



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVII - Nº 524

Bogotá, D. C., martes 12 de agosto de 2008

EDICION DE 28 PAGINAS

DIRECTORES:

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

JESÚS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL (E.) DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 101 DE 2008

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de Colombia y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) relativo al establecimiento del centro regional sobre la gestión del agua en las zonas urbanas para América Latina y el Caribe, bajo los auspicios de la Unesco”, firmado en París el 28 de septiembre de 2007.

El Congreso de la República

Visto el texto del “Acuerdo entre el Gobierno de Colombia y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) relativo al establecimiento del Centro regional sobre la gestión del agua en las zonas urbanas para América Latina y el Caribe, bajo los auspicios de la Unesco”, firmado en París el 28 de septiembre de 2007, que a la letra dice:

(Para ser transcrito: Se adjunta fotocopia del texto íntegro del instrumento internacional mencionado).

ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE COLOMBIA Y LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACION, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO) RELATIVO AL ESTABLECIMIENTO DEL CENTRO REGIONAL SOBRE LA GESTIÓN DEL AGUA EN LAS ZONAS URBANAS PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE, BAJO LOS AUSPICIOS DE LA UNESCO

El Gobierno de Colombia, por una parte, y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, por otra parte, denominados en lo sucesivo el “Gobierno” y la “UNESCO” respectivamente,

Teniendo presente el Acuerdo Básico revisado entre Colombia, las Naciones Unidas, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización de Aviación Civil Internacional y la Organización Mundial de la Salud, firmado el 7 de diciembre de 1954,

Considerando que el Consejo Intergubernamental del Programa Hidrológico Internacional (PHI) en su 15ª reunión aprobó en junio de 2002 la Resolución XV-11 en la que acogía con beneplácito la propuesta del establecimiento en la República de Colombia, bajo los auspicios de la UNESCO, del Centro Regional sobre la Gestión del Agua en las Zonas Urbanas para América Latina y el Caribe (denominado en lo sucesivo el “Centro”),

Teniendo en cuenta que el Consejo Ejecutivo en su 174ª reunión ha autorizado al Director General, de conformidad con la Resolución de la Conferencia General 33 C/ Res. 33, a firmar con el Gobierno de Colombia un Acuerdo sobre el establecimiento del Centro conforme con el proyecto que este le ha sometido,

Deseando definir en el presente Acuerdo las modalidades de la contribución que se otorgará al mencionado Centro,

Acuerdan lo siguiente:

Artículo 1 - Objetivos del acuerdo

El presente Acuerdo tiene por objeto definir las modalidades de colaboración entre la UNESCO y el Gobierno, así como los correspondientes derechos y obligaciones de las partes.

Artículo 2 - Creación

El Gobierno adoptará cuantas medidas sean necesarias, de conformidad con las leyes y normativas de Colombia, para establecer el Centro Regional sobre la Gestión del Agua en las Zonas Urbanas para América Latina y el Caribe, de conformidad con las condiciones establecidas en el presente Acuerdo.

Artículo 3 - Participación

1. El Centro será una entidad autónoma al servicio de los Estados Miembros y Miembros Asociados de la UNESCO que deseen cooperar con él, debido al interés que prestan a sus objetivos.

2. Los Estados de la Región, Miembros y Miembros Asociados de la UNESCO, que deseen participar en las actividades del Centro, según lo dispuesto en el presente Acuerdo, deberán a través de los Comités Nacionales del PHI o sus respectivos puntos focales, enviar al Director General de la UNESCO una notificación en este sentido. El Director General de la Organización acusará recibo de esta notificación al Centro, así como a los Estados Miembros y Miembros Asociados interesados.

Artículo 4 - Personalidad jurídica

El Centro estará constituido en Colombia de conformidad con la legislación nacional y tendrá la capacidad jurídica necesaria para ejercer sus funciones, contratar, recibir subvenciones, actuar en justicia, percibir remuneraciones por servicios prestados y adquirir cualquier bien, servicio u otro medio que necesite, de conformidad con las normas colombianas vigentes.

Artículo 5 - Constitución

La constitución del Centro comprenderá las siguientes disposiciones:

a) un estatuto jurídico que atribuya al organismo, de conformidad con la legislación colombiana, la capacidad jurídica autónoma necesaria para

ejercer sus funciones, recibir subvenciones, percibir remuneraciones por servicios prestados y adquirir cualquier bien, servicio u otro medio que necesite;

b) una estructura de dirección del Centro que permita a la UNESCO estar representada en su órgano rector.

Artículo 6 - Objetivos y funciones

1. El objetivo general del Centro es promover y desarrollar procesos de investigación y acción participativos, fortalecer el intercambio y transferencia de tecnología, generar mecanismos de intercambio de información en ciencia y tecnología y fortalecimiento de capacidades en los países de América Latina y el Caribe, para contribuir a la gestión integrada de los recursos hídricos, bajo enfoques que puedan ser replicables y adaptables a las necesidades de los países de la región.

2. Los objetivos específicos son:

a) promover la investigación sobre los distintos aspectos relacionados con la gestión del agua en las zonas urbanas, teniendo en cuenta las necesidades de los países de la región;

b) suministrar a los Estados Miembros asistencia técnica y científica en lo que atañe a la gestión integrada de los recursos hídricos en las zonas urbanas;

c) establecer conductos de comunicación para el intercambio de conocimientos, tecnología e información entre los países de la región, habida cuenta que ese intercambio representa un factor clave para mejorar las capacidades operacionales de gestión;

d) promover la creación de capacidades institucionales en los países de la región mediante la educación, la formación y la investigación científica y técnica;

e) fortalecer la cooperación y la creación de redes en el plano internacional y regional;

f) mejorar las capacidades locales, promoviendo la participación de instituciones y redes nacionales, regionales e internacionales en las actividades del Centro; y

g) elaborar y aplicar reglamentaciones, así como instrumentos económicos y financieros y mecanismos de mediación que puedan contribuir a la solución de conflictos y al desarrollo sostenible en la región.

3. Las funciones del Centro serán:

a) actuar como punto focal de conocimiento especializado sobre la gestión integrada del agua en las zonas urbanas de América Latina y el Caribe;

b) facilitar las actividades de investigación y cooperación dentro de la región de América Latina y el Caribe sobre la gestión integrada del recurso hídrico en zonas urbanas, aprovechando las redes existentes, especialmente la red del Programa Hidrológico Internacional;

c) sistematizar conocimiento e información para la producción de materiales educativos y de capacitación considerando el contexto específico de la región;

d) desarrollar un programa de fortalecimiento de capacidades en el campo de la gestión integrada del agua en zonas urbanas, aprovechando los programas académicos existentes en universidades e instituciones de la región;

e) suministrar servicios de asesoría y asistencia técnica en la región en los países que lo requieran, especialmente en la formulación de políticas públicas, las regulaciones y el manejo de conflictos en el campo de trabajo del Centro.

