artículo 26.

Artículo 28. *Caminos o carretables forestales*. No se modifica y queda como artículo 27.

Artículo 29. *Registro*. No se modifica y queda como artículo 28.

Artículo 30. *Plan de Establecimiento y Manejo Forestal*. No se modifica y queda como artículo 29.

Artículo 31. *Libre aprovechamiento y movilización*. No se modifica y queda como artículo 30.

Artículo 32. *Reporte de volumen*. No se modifica y queda como artículo 31.

Artículo 33. *Silvicultura urbana*. No se modifica y queda como artículo 32.

CAPITULO IV

De la producción industrial

Artículo 34. *Desarrollo industrial*. No se modifica y queda como artículo 34.

Artículo 35. *Producción y manejo*. No se modifica y queda como artículo 33.

Artículo 36. *Garantía a la inversión*. No se modifica, pero pasa al TITULO III – FINANCIACION, ESTIMULOS, INCENTIVOS, EXENCIONES Y GARANTIAS y queda como artículo 35.

TITULO III

FINANCIACION, ESTIMULOS, INCENTIVOS, EXENCIONES Y GARANTIAS

CAPITULO I

De la financiación del desarrollo forestal y de la exoneración a las importaciones: Se elimina el capítulo porque es único y no norma sobre exoneración a las importaciones

Se adiciona el “artículo 36. *Garantías sobre volúmenes aprovechables*”.

Artículo 37. *De la vigencia de los incentivos*. Se mejora redacción.

Artículo 38. *De la renta gravable*. Se modifica el título como *De la renta gravable*.

Artículo 39. *De las áreas forestales en desarrollo*. No se modifica.

Artículo 40. *Financiamiento de proyectos forestales en baldíos*. Se elimina porque el Estado no puede incentivar actividades en tierras no tituladas. Lo que debe facilitarse por la legislación agraria es la eficiente y pronta titulación. En otros términos, dar incentivos a ocupantes de hecho de baldíos implicaría una informalidad del Estado en el reconocimiento del derecho dominial.

Artículo 41. *Incentivos y priorizaciones*. Se modifica el texto parcialmente y el título como “Bosques naturales de propiedad privada”. Queda como artículo 40.

Artículo 42. *Fomento*. Queda como artículo 41.

Artículo 43. *Bienes muebles por anticipación*. Queda como artículo 42.

Artículo 44. *Titularización de bosques*. Se elimina. El mercado determina la pertinencia de titularizar.

Artículo 45. *Negociación de títulos valores*. Se elimina. La figura de Procolbosques desaparece. Al igual que el comentario anterior, el mercado financiero si es viable lo adopta.

Artículo 46. *De los créditos puente*. Queda como artículo 43.

Artículo 47. *De los bancos de maquinaria*. Se elimina. A medida que la actividad crezca, el sector privado utilizará los mecanismos existentes.

Artículo 48. *Del certificado de incentivo forestal para plantaciones forestales con fines protectores*. Se elimina, podría generar expectativas y no existen los recursos financieros para su aplicación. Además, las CAR están realizando inversiones sin necesidad de una ley. Esto podría llevarlas a redireccionar sus recursos a otra actividad y esperar que Minambiente asigne recursos para las plantaciones protectoras.

Artículo 50. *De los costos unitarios*. Se elimina, son aspectos de tipo operativo.

Artículo 51. *De la racionalidad de los procesos*. Se elimina, son aspectos de tipo operativo.

Artículo 52. *Deducción por inversiones en nuevas áreas de ordenación, manejo y uso sostenible de bosque natural*. Queda como artículo 44.

Artículo 53. *Sobre rentas exentas*. Queda como artículo 45.

Artículo 54. *Descuento tributario por ordenación, manejo y uso sostenible de bosque natural*. Queda como artículo 46.

TITULO IV

OTRAS DISPOSICIONES

CAPITULO I

De la protección y sanidad forestal

Artículo 55. *Plan Nacional de Prevención, Control de Incendios Forestales y Restauración de Areas Afectadas*. Queda como artículo 47.

Artículo 55. *Plan Nacional de Prevención, Control de Incendios Forestales y Restauración de Areas Afectadas*. Queda como artículo 48.

Artículo 57. *Programa Nacional de Prevención y Control de Plagas y Enfermedades Forestales*. Queda como artículo 49.

Artículo 58. *Monitoreo e informes*. Queda como artículo 50.

Artículo 59. *Tratamiento de plantaciones*. Queda como artículo 51.

Artículo 60. *Control biológico*. Queda como artículo 52.

CAPITULO II

De la información forestal

Artículo 61. *Sistema Nacional de Información Forestal*. Queda como artículo 53.

Artículo 62. *Mecanismos y medios*. Queda como artículo 54.

Artículo 63. *Inventario Forestal Nacional*. Queda como artículo 55.

CAPITULO III

Acuerdos intersectoriales

Se elimina el capítulo.

Artículo 64. *Acuerdos intersectoriales*. Se elimina, actualmente existen mecanismos para la coordinación interinstitucional.

CAPITULO IV

Servicios ambientales y otros beneficios económicos

Queda como Capítulo III.

Artículo 65. *Servicios ambientales*. Se modifica. El objetivo es normar el pago de los servicios ambientales. Para hablar del pago de servicios ambientales, jurídicamente lo primero que se requiere es que la ley los reconozca. Queda como artículo 56 y el título Reconocimiento de los servicios ambientales.

Se adicionan los artículos 57, 58 y 59.

Artículo 66. *Derechos por uso*. Se elimina, por cuanto este tema lo aborda el artículo 24, relacionado con las tasas.

CAPITULO V

Capacitación, divulgación, educación y participación comunitaria

Queda como Capítulo IV y se modifica “Educación, capacitación, asistencia técnica, divulgación, y participación comunitaria.

Artículo 67. *Capacitación*. Se amplía el alcance del artículo. Y queda como artículo 61.

Artículo 68. *Divulgación, educación y participación comunitaria*. Queda como artículo 60 y se modifica el título “Educación, divulgación y participación comunitaria”.

Se adiciona el “artículo 62 . *Asistencia técnica forestal*”.

CAPITULO VI

De la investigación forestal

Queda como Capítulo V.

Artículo 69. *Plan Nacional de Investigación Forestal*. Se modifica el título y la redacción “*Plan Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología Forestal*”. Queda como artículo 63.

Artículo 70. *Orientación*. Se elimina el párrafo y queda como artículo 64.

TITULO V

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 71. *Facultad reglamentaria*. Se mejora redacción y queda como artículo 65.

Artículo 72. *Medidas preventivas y sancionatorias*. Se elimina.

Artículo 73. *Promulgación y divulgación*. Se mejora redacción y queda como artículo 66.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 309 DE 2005 CAMARA

por medio de la cual se da cumplimiento a las obligaciones pensionales.

Honorables Representantes:

Cumpliendo con el honroso encargo hecho por la Presidencia de la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes rendimos ponencia para primer debate al proyecto de ley arriba indicado, iniciativa parlamentaria esta que busca adicionar los artículos 1º, 2º y 3º de la Ley 44 de 1980 y simplificar los trámites administrativos requeridos para la sustitución pensional, asegurar el oportuno pago de la mesada pensional y la prestación del servicio de salud al sustituto y sus beneficiarios, así como sancionar con destitución el incumplimiento de los términos allí previstos por parte de los operadores del Sistema General de Pensiones.

Objetivo del proyecto

Este proyecto de ley busca garantizar la prestación del servicio de salud y la continuidad en el pago de la mesada pensional al grupo familiar del pensionado fallecido.