4. El Centro cumplirá sus objetivos y desempeñará las funciones antes enunciadas en estrecha colaboración con las entidades nacionales y de la región, encargadas del tema y los Estados Miembros y Miembros Asociados de la Organización y demás entidades intergubernamentales que deseen cooperar con él.

Artículo 7 - Consejo de Administración

1. La actividad del Centro será dirigida y supervisada por un Consejo de Administración que estará integrado por:

a) el Viceministro de Ambiente, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, representante del Gobierno Colombiano, que oficiará como Presidente del Consejo de Administración;

b) dos representantes de los Comités Nacionales del Programa Hidrológico Internacional, por cada una de las tres subregiones (América del Sur, México y América Central, y el Caribe) de los Estados Miembros y Miembros Asociados de la Organización que hayan enviado una notificación al Director General de UNESCO, de conformidad con las disposiciones del artículo 3 *supra*, numeral 2; la elección y renovación de estos representantes, se realizará según el procedimiento que decida el Consejo de Administración;

c) un representante del Director General de UNESCO;

d) un representante de una organización intergubernamental o internacional no gubernamental que haga contribuciones sustanciales al presupuesto anual del Centro. Esta representación será definida y renovada por decisión del Consejo de Administración.

2. El Director del Centro participará en las reuniones del Consejo de Administración con derecho a voz pero sin voto.

3. El Consejo de Administración tendrá las siguientes funciones:

a) aprobar los programas y actividades a mediano y largo plazo del Centro;

b) aprobar el plan y presupuesto anual que le someta el Director del Centro, con arreglo al artículo 9 *infra*, y formulará con destino a este último todas las directrices que juzgue necesarias;

c) aprobar los informes anuales de ejecución de actividades que presente el Director del Centro;

d) establecer las normas y reglamentos pertinentes y determinar los procedimientos a los que habrá que ajustarse la gestión financiera, administrativa y de personal del Centro; y

e) decidir sobre la participación de organizaciones intergubernamentales regionales e internacionales en la labor del centro.

4. El Consejo de Administración se reunirá en sesión ordinaria, al menos una vez al año, y en sesión extraordinaria convocada por el Presidente, por iniciativa de este o del Director General de la Unesco, o por petición de al menos la mitad de sus miembros.

5. El Gobierno no adquiere obligaciones presupuestales para financiar los gastos de desplazamiento de los miembros del Consejo de Administración.

6. El Consejo de Administración establecerá su propio reglamento. En su primera reunión se seguirá el procedimiento que establezcan el Gobierno y la UNESCO.

Artículo 8 - Secretaría

1. La Secretaría del Centro estará compuesta por un Director y el personal necesario para su buen funcionamiento.

2. El Director será nombrado por el Presidente del Consejo de Administración, previa consulta con el Director General de la UNESCO.

3. La Secretaría podrá estar compuesta por otros miembros:

a) miembros del personal de la UNESCO adscritos temporalmente al Centro, de conformidad con los reglamentos y normas de la misma y las decisiones de sus órganos rectores;

b) toda persona nombrada por el Director, de conformidad con los procedimientos establecidos por el Consejo de Administración;

c) funcionarios públicos adscritos por el Gobierno al Centro, de conformidad con la reglamentación nacional vigente; inicialmente un funcionario del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y un funcionario del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales;

d) investigadores y/o profesionales invitados por el Director a contribuir con las actividades del Centro.

Artículo 9 - Funciones del Director

El Director ejercerá las siguientes funciones:

a) dirigir el trabajo del Centro de conformidad con los programas, presupuestos y las directrices establecidos por el Consejo de Administración;

b) proponer los proyectos de programas y de presupuesto que hayan de ser sometidos a aprobación del Consejo de Administración;

c) preparar el orden del día provisional de las reuniones del Consejo de Administración y someter a su consideración todas las proposiciones que considere útiles, relativas a la administración del Centro;

d) preparar los informes de las actividades del Centro para la aprobación del Consejo de Administración; y

e) representar al Centro en los tribunales y en toda acción civil.

Artículo 10 - Disposiciones financieras

1. El Centro financiará sus propios gastos de administración.

2. El Centro recibirá recursos procedentes de los Estados Miembros de la UNESCO, de Organizaciones Intergubernamentales o No Gubernamentales tanto nacionales como internacionales y de las remuneraciones por los servicios que el Centro preste.

3. Asimismo, el Centro podrá recibir donaciones y legados, previa aprobación del Consejo de Administración, las cuales no podrán comprometer su misión social, ni sus objetivos.

Artículo 11 - Contribución del Gobierno

El Gobierno tomará, de conformidad con las leyes y normativas de Colombia, cuantas medidas sean necesarias para que el Centro reciba suficientes recursos financieros para su funcionamiento. Podrá igualmente adscribir de manera temporal a funcionarios del gobierno para apoyar al Centro.

Artículo 12 - Contribución de la UNESCO

1. La UNESCO aportará ayuda en forma de asistencia técnica y/o contribución financiera a proyectos y actividades concretas, de conformidad con los fines y objetivos estratégicos de la Organización, aunque no presta apoyo económico con fines administrativos o institucionales.

2. La UNESCO se compromete a:

a) prestar apoyo técnico a la creación y el funcionamiento del Centro, entre otras cosas apoyando la formulación de sus programas a corto, mediano y largo plazo;

b) prestar asistencia técnica a través de sus expertos en los ámbitos de especialidad del Centro;

c) adscribir temporalmente a miembros de su personal. Esta adscripción excepcional solo será autorizada por el Director General cuando lo justifique la ejecución de una actividad o un proyecto conjunto con el Centro en un ámbito prioritario que haya sido objeto de aprobación por los órganos rectores de la Organización;

d) promover y facilitar la capacitación de los funcionarios y miembros del personal del Centro;

e) subcontratar al Centro, según las normas al respecto que aplica el Consejo Intergubernamental del PHI, la ejecución de actividades propias de su objeto y prestarle apoyo dentro de cada programa y presupuesto ordinario, en particular para acompañarlo en sus inicios;

f) facilitar al Centro las publicaciones del PHI y otros materiales de interés y dar a conocer las actividades del Centro en el sitio Web del PHI y por otros medios que tenga a su disposición;

g) participar, cuando convenga, en las reuniones científicas, técnicas o de formación que organice el Centro;

h) promover ante las entidades financieras gubernamentales y no gubernamentales de carácter internacional, así como ante sus Estados Miembros, la asistencia técnica y financiera a los proyectos y actividades formulados por el Centro en sus programas anuales y cuatrienales; e

i) asociar al Centro a los distintos programas que lleva a cabo y en los que estime necesaria la participación del Centro.

3. En todos los casos enumerados precedentemente, la contribución se consignará en el programa y presupuesto de la UNESCO.

Artículo 13 - Privilegios e inmunidades

Los privilegios e inmunidades se darían, cuando las circunstancias lo ameriten, en el marco del Acuerdo Básico revisado entre Colombia, las Naciones Unidas, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización de Aviación Civil Internacional y la Organización Mundial de la Salud, firmado el 7 de diciembre de 1954.

Artículo 14 - Responsabilidad

Habida cuenta de que el Centro tiene personalidad jurídica propia, la UNESCO no tiene para con él responsabilidad jurídica ni obligación alguna, ya sea administrativa, financiera o de otra índole, salvo las expresamente previstas en el presente Acuerdo.

Artículo 15 - Evaluación

1. La UNESCO podrá, en cualquier momento y previa notificación al Centro, realizar una evaluación de sus actividades para comprobar:

a) si el Centro contribuye de manera apreciable al logro de los objetivos estratégicos de la UNESCO;

b) si las actividades efectivamente realizadas por el Centro son conformes a las enunciadas en el presente Acuerdo.

2. La UNESCO se compromete a presentar al Gobierno, en cuanto sea posible, un informe sobre toda evaluación efectuada.

3. Cada una de las partes contratantes se reservará la facultad de denunciar el presente Acuerdo o solicitar una revisión de su contenido habida cuenta de los resultados de una evaluación.

Artículo 16 - Utilización del nombre y el logotipo de la UNESCO

1. El Centro podrá mencionar su relación con la UNESCO. Por consiguiente, podrá consignar bajo su nombre la mención “bajo los auspicios de la UNESCO”.

2. El Centro estará autorizado a utilizar el logotipo de la UNESCO, o una versión del mismo, en el membrete de su correspondencia y documentos de conformidad con las condiciones establecidas por los órganos rectores de la UNESCO.

Artículo 17 - Entrada en vigor

El presente acuerdo entrará en vigor una vez la UNESCO haya recibido de las autoridades colombianas una copia de los textos legales que establecen el Centro, y la UNESCO haya notificado por escrito que el establecimiento del Centro está en conformidad con los términos del presente Acuerdo.

Artículo 18 - Vigencia

El presente Acuerdo tendrá una duración de seis años contados a partir de su entrada en vigor, y podrá ser renovado por un acuerdo tácito por un periodo similar de seis años, a menos que cualquiera de las dos partes haya dado aviso a la otra por escrito, con seis meses de anticipación a la terminación del Acuerdo, de su decisión de denunciar el Acuerdo.

Artículo 19 - Denuncia

1. Cada una de las partes tendrá derecho a denunciar unilateralmente el presente Acuerdo previa notificación escrita a la otra parte.

2. La denuncia será efectiva noventa días después de que una de las partes contratantes reciba la notificación remitida por la otra parte.

Artículo 20 - Revisión y solución de controversias

1. El presente Convenio podrá ser revisado si el Gobierno y la UNESCO convienen en ello.

2. Toda controversia que surja entre las partes concerniente a la interpretación o aplicación de este Acuerdo, deberá ser resuelta mediante negociaciones directas entre las partes.

3. Las obligaciones asumidas por la UNESCO y el Gobierno en virtud del presente Acuerdo, deberán ser respetadas después de concluido el periodo de validez, en la medida en que lo requieran los compromisos contraídos respecto de la retirada de personal, los fondos y los bienes de la UNESCO y la liquidación de las cuentas entre las partes.

EN FE DE LO CUAL, los representantes que lo suscriben, debidamente autorizados para hacerlo, firman dos ejemplares originales del presente Acuerdo, en inglés y en español, ambos textos siendo igualmente auténticos.

París, 28 de septiembre de 2007

Por el Gobierno de Colombia

Luis Guillermo Ángel Correa
Embajador y Delegado Permanente
de Colombia ante la UNESCO

Por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Koïchiro Matsuura
Director General.

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO

Presidencia de la República

Bogotá, D. C., 2 de noviembre de 2007

Autorizado. Sométase a consideración del honorable Congreso de la República para los efectos constitucionales.

(Fdo.) ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Relaciones Exteriores,

(Fdo.) *Fernando Araújo Perdomo.*

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébase el “Acuerdo entre el Gobierno de Colombia y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) relativo al establecimiento del centro regional sobre la gestión del agua en las zonas urbanas para América Latina y el Caribe, bajo los auspicios de la Unesco”, firmado en París el 28 de septiembre de 2007.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “Acuerdo entre el Gobierno de Colombia y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) relativo al establecimiento del centro regional sobre la gestión del agua en las zonas urbanas para América Latina y el Caribe, bajo los auspicios de la Unesco”, firmado en París el 28 de septiembre de 2007, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

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

Dada en Bogotá, D.C., a los ...

Presentado al honorable Congreso de la República por el Ministro de Relaciones Exteriores y el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

El Ministro de Relaciones Exteriores,

Jaime Bermúdez Merizalde.

El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,

Juan Lozano Ramírez.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Senadores y Representantes:

En nombre del Gobierno Nacional, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 150 numeral 16, 189 numeral 2 y 224 de la Constitución Política de Colombia, presentamos a consideración del honorable Congreso de la República el Proyecto de ley por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de Colombia y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) relativo al establecimiento del centro regional sobre la gestión del agua en las zonas urbanas para América Latina y el Caribe, bajo los auspicios de la Unesco”, firmado en París el 28 de septiembre de 2007.

Contexto

En el ámbito del sistema de las Naciones Unidas, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura –Unesco– ha liderado la investigación y la profundización del conocimiento relativo al recurso hídrico desde la década de los años sesenta. Es así como en 1975 se estableció el Programa Hidrológico Internacional –PHI– el cual se ha centrado en la formación y educación en ciencias del agua y en el desarrollo de metodologías aplicadas a estudios hidrológicos. Con ello se ha logrado que la gestión de recursos hídricos adquiera mayor importancia dentro del ámbito del desarrollo sostenible, con especial énfasis en el fortalecimiento de capacidades en países en vías de desarrollo.

Las actividades del PHI se han llevado a cabo, agotadas en periodos de 6 años, a través de grupos de trabajo en simposios, talleres, publicaciones y proyectos. Dado el especial énfasis que se ha querido dar a la investigación y desarrollo de capacidades, PHI-Unesco ha establecido, con el apoyo de los países miembros diversos centros de investigación en el mundo como lo son el Instituto Unesco-IHE para la Educación relativa al Agua (Delft, Holanda), el Centro Internacional de Formación e Investigación sobre la Erosión y la Sedimentación (Beijing, China), el Centro Internacional de Formación e Investigación sobre el Drenaje Ur-

bano (Belgrado, Serbia y Montenegro), el Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe (Ciudad de Panamá, Panamá), el Centro Regional de Hidrología y Recursos Hídricos de los Trópicos Húmedos para Asia Sudoriental y el Pacífico (Kuala Lumpur, Malasia), el Centro Regional sobre la Gestión del Agua en las Zonas Urbanas (Teherán, Irán), el Centro Regional de Formación y Estudios Hidrológicos relativos a las Zonas Áridas y Semiáridas (El Cairo, Egipto) y el Centro Internacional sobre los Qanats y Estructuras Hidráulicas Históricas (Yazd, Irán).