Necesidad de la propuesta de Reforma a la Ley 44 de 1980

La modificación a los artículos 1º, 2º y 3º de la Ley 44 de 1980 consignada en el proyecto objeto de estudio y trámite, se explica y justifica en la medida en que se fija un término perentorio no mayor de quince (15) días para que los operadores del Sistema General de Pensiones responsables del trámite de la sustitución pensional expidan el correspondiente acto administrativo. Igualmente se establece sanción para los operadores públicos y privados, por ello los operadores del Sistema General de Pensiones de naturaleza pública que incumplan el término aquí previsto incurrirán en causal de mala conducta, sancionable con la pérdida del empleo y los privados serán sancionados con multa de 100 salarios mínimos legales vigentes diarios.

Esta propuesta recoge y soluciona el clamor de muchas viudas y huérfanos que hoy padecen angustias económicas y de salud por la demora de los operadores responsables del trámite de la sustitución pensional.

Antecedentes normativos

La Ley 44 de 1980 quiso corregir el injusto vía crucis que numerosas familias padecen por la lentitud de los operadores del Sistema General de Pensiones en el trámite y reconocimiento de la sustitución pensional, estableciendo para ello que el pensionado oficial que desee facilitar el traspaso de su pensión en caso de muerte a su cónyuge, sus hijos menores o inválidos permanentes, puede dirigir comunicación en tal sentido a la entidad pagadora, previo cumplimiento de algunos requisitos. Este mandato legal excluye al pensionado del sector privado y en últimas constituye letra muerta para los operadores de su aplicación y deja desamparado al sustituto y sus beneficiarios de los servicios de salud.

El Decreto número 656 del 24 de marzo de 1994 establece el régimen jurídico y financiero de las sociedades que administren fondos de pensión, en su artículo 19 faculta al Gobierno Nacional para establecer los plazos y procedimientos para que las administradoras decidan acerca de las solicitudes relacionadas con pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia, sin que en ningún caso puedan exceder de cuatro (4) meses, disposición esta que los operadores del Sistema General de Pensiones desacatan a diario, causando serios perjuicios económicos e impidiendo la oportuna prestación de los servicios de salud al sustituto y sus beneficiarios.

A través de la Ley 700 del 7 de noviembre de 2001 se dicta medidas tendientes a mejorar las condiciones de vida de los pensionados, disponiendo que el funcionario público y de los fondos privados de pensiones que rehúsen, retarden o denieguen el pago de las mesadas a los beneficiarios sin justa causa, incurrirán con arreglo a la ley en causal de mala conducta y establece que los operadores públicos y privados del Sistema General de Pensiones y Cesantías que tengan a su cargo el reconocimiento del derecho pensional, disponen de un plazo no mayor de seis (6) meses para adelantar los trámites necesarios tendientes al pago de las mesadas correspondientes. Nótese que esta disposición amplía en dos (2) meses el plazo previsto para tal fin en las disposiciones precedentemente citadas y desprotege al solicitante en sus prestaciones económicas y servicio de salud en el lapso comprendido entre la radicación de la solicitud de reconocimiento o de la sustitución pensional y su resolución, poniendo en grave peligro la subsistencia y la vida del peticionario y la de sus beneficiarios por conexidad con la salud.

La Ley 797 del 29 de enero de 2003 reformativa de algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 en su artículo 9º modificadorio del artículo 33 de la precitada Ley 100 de 1993, dispone que los fondos encargados reconocerán la pensión en un tiempo no superior a cuatro (4) meses después de radicada la solicitud por el peticionario, con la correspondiente documentación que acredite su derecho, guardando silencio sobre la seguridad social en salud para el peticionario y sin asegurar el mínimo vital para su subsistencia mientras se decide su reconocimiento.