Durante la 33ª sesión de la Conferencia General de la Unesco, llevada a cabo entre el 3 y el 21 de octubre de 2005 en París se aprobó la creación de cuatro nuevos centros relacionados con los recursos hídricos: uno sobre desastres y riesgos (Tsukuba, Japón), otro sobre legislación y políticas (Dundee, Reino Unido), otro sobre zonas áridas y semiáridas (La Serena, Chile) y el último sobre ecohidrología (Lódz, Polonia). Por otra parte, la Conferencia General acogió la propuesta de creación en Cali, Colombia, de un Centro Regional sobre la Gestión del Agua en Zonas Urbanas y autorizó al Consejo Ejecutivo de la UNESCO a analizar el estudio de viabilidad de este Centro durante la 17ª reunión (abril, 2006).

Durante dicha reunión se aprueba la propuesta del gobierno de Colombia y se autoriza conceder la categoría número dos a dicho centro en Cali. En mayo de 2006 se autoriza al Director General de la Unesco para firmar el Acuerdo para el Establecimiento del Centro Regional Sobre la Gestión del Agua en las Zonas Urbanas para América Latina y el Caribe, con la República de Colombia, el mismo que en esta oportunidad se somete a consideración del Congreso de la República para su aprobación.

Es importante destacar que el Centro sería el primero de esta naturaleza en la región de América Latina y el Caribe y que la elección de Colombia como sede responde en gran parte al reconocimiento, de los países de la Región, Asia y Medio Oriente, de los avances en la investigación y la capacidad instalada con la que cuenta el país, en estos temas. Ello motiva a que el Gobierno Nacional se sienta profundamente comprometido con el Establecimiento del Centro y poder brindarle el apoyo necesario para el logro de sus objetivos.

Antecedentes

Los antecedentes principales de la gestión y presentación del Acuerdo Internacional, para el establecimiento del Centro Regional sobre la Gestión del Agua en las Zonas Urbanas para América Latina y el Caribe en Cali, se inician en el año 2002, cuando la Delegación Permanente de Colombia ante la Unesco presentó al interior del Grupo de Trabajo de Ciencias Naturales la iniciativa de creación de un Centro Regional para la Gestión de las Aguas Urbanas, con área de influencia América Latina y el Caribe y postula a Colombia como candidato para la sede del Centro, en dicha reunión también se postularon México y Brasil como aspirantes para ser la sede.

En junio de 2002, el Gobierno de Colombia, con el apoyo del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - Ideam, presentó la primera propuesta técnica para la creación del Centro Regional, la cual fue respaldada por Sudáfrica, China, Costa Rica, Cuba, Argentina, Panamá, el Salvador, Egipto, Etiopía, Francia, Irán, Libia, Nigeria, Rumania, Túnez, Japón y Malasia y aprobada dentro del Consejo Intergubernamental del Programa Hidrológico Internacional - PHI en su resolución XV-2.

Luego de la aprobación de esta primera propuesta, durante los años 2003 a 2006, se realizaron todos los trámites necesarios para llegar a una propuesta ajustada: revisión, incorporación de observaciones de diferentes entidades y expertos y presentación de la misma, de lo cual se destacan los siguientes hechos:

- *Mayo de 2003.* Primera reunión interinstitucional de trabajo para ajustar la propuesta según las observaciones recibidas del PHI, con la participación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial –MAVDT, el Ideam, Instituto de Investigación y Desarrollo en Abastecimiento de Agua, Saneamiento Ambiental y Conservación del Recurso Hídrico – Cinara, adscrita a la Universidad del Valle del Cauca y Colciencias.

- *Diciembre de 2003.* Taller de expertos nacionales e internacionales y de la Región, para la evaluación de la propuesta ajustada. En el taller

participaron el Ideam, Cinara, Mavdt, Pontificia Universidad Javeriana, Universidad de Pamplona, Unesco París, Unesco-IHE, Imperial Collage y Universidad Federativa de Brasil. Así mismo, el Secretario Técnico del PHI visita las instalaciones del Cinara para conocer la propuesta de sede del Centro Regional de Aguas Urbanas.

• *Marzo de 2004.* La Embajadora de Colombia ante la Unesco, visita al Mavdt y demás instituciones involucradas en la propuesta del Centro para conocer el compromiso institucional y continuar la gestión de apoyo a Colombia ante los países miembros.

• *Abril de 2004.* Reunión interinstitucional en la cual se acuerda que el Cinara ejerza la Secretaría Técnica y sea la sede del Centro Regional.

• *Septiembre de 2004.* Realización de una reunión con PHI-Unesco, BM, Unicef, Programa WASH, del Consejo Colaborativo Mundial del Agua, en donde se da respaldo a la iniciativa de Colombia.

• *Noviembre de 2004.* Se presenta la propuesta de creación del Centro Regional en la Reunión de la Red del Programa Alfa “Latinoamerican-European for partnership for Water Education and Training. En esta red participan 12 instituciones de 5 países de Europa (Holanda, Bélgica, UK, Francia e Italia) y 5 países de América Latina (Nicaragua, México, Ecuador, Perú y Colombia), los países participantes la acogen con beneplácito.

• *Marzo de 2005.* Colombia recibe la visita de un especialista del Programa de Ciencias Ambientales y Recursos Hídricos y miembro del PHI-Unesco, producto de la cual se dan los lineamientos para el ajuste conceptual de la propuesta y del marco internacional, con el fin de ser presentada oficialmente a la Unesco.

En junio de 2005 la señora Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, remitió a la Canciller colombiana carta de endoso del proyecto “Creación y funcionamiento de un centro regional, categoría 2, de Aguas Urbanas de América Latina y el Caribe bajo los auspicios de la Unesco” y la propuesta de acuerdo entre el Gobierno de Colombia y la Unesco para la creación del Centro.

En noviembre de 2005, Cinara organiza el Seminario Internacional Agua 2005 en Cali. Participan países de la región y se trata el tema del Centro Regional de Agua, en el marco de la ponencia sobre gestión integral de los servicios relacionados con el agua en los asentamientos nucleados.