Problemática detectada por el Ministerio Público

Por informaciones de prensa se advierte que la Procuraduría General de la Nación en informe sobre su reciente visita realizada a siete (7) Centros de Atención en Pensiones (CAP) del Instituto de Seguro Social, ISS, pone al descubierto preocupantes hechos en relación con el estado y trámite de las prestaciones económicas, apertura de carpetas para el trámite de pensiones y notificación de resoluciones. Allí se advierte cómo

los investigadores del Ministerio Público encontraron personas de la tercera edad sentadas en pisos de baldosa fría esperando la receptoría de la solicitud de reconocimiento de su pensión. Uno de los hallazgos que más preocupó a la Procuraduría es que en varios Centros de Atención en Pensiones el vigilante de turno es la persona encargada de establecer si una huella dactilar es o no legible y de revisar los documentos requeridos para tramitar la solicitud de pensión. Se cuestiona cómo un vigilante puede negar de plano la posibilidad de una solicitud por considerar que no se reúnen los requisitos para acceder a su pensión. Ante tan aberrante situación el Congreso de la República y el Gobierno Nacional deben al unísono adoptar legislación severa que castigue ejemplarmente las injusticias precedentemente descritas, pues se trata de personas de la tercera edad, muchas de ellas padecen serios quebrantos de salud y carecen de recursos para viajar hasta Bogotá a soportar los efectos nocivos de la tramitomanía, de la desidia y desdén de los funcionarios responsables de atender y resolver las solicitudes de reconocimiento o de sustitución pensional.

Los derechos fundamentales y la seguridad social

La Constitución Política de Colombia constitucionalizó la Seguridad Social (artículos 48 y 49) y una de las ramas de la Seguridad Social es la jubilación cuyos elementos requeridos para reconocerla son la edad y el tiempo laborado o cotizado. Con el propósito de salvaguardar el derecho a la Seguridad Social en Pensiones, la jurisprudencia ha dicho que es un derecho subjetivo (Sentencia T-1752/2000). Desde el 28 de febrero de 1946 la Corte Suprema de Justicia le dio a la pensión la connotación de derecho adquirido y habló del estatus de jubilado que con mayor precisión se desarrolló en el fallo del 15 de marzo de 1968, de la siguiente forma:

“Donde quiera que la ley ha consagrado la jubilación o la pensión en favor de los trabajadores o empleados que cumplan determinado tiempo de servicio, lleguen a cierta edad o reúnan especiales condiciones, se acepta unánimemente que al concurrir esos requisitos surge un derecho perfecto al beneficiario”.

Por otro lado, la protección a la pensión implica la necesidad de hacer respetar los principios de la Seguridad Social que aparecen en la propia Constitución: Eficiencia, universalidad, solidaridad.

Téngase en cuenta que la Protección Constitucional a la vejez se explica por cuanto es un reconocimiento de la sociedad a la actividad desarrollada por personas que llegan a determinada edad, que merecen un descanso digno y consideración al natural deterioro psíquico o físico del individuo.

La Jurisprudencia Constitucional ha venido afirmando que el principio de eficiencia no solamente tiene que ver con la eficacia y la adecuada atención, sino con la continuidad en la prestación del servicio (SU-562/99). Esto es particularmente importante tratándose de la salud, para ello la gestión implica una relación entre el Sistema de Seguridad Social y sus beneficiarios. La gestión exige una atención personalizada en torno a los derechos y necesidades de los usuarios y una sensibilidad social frente al entramado normativo para que el beneficiario no quede aprisionado en el laberinto burocrático.

La Corte Constitucional ha reconocido en reiteradas ocasiones el carácter de fundamental del derecho a la Seguridad Social y en especial el derecho a la pensión de jubilación que de él se desprende (T-181/93).

También ha dicho la Corte que el aspirante a pensionado tiene derecho a acciones del ente gestor y no está obligado a asumir las secuelas del desdén administrativo, en consecuencia las entidades estatales y privadas que tienen la función de estudiar, analizar y resolver el derecho a la pensión o a la sustitución no pueden escudarse en los trámites administrativos para retardar al trabajador o al sustituto su goce pensional, en perjuicio de sus derechos fundamentales.

En España la tramitación de una pensión no demora más de doce (12) días mientras que en Colombia la situación es distinta y en la práctica demora años cuando lo justo sería que inmediatamente el trabajador deje de ser activo pueda disfrutar de su pensión o fallecido el pensionado su sustituto y beneficiarios reciban ininterrumpidamente su mesada pensional y servicio de salud.