En mayo de 2006, el Consejo Ejecutivo de la Unesco, habiendo examinado el documento 174 EX/12 y sus anexos, acoge la propuesta del Gobierno de Colombia de crear en Cali (Colombia) un Centro Regional sobre la Gestión del Agua en las Zonas Urbanas para América Latina y el Caribe, bajo los auspicios de la Unesco (174 EX/12; 174 EX/48 Parte II; 174 EX/49). Posteriormente, la Asamblea General de la Unesco, de conformidad con la Resolución 33 C/33, aprueba la creación de un Centro Regional sobre la Gestión del Agua en las Zonas Urbanas para América Latina y el Caribe en Cali (Colombia) bajo los auspicios de la Unesco, en consonancia con los principios y directrices existentes para los centros de categoría 2 (R. 33C/90). Asimismo la Asamblea autoriza al Director General a firmar el correspondiente acuerdo entre la Unesco y el Gobierno de Colombia.

El Acuerdo

El “Acuerdo entre el Gobierno de Colombia y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura –Unesco– relativo al establecimiento del Centro Regional sobre la Gestión del Agua en las Zonas Urbanas para América Latina y el Caribe, bajo los auspicios de la Unesco”, en adelante Acuerdo, fue aprobado por la Asamblea General de la Unesco, de conformidad con la Resolución 33 C/33 y en consonancia con los principios y directrices existentes para los centros de categoría 2 (R. 33C/90) y consta de 20 artículos.

Bajo el objetivo de definir modalidades de colaboración entre Unesco y el Gobierno de Colombia, en adelante Gobierno, el Acuerdo establece en su artículo 2° que “el Gobierno adoptará cuantas medidas sean necesarias, de conformidad con las leyes y normativas de Colombia, para establecer el Centro Regional (...) de conformidad con las condiciones establecidas en el presente Acuerdo”. Por lo anterior el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, como ente rector de la política para el manejo integral del agua en Colombia, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - Ideam y la academia, representada en la Universidad del Valle y el Instituto de Investigación y Desarrollo

en Abastecimiento de Agua, Saneamiento Ambiental y Conservación de Recurso Hídrico (Cinara), adscrita y vinculada a la misma Universidad, acordaron apoyar de manera conjunta el funcionamiento, en especie, del Centro. Así mismo se definió que el Cinara será la entidad encargada de albergar al Centro mientras se vuelve autosuficiente y contará con el apoyo técnico y científico del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – Ideam – y del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

El Centro será una entidad autónoma al servicio de los Estados Miembros y de los Miembros Asociados de la Unesco y con miras a fomentar la participación de los Estados de la Región, con personalidad jurídica y capacidad para contratar, recibir subvenciones, actuar en justicia, percibir remuneraciones y adquirir bienes. Será una entidad independiente a la Unesco pero asociada a ella, en los términos establecidos por la Asamblea General, lo cual le permite recibir de dicha organización internacional todo su apoyo técnico, ser subcontratada para la ejecución de actividades y ser promocionada ante países y agencias cooperantes para la financiación de proyectos.

Su objetivo general es el de “promover y desarrollar procesos de investigación y acción participativos, fortalecer el intercambio y transferencia de tecnología, generar mecanismos de intercambio de información en ciencia y tecnología y fortalecimiento de capacidades en América Latina y el Caribe, para contribuir a la gestión integrada de recursos hídricos”. En el artículo sexto se precisan los objetivos específicos y las funciones del Centro.

En este sentido, contar con el Centro en Colombia, es una oportunidad notable para que el país coordine procesos y proyectos que refuercen la investigación sobre las cuestiones hídricas en zonas urbanas en todo el subcontinente; que permitan contar con mayor información técnica para la toma de decisiones y fijación de políticas; que entablen procesos de cooperación horizontal, vertical y regional; que establezcan vías para el intercambio de conocimiento; que promuevan la creación de capacidades desde los ámbitos educativo e investigativo, que mejoren capacidades locales; que analicen mecanismos de elaboración y aplicación de reglamentaciones e instrumentos económicos; y que fortalezca el diálogo intrarregional para la solución de conflictos regionales generados por el uso del agua.

En cuanto a la estructura del Centro, este contará con un **Consejo de Administración**, con las funciones de aprobar los programas, las actividades, el plan y presupuesto anual y los informes anuales de ejecución; de establecer las normas, reglamentos y procedimientos pertinentes; y decidir sobre la participación de organizaciones internacionales; el cual estará conformado así:

- a) El Viceministro de Ambiente, quien oficiará como Presidente del Consejo de Administración;
- b) Dos representantes de los Comités Nacionales del Programa Hidrológico Internacional de la Unesco, por cada una de las tres subregiones (América del Sur, México y América Central, y el Caribe);
- c) Un representante del Director General de Unesco; y
- d) un representante de una organización intergubernamental o internacional no gubernamental que haga contribuciones sustanciales al presupuesto anual del Centro.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial quisiera dejar un importante precedente. El Acuerdo señala que el Consejo de Administración será presidido por el Viceministerio de Ambiente. Dicha disposición obedece a que en el mes de mayo de 2006 cuando se aprobó el Acuerdo entre las Partes durante la 174 Reunión del Consejo Ejecutivo (174 EX/12; 174 EX/48 Parte II; 174 EX/49) en la Asamblea General de la Unesco, de conformidad con la Resolución 33 C/33 y C/90, existía una Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico y Ambiental como dependencia del Viceministerio de Ambiente, encargada de los temas de agua y saneamiento básico de las áreas urbanas. Sin embargo, a través del Decreto 3137 del 12 de septiembre de 2006, se modificó la estructura del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) y dicha Dirección se constituyó en el hoy Viceministerio de Agua y Saneamiento. Por lo tanto es del sentir de este Ministerio, que una vez constituido el Centro, sea el Viceministerio de Agua y Saneamiento quien presida el Consejo de Administración. En su momento, dicha decisión deberá ser notificada ante la Unesco.

Además, contará con una **Secretaría** compuesta por el **Director del Centro** y el personal necesario para apoyar el funcionamiento del Centro. El Presidente del Consejo de Administración tendrá la potestad de nombrar al Director, previa consulta con el Director General de Unesco. El Director dirigirá las actividades del Centro y propondrá los proyectos, los programas, el plan y el presupuesto anual, entre otras funciones establecidas en el artículo décimo.

Con relación a las contribuciones de las partes, el Gobierno se compromete a tomar cuantas medidas sean necesarias para que el Centro reciba recursos económicos y en especie para su financiamiento. La Unesco aportará asistencia técnica (entre otros a través de expertos), contribuciones financieras para proyectos y actividades (mas no para fines administrativos o institucionales), prestar apoyo técnico para la creación y funcionamiento, material técnico y bibliográfico, y permitirá el uso del emblema de la Unesco y de la expresión “bajo los auspicios de la Unesco” por parte del Centro, así como otros aspectos numerados en el artículo 12.2.