Acción Defensorial

La Dirección Nacional de Atención y Trámites de Quejas de la Defensoría del Pueblo ante el persistente e insólito incumplimiento de los

términos previstos en las disposiciones legales y reglamentarias que regulan el trámite del reconocimiento y/o sustitución pensional por parte de los operadores públicos y privados del Sistema General de Pensiones y que su morosidad origina innumerables acciones de tutela en búsqueda de amparo, optó por expedir la Resolución Defensorial número 8 del 30 de abril de 2001, que en lo pertinente determinó:

“Con el fin de garantizar el efectivo y oportuno ejercicio del derecho a la Seguridad Social, a la pensión y a la salud de las personas que solicitan el reconocimiento de la pensión, previniendo, de esta manera, la amenaza al mínimo vital y a la digna subsistencia de las mismas cuando dependen económicamente del pago de esa prestación”, dispuso conminar al Presidente del Seguro Social dar estricto cumplimiento a la Sentencia de la Corte Constitucional T-170 del 24 de febrero de 2000, mediante la cual se ordena resolver las solicitudes de pensión en un término máximo de cuatro (4) meses, contados a partir de la fecha de su radicación.

La realidad demuestra que hay una grave congestión en la decisión de solicitudes de reconocimiento y de sustitución pensional, que no se cumplen las disposiciones legales, que hasta se desacatan los fallos de tutela y las conminaciones de la Defensoría del Pueblo y por consiguiente, la situación de las personas afectadas se torna inhumana e injusta.

Con fundamento en las precedentes consideraciones de orden legal, Jurisprudencial y Defensorial y con el ánimo de dar protección en salud y oportuno pago de la mesada pensional al sustituto y beneficiarios del pensionado fallecido, respetuosamente proponemos a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes:

Dese primer debate con las modificaciones propuestas al Proyecto de ley número 309 de 2005 Cámara, *por la cual se modifican algunos artículos de la Ley 44 de 1980 e impone sanción de destitución por su incumplimiento.*

Vuestra Comisión

José Gonzalo Gutiérrez, Manuel de J. Berrío T., Representantes Ponentes.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 309 DE 2005 CAMARA

El título quedará así:

*por la cual se modifican algunos artículos de la Ley 44 de 1980
y se impone sanción de destitución por su incumplimiento.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Los artículos 1º, 2º y 3º del proyecto de ley quedarán de la siguiente manera:

Artículo 1º. El artículo 1º de la Ley 44 de 1980 quedará así:

Artículo 1º. Para simplificar el trámite administrativo requerido para la sustitución pensional por muerte del pensionado y asegurar el oportuno pago de la mesada pensional y prestación del servicio de salud a su cónyuge o compañero(a) permanente, hijos menores o inválidos permanentes, el pensionado al momento de notificarse de la resolución que le reconoce la pensión ante la entidad pagadora de esta, debe indicar por escrito sus beneficiarios de la mesada pensional y de la prestación del servicio de salud en caso de fallecimiento adjuntando los respectivos registros civiles de matrimonio y/o declaración juramentada de testigos que acredite la existencia de la unión marital de hecho y registro civil de nacimiento de los hijos. Si existiere beneficiario inválido permanente, los operadores deben someterlo a examen médico que certifique su condición de invalidez.

Parágrafo 1º. La solicitud debe presentarse por duplicado, cuyo original se adjuntará a la resolución a través de la cual se reconoció la pensión y la copia se devolverá al solicitante con la constancia de su presentación.

Parágrafo 2º. El hecho de que el pensionado no hubiere modificado antes de su fallecimiento el nombre de su cónyuge o compañero(a) permanente, establece a favor de este la presunción legal de no haberse separado de él por su culpa.

Artículo 2º. El artículo 2º de la Ley 44 de 1980 quedará así:

Artículo 2º. Fallecido el pensionado, el sustituto y beneficiarios previamente determinados por él para sustituirse en su pensión deben presentar la correspondiente solicitud de sustitución, adjuntando el

registro civil de defunción y fotocopia de la solicitud de traspaso presentada en vida con su correspondiente constancia de radicación.

Artículo 3º. El artículo 3º de la Ley 44 de 1980 quedará así:

Artículo 3º. Los operadores públicos y privados del sistema general de pensiones competentes para resolver esta solicitud decretarán dentro de los quince (15) días siguientes a su presentación y con base en el memorial inicial del pensionado y las pruebas aportadas, so pena de incurrir en falta gravísima, la sustitución y el pago inmediato en forma provisional de la pensión del fallecido y la prestación del servicio de salud a dichos beneficiarios, cónyuge o compañero(a) permanente, hijos menores e inválidos permanentes, en la misma cuantía de que disfrutaba el pensionado, y a partir del día de su muerte en la proporción fijada por la ley.

Los artículos 4º, 5º, 6º y 7º continúan conforme al proyecto original:

Artículo 4º. En el mismo acto administrativo provisional se ordenará que la entidad pagadora publique inmediatamente en periódico de la localidad edicto emplazatorio a quienes se crean con derecho a la sustitución de la pensión del fallecido, a fin de que dentro de los treinta (30) días siguientes se presenten a reclamarla aportando las pruebas en que se funden, así como las conducentes a desconocer los derechos de los favorecidos en el acto administrativo provisional, si fuere el caso. Igualmente dentro de dicho término se procederá a examen de los demás inválidos, a cargo del Estado.

Si no se presentará controversia, el funcionario de conocimiento resolverá definitivamente dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento de los treinta (30) días. En caso de controversia resolverá dentro de los veinte (20) días siguientes.

En caso de que los beneficiarios iniciales tuvieran que hacer compensaciones a los nuevos por razón de las sumas pagadas, así se ordenará en el acto administrativo y lo ejecutará la entidad pagadora.

Artículo 5º. Para efecto de los artículos anteriores los beneficiarios de la sustitución pensional, deberán aportar los documentos requeridos de conformidad con la ley para el respectivo reconocimiento de la pensión sustitutiva, en formulario o formato que suministrará la entidad pagadora.

Artículo 6º. Los funcionarios responsables de resolver la sustitución pensional si omitieren hacerlo dentro de los términos previstos en esta ley incurrirán en causal de mala conducta sancionable con pérdida del empleo para el caso de los operadores del Sistema General de Pensiones Públicos y multa de cien (100) salarios mínimos diarios legales vigentes para los operadores privados.

Artículo 7º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

José Gonzalo Gutiérrez, Manuel de J. Berrío T., Representantes Ponentes.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 309 DE 2005 CAMARA

*por la cual se modifican algunos artículos de la Ley 44 de 1980
y se impone sanción de destitución por su incumplimiento.*

Artículo 1º. El artículo 1º de la Ley 44 de 1980 quedará así:

Artículo 1º. Para simplificar el trámite administrativo requerido para la sustitución pensional por muerte del pensionado y asegurar el oportuno pago de la mesada pensional y prestación del servicio de salud a su cónyuge o compañero(a) permanente, hijos menores o inválidos permanentes, el pensionado al momento de notificarse de la resolución que le reconoce la pensión ante la entidad pagadora de esta, debe indicar por escrito sus beneficiarios de la mesada pensional y de la prestación del servicio de salud en caso de fallecimiento adjuntando los respectivos registros civiles de matrimonio y/o declaración juramentada de testigos que acredite la existencia de la unión marital de hecho y registro civil de nacimiento de los hijos. Si existiere beneficiario inválido permanente, los operadores deben someterlo a examen médico que certifique su condición de invalidez.

Parágrafo 1º. La solicitud debe presentarse por duplicado, cuyo original se adjuntará a la resolución a través de la cual se reconoció la pensión y la copia se devolverá al solicitante con la constancia de su presentación.