Financiación del Centro

Con relación a las disposiciones financieras, el Centro deberá financiar sus propios gastos de administración, recibirá recursos provenientes de los Estados miembros de América Latina y el Caribe y de miembros asociados de la Unesco, de otras organizaciones internacionales, de organizaciones no gubernamentales, donaciones y legados y de las remuneraciones por los servicios que el Centro preste.

Se ha estimado que los costos anuales iniciales para el funcionamiento del Centro podrían ascender a US\$84.000. A este respecto se ha llegado a un acuerdo entre el MAVDT, el Ideam y el Cinara para cubrir dichos costos en especie. Según lo acordado, el Cinara aportaría US\$46.000, el MAVDT US\$14.500 y el Ideam US\$23.500. El Cinara, entidad que acogería el Centro efectuaría su contribución a través de recurso humano, instalaciones, servicios públicos, equipos y papelería y el MAVDT y el Ideam a través de recurso humano, documentos, bases de datos, información espacial, georreferenciada y temática.

Según lo establecido en documento 171 EX/18 de la Unesco, esta organización solo podrá contribuir financieramente a actividades y en el envío de expertos de los Centros, a través de proyectos presentados por el futuro Centro, toda vez que estos sean concordantes con las prioridades programáticas de la organización y se cuente con presupuesto para tal fin en el “Programa de Proyectos-Presupuesto” del bienio correspondiente.

Justificación

Una de las Metas de Desarrollo del Milenio, plantea la reducción a la mitad del porcentaje de personas sin acceso sostenible a agua potable antes de 2015, lo cual constituye una tarea monumental para América Latina y el Caribe. A ello se suman los crecientes niveles de urbanización, cuyos índices vienen en aumento desde los años (Ver Tabla 1). Dichos procesos masivos de asentamiento urbano constituyen un gran desafío desde el punto de vista del Desarrollo Sostenible, especialmente en cuanto a la gestión de los servicios urbanos relacionados con el agua, tales como el suministro de agua potable y la consiguiente gestión de las cuencas, el manejo del agua residual y los servicios ambientales que esta pudiera prestar, el aprovechamiento y drenaje del agua lluvia. Además, existen otros servicios que afectan la gestión del agua como el servicio de aseo. Por otra parte, la Gestión del Agua tiene una clara interconexión con otros servicios públicos básicos como la Educación y la Salud y puede contribuir a la disminución de la pobreza en las zonas periurbanas y rurales nucleadas si se enfoca desde un punto de vista de apoyo a formas de vida sostenible en las comunidades más pobres.

Tabla 1 Grado de urbanización en América Latina (2015)

Región	Población total	Grado de urbanización	
		Población urbana (miles)	% urbano
Global	7.154.366	3.817.292	53.4
Total Latinoamérica	630.935	504.058	80
Centro-Suramérica	587.264	474.191	81
Caribe	43.671	29.867	68

Fuente: UNCHS (2001).

El Centro Regional propuesto es una respuesta a las necesidades de América Latina y el Caribe para la protección de los recursos hídricos relacionados con los asentamientos nucleados sin descuidar el bienestar de la población, especialmente la más vulnerable. Para el 2015, se estima que alrededor del 79% de los 631 millones de habitantes de esta región vivirá en zonas urbanas y alrededor del 30% de esta población se ubicará en zonas no planificadas formalmente, con condiciones ambientales frágiles que deterioran la calidad de vida de la población (UNCHS, 2001).

El agua en los asentamientos nucleados tanto urbanos como rurales es uno de los principales factores relacionados con el grado de desarrollo, dado que la economía latinoamericana está basada principalmente en actividades productivas relacionadas con el agua como las actividades agropecuarias y de procesamiento de alimentos. Las ciudades, en muchos países de la región, tienen como punto crítico para su desarrollo el acceso al agua potable, la disposición de aguas residuales y el drenaje. Por otra parte, la población más pobre de las zonas urbanas se establece generalmente en ambientes precarios en los que la prestación de servicios es difícil desde el punto de vista técnico y económico.

La concentración de la población en áreas urbanas representa entonces una demanda creciente de agua para usos productivos y domésticos. El costo ambiental y social de esta demanda es alto y el gran desafío lo representa el uso racional del agua en ambientes urbanos donde tradicionalmente casi el 40% del agua para uso doméstico es usada para arrastrar excretas humanas y el agua lluvia es contaminada con aguas residuales domésticas e industriales, haciendo más costoso y difícil su tratamiento.

Uno de los problemas graves de la gestión del agua en zonas urbanas es la falta de conciencia sobre la necesidad de proteger los recursos hídricos, esto se refleja en la falta de voluntad política para programas de investigación y demostración, la educación ambiental e inversión en protección de las cuencas hidrográficas. Muchas de las fuentes de agua a su paso por las ciudades se convierten en cloacas imposibles de ser aprovechadas aguas abajo. Por lo tanto, los conflictos por el agua en las cuencas donde se asientan las ciudades son altos, al monopolizar estas el agua impidiendo su uso para actividades productivas, incluso para el consumo de otros asentamientos humanos.

Un problema adicional es el asentamiento de las poblaciones en las áreas de protección de los ríos, lo que genera un alto riesgo de inundación y destrucción. En general las zonas urbanas carecen de mecanismos adecuados de planificación y control del uso del suelo, y los que existen no están asociados con la disponibilidad de agua.

Por otra parte, se presenta una carencia de información y de capacidades entre los tomadores de decisiones, lo cual dificulta la gestión de recurso. La investigación sobre el recurso necesita reforzarse, en particular sobre la problemática ligada en aguas de zonas urbanas. Ejemplo de ello, son los requerimientos en cuanto a sistemas de tratamiento y descontaminación, así como el manejo de drenaje urbano y los asuntos relacionados con el manejo de riesgos asociados al manejo del recurso. El Centro Regional sobre la Gestión del Agua en Zonas Urbanas, sin lugar a dudas puede reforzar dichos vacíos, y a través de las redes de cooperación puede replicar experiencias que cuenten con mayores niveles de viabilidad técnica y financiera que se ajusten a las necesidades de la Región. (Fuente. Propuesta Final de Creación del Centro Regional para la Gestión del Agua en Zonas Urbanas de América Latina y el Caribe, con sede en Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorio, Ideam y Cinara. Bogotá, junio de 2005).

Como parte de los compromisos de Colombia y de los países de América Latina y el Caribe – ALC, en relación con la creación del Centro Regional de Aguas Urbanas, se formuló el proyecto “Gestión del Agua en Asentamientos Urbanos de América Latina y el Caribe”, el cual fue aprobado en el mes de enero de 2007 por la Unesco, por un valor de US\$40.000.

Así las cosas, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) en convenio con el Instituto Cinara de la Universidad

del Valle y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – Ideam, realizó en la ciudad de Cali, Colombia, el Seminario-Taller Internacional “Gestión del Agua en Asentamientos Urbanos de América Latina y el Caribe” entre el 19 y el 21 de septiembre de 2007.