Parágrafo 2º. El hecho de que el pensionado no hubiere modificado antes de su fallecimiento el nombre de su cónyuge o compañero(a)

permanente, establece a favor de este la presunción legal de no haberse separado de él por su culpa.

Artículo 2°. El artículo 2° de la Ley 44 de 1980 quedará así:

Artículo 2°. Fallecido el pensionado, el sustituto y beneficiarios previamente determinados por él para sustituirse en su pensión deben presentar la correspondiente solicitud de sustitución, adjuntando el registro civil de defunción y fotocopia de la solicitud de traspaso presentada en vida con su correspondiente constancia de radicación.

Artículo 3°. El artículo 3° de la Ley 44 de 1980 quedará así:

Artículo 3°. Los operadores públicos y privados del Sistema General de Pensiones competentes para resolver esta solicitud decretarán dentro de los quince (15) días siguientes a su presentación y con base en el memorial inicial del pensionado y las pruebas aportadas, so pena de incurrir en falta gravísima, la sustitución y el pago inmediato en forma provisional de la pensión del fallecido y la prestación del servicio de salud a dichos beneficiarios, cónyuge o compañero(a) permanente, hijos menores e inválidos permanentes, en la misma cuantía de que disfrutaba el pensionado, y a partir del día de su muerte en la proporción fijada por la ley.

Artículo 4°. En el mismo acto administrativo provisional se ordenará que la entidad pagadora publique inmediatamente en periódico de la localidad edicto emplazatorio a quienes se crean con derecho a la sustitución de la pensión del fallecido, a fin de que dentro de los treinta (30) días siguientes se presenten a reclamarla aportando las pruebas en que se funden, así como las conducentes a desconocer los derechos de los favorecidos en el acto administrativo provisional, si fuere el caso. Igualmente dentro de dicho término se procederá a examen de los demás inválidos, a cargo del Estado.

Si no se presentará controversia, el funcionario de conocimiento resolverá definitivamente dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento de los treinta (30) días. En caso de controversia resolverá dentro de los veinte (20) días siguientes.

En caso de que los beneficiarios iniciales tuvieran que hacer compensaciones a los nuevos por razón de las sumas pagadas, así se ordenará en el acto administrativo y lo ejecutará la entidad pagadora.

Artículo 5°. Para efecto de los artículos anteriores los beneficiarios de la sustitución pensional, deberán aportar los documentos requeridos de

conformidad con la ley para el respectivo reconocimiento de la pensión sustitutiva, en formulario o formato que suministrará la entidad pagadora.

Artículo 6°. Los funcionarios responsables de resolver la sustitución pensional si omitieren hacerlo dentro de los términos previstos en esta ley incurrirán en causal de mala conducta sancionable con pérdida del empleo para el caso de los operadores del Sistema General de Pensiones Públicos y multa de cien (100) salarios mínimos diarios legales vigentes para los operadores privados.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

José Gonzalo Gutiérrez, Manuel de J. Berrío T., Representantes Ponentes.

CONTENIDO

Gaceta número 224 - Lunes 2 de mayo de 2005
CAMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PONENCIAS

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 244 de 2004 Cámara, 081 de 2004 Senado, por medio de la cual se define la administración de registros de nombres de dominio.co y se dictan otras disposiciones.	1
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 247 de 2004 Cámara, por medio de la cual se permite el cultivo, la tenencia, el uso y consumo de la hoja de coca en su estado natural.	4
Informe de ponencia para primer debate y texto al Proyecto de ley número 252 de 2004 Cámara, 082 de 2004 Senado, por la cual se crea la Cátedra de Derechos Humanos, Deberes y Garantías y Pedagogía de la Reconciliación y se dictan otras disposiciones	10
Ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 264 de 2004 Cámara, por la cual se expide la ley forestal. ..	14
Ponencia para primer debate pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 309 de 2005 Cámara, por medio de la cual se da cumplimiento a las obligaciones pensionales.	25