En este evento participaron delegados de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, México y Panamá, además de la participación de autoridades ambientales, centros internacionales de investigación y desarrollo, empresas de servicios públicos, entidades de salud, organizaciones no gubernamentales, universidades y consultores. Se discutió sobre los principales problemas y retos frente a la gestión integrada de recursos hídricos en América Latina y el Caribe. Así mismo se delineó un Plan Director para el futuro del Centro relacionado con áreas de trabajo de la región en los aspectos tecnológicos, metodologías, participación comunitaria, políticas públicas, normatividad y formas de cooperación y gestión. Finalmente se determinó que para operacionalizar las áreas de trabajo se requieren estrategias de investigación, educación, comunicación, la participación ciudadana y proyectos de desarrollo sostenible.

Finalmente, el Centro Regional sobre la Gestión del Agua en las Zonas Urbanas para América Latina y el Caribe, bajo los auspicios de la Unesco, contará con el respaldo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el apoyo del Instituto de Investigación y Desarrollo en abastecimiento de Agua, Saneamiento, Ambiental y Conservación del Recurso Hídrico de la Universidad del Valle – CINA y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – Ideam. Es preciso considerar que los términos establecidos en el Acuerdo y aprobados por las partes son la primera instancia de compromiso adquirida por el Gobierno Nacional ante la Unesco y los países de la región que apoyaron su candidatura. Se espera, con su ratificación, la instalación y puesta en marcha del Centro para que inicie sus actividades en pro de la región. Se reitera así la importancia del presente Acuerdo, así como la gran oportunidad para el sector, para el país, y por supuesto, para toda la región de América Latina y el Caribe.

Por las razones expuestas, el Gobierno Nacional, a través del Ministro de Relaciones Exteriores y el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, solicita al Honorable Congreso de la República aprobar el “Acuerdo entre el Gobierno de Colombia y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) relativo al establecimiento del centro regional sobre la gestión del agua en las zonas urbanas para América Latina y el Caribe, bajo los auspicios de la Unesco”, firmado en París el 28 de septiembre de 2007.

De los honorables Senadores y Representantes,

El Ministro de Relaciones Exteriores,

Jaime Bermúdez Merizalde.

El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,

Juan Lozano Ramírez.

LEY 424 DE 1998

(enero 13)

por la cual se ordena el seguimiento a los convenios internacionales suscritos por Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El Gobierno Nacional a través de la Cancillería presentará anualmente a las Comisiones Segundas de Relaciones Exteriores de Senado y Cámara, y dentro de los primeros treinta días calendario posteriores al período legislativo que se inicia cada 20 de julio, un informe pormenorizado acerca de cómo se están cumpliendo y desarrollando los Convenios Internacionales vigentes suscritos por Colombia con otros Estados.

Artículo 2°. Cada dependencia del Gobierno Nacional encargada de ejecutar los Tratados Internacionales de su competencia y requerir la reciprocidad en los mismos, trasladará la información pertinente al Ministerio de Relaciones Exteriores y este, a las Comisiones Segundas.

Artículo 3°. El texto completo de la presente ley se incorporará como anexo a todos y cada uno de los Convenios Internacionales que el Ministerio de Relaciones Exteriores presente a consideración del Congreso.

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

El Presidente del honorable Senado de la República.

Amylkar Acosta Medina.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Carlos Ardila Ballesteros.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

Diego Vivas Tafur.

REPUBLICA DE COLOMBIA GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y ejecútense.

Dada en Santa Fe de Bogotá, D. C., a 13 de enero de 1998.

ERNESTO SAMPER PIZANO

La Ministra de Relaciones Exteriores,

María Emma Mejía Vélez.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 6 del mes de agosto del año 2008 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 101, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el Ministro de Relaciones Exteriores.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

Sección de Leyes

Bogotá, D. C., 6 de agosto de 2008

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 101 de 2008 Senado, *por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de Colombia y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) relativo al establecimiento del centro regional sobre la gestión del agua en las zonas urbanas para América Latina y el Caribe, bajo los auspicios de la Unesco”*, firmado en París el 28 de septiembre de 2007, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., agosto 6 de 2008

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por reparado el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Segunda Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la **Gaceta del Congreso**.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Hernán Francisco Andrade Serrano.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PROYECTO DE LEY NUMERO 102 DE 2008 SENADO

por la cual se dictan normas sobre el ejercicio del derecho de Objeción de Conciencia al Servicio Militar Obligatorio, se crea el Servicio Social Sustituto y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

CAPITULO I

Marco conceptual

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto establecer las normas que regulen el ejercicio del derecho de objeción de conciencia al servicio militar obligatorio y establecer el servicio social sustituto.

Artículo 2°. *Titulares del derecho.* Son titulares del derecho de objeción de conciencia al servicio militar obligatorio todos los ciudadanos colombianos, hombres y mujeres entre los 18 y los 50 años de edad, que por razones políticas éticas, filosóficas, culturales, religiosas, o humanitarias se rehúsen a prestar el servicio militar obligatorio o cualquier otra forma de servicio militar.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 27 de la Ley 48 de 1993, el cual quedará así:

- a) Los limitados físicos y sensoriales permanentes.
- b) Los integrantes de los pueblos indígenas debidamente acreditados por el Alcalde del Cabildo Indígena, el Ministerio del Interior o las autoridades indígenas.
- c) Los objetores de conciencia por razones políticas éticas, filosóficas, culturales, religiosas o humanitarias que hayan sido reconocidos como tales por la institución creada mediante la presente ley.

Artículo 4°. Adiciónase al artículo 10 de la Ley 48 de 1993 el siguiente parágrafo:

Parágrafo 2°. Los objetores de conciencia al servicio militar obligatorio debidamente reconocidos por la institución creada mediante la presente ley no estarán obligados a tomar las armas en ningún caso y solo estarán obligados a la prestación del servicio social sustituto.

CAPITULO II**Marco institucional**

Artículo 5°. *Del Consejo Nacional para la Objeción de Conciencia al Servicio Militar Obligatorio - (CNOC).* Créase el Consejo Nacional para la Objeción de Conciencia al Servicio Militar Obligatorio (CNOC), como un organismo adscrito a la Procuraduría Delegada para los Derechos Humanos de la Procuraduría General de la Nación, que actuará como órgano de segunda instancia frente a las decisiones tomadas por los Consejos Territoriales para la Objeción de Conciencia (CTOC).

Artículo 6°. *De la integración del Consejo Nacional para la Objeción de Conciencia al Servicio Militar Obligatorio, (CNOC).* El Consejo Nacional para la Objeción de Conciencia al Servicio Militar Obligatorio (CNOC) estará conformado por:

1. El Procurador Delegado para los Derechos Humanos, quien lo presidirá;
2. Un (1) delegado del Ministerio de la Protección Social;
3. Un (1) delegado del Ministerio de Defensa Nacional;
4. El Viceministro de la Juventud del Ministerio de Educación Nacional o su delegado;
5. Dos (2) representantes de las universidades públicas que tengan facultad de Derecho, Ciencia Política o Ciencias Humanas, y
6. Tres (3) delegados de las organizaciones nacionales de jóvenes que demuestren ser más representativas y que tengan entre sus objetivos la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio.

Artículo 7°. *De los Consejos Territoriales para la Objeción de Conciencia al Servicio Militar Obligatorio (CTOC).* En los lugares de jurisdicción de las Zonas de Reclutamiento de los Distritos Militares (DIM), se constituirán los Consejos Territoriales para la Objeción de Conciencia al Servicio Militar Obligatorio (CTOC), que conocerán de las peticiones que formulen los colombianos entre 18 y 50 años, de ser declarados objetores de conciencia y ser eximidos de la prestación del servicio militar

obligatorio por razones de carácter filosófico, político, religioso, ético, cultural o humanitario, en primera instancia.

Artículo 8°. *De la Integración de los Consejos Territoriales para la Objeción de Conciencia al Servicio Militar Obligatorio, (CTOC).* Los Consejos Territoriales para la Objeción de Conciencia al Servicio Militar Obligatorio (CTOC), estarán conformados por:

1. Un (1) delegado del Ministerio Público;
2. El Secretario de Gobierno Departamental o Municipal o su delegado;
3. Un (1) delegado del Distrito Militar correspondiente al lugar de residencia del objetor;
4. Dos (2) representantes de las universidades locales que tengan Facultad de Derecho o Ciencias Humanas, y
5. Dos (2) delegados de las organizaciones locales de jóvenes o de las filiales de organizaciones nacionales que demuestren ser más representativas y que tengan entre sus objetivos la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio.

Artículo 9°. *De las competencias del Consejo Nacional para la Objeción de Conciencia (CNOC).* El Consejo Nacional para la Objeción de Conciencia al Servicio Militar Obligatorio, (CNOC), tendrá las siguientes competencias:

1. Conocer en segunda instancia de las peticiones que hayan sido negadas por los Consejos Territoriales para la Objeción de Conciencia al Servicio Militar Obligatorio (CTOC) a los ciudadanos colombianos entre los 18 y 50 años de edad, de ser declarados objetores de conciencia y ser eximidos de la prestación del servicio militar obligatorio por razones de carácter filosófico, político, religioso, ético, cultural o humanitario.
2. Conceder al objetor de conciencia al servicio militar obligatorio la opción de prestar el servicio social sustituto en cualquiera de las entidades de derecho público o en instituciones de carácter cívico y comunitario autorizadas para tal efecto por el Gobierno Nacional, de conformidad con las aptitudes sustentadas en la respectiva solicitud.
3. Expedir el documento que certifique la prestación del Servicio Social Sustituto al ciudadano colombiano que haya cumplido a satisfacción con el lleno de los requisitos para tal efecto.
4. Informar a la Dirección de Reclutamiento del Ejército Nacional o a las instancias castrenses respectivas sobre las decisiones que adopte en relación con la exoneración de la prestación del servicio militar obligatorio, para los efectos pertinentes.
5. Llevar el registro de control de los documentos análogos a la libreta militar que expida a los ciudadanos colombianos que hayan prestado el Servicio Social Sustituto.
6. Las demás que requiera para el funcionamiento de su misión institucional.

Parágrafo 1°. Dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el Consejo Nacional para la Objeción de Conciencia (CNOC) establecerá las normas para su funcionamiento y del funcionamiento de los Consejos Territoriales para la Objeción de Conciencia (CTOC).

Artículo 10. *Del procedimiento.* Para ser declarado objetor de conciencia al servicio militar obligatorio, el ciudadano colombiano entre 18 y 50 años de edad deberá acudir ante el Consejo Territorial para la Objeción de Conciencia al Servicio Militar Obligatorio (CTOC) que tenga jurisdicción en su lugar de su residencia, para manifestar por escrito o en forma verbal, su decisión de ser tratado conforme a las normas previstas en la presente ley, en la que de manera sucinta se expondrán los motivos de su petición y las pruebas que pretenda hacer valer para ser declarado como tal, así como también su disposición y las aptitudes personales para prestar un servicio social sustituto.

Parágrafo 1°. El derecho a objetar conciencia al servicio militar obligatorio podrá manifestarse antes, durante y después de haber adquirido la calidad de militar en servicio activo o entrado en situación de reserva. El militar en servicio en activo que haya objetado conciencia será suspendido del servicio en forma inmediata hasta tanto se resuelva su petición por la autoridad competente.

Parágrafo 2° La petición formulada por el objetor de conciencia al servicio militar obligatorio y la exoneración del mismo puede ser coadyuvada por organizaciones defensoras de derechos humanos o instituciones de carácter religioso, político o filosófico.

Artículo 11. *De los términos para resolver.*

1. Los Consejos Territoriales para la Objeción de Conciencia al Servicio Militar Obligatorio (CTOC), dispondrán de un término máximo de treinta (30) días hábiles para resolver en primera instancia, las peticiones que formulen los ciudadanos entre los 18 y 50 años de edad, de ser declarados objetores de conciencia al servicio militar obligatorio para la exoneración del mismo, a partir de la radicación del escrito o de la recepción de la manifestación verbal realizada ante autoridad competente.

2. El Consejo Nacional para la Objeción de Conciencia (CNOC), dispondrá de un término máximo de sesenta (60) días hábiles para resolver en segunda instancia, las peticiones que hayan sido negadas por los Consejos Territoriales para la Objeción de Conciencia al Servicio Militar Obligatorio (CTOC), a partir de la fecha de recepción para conocimiento del respectivo expediente.

Parágrafo. Las peticiones relacionadas con la declaración de objetor de conciencia al servicio militar obligatorio y la exención del mismo, se someterán a las normas del Código Contencioso Administrativo que regulan el derecho de petición en interés particular, pero en ningún caso operará el silencio administrativo negativo.

Artículo 12. *De los deberes del objetor de conciencia al servicio militar obligatorio.* El objetor de conciencia está obligado, una vez sea eximido de prestar el servicio militar obligatorio, a prestar un Servicio Social Sustituto cuya duración será igual a la de la conscripción ordinaria y a cuyo término el Consejo Nacional para la Objeción de Conciencia (CNOC), le expedirán un documento que tendrá los mismos efectos de la libreta militar, previo el lleno de los requisitos para tal efecto.

Artículo 13. *Homologación.* El documento que expida el Consejo Nacional (CNOC), tendrá los mismos efectos que la libreta militar en materia civil, laboral y administrativa.

Artículo 14. *De los derechos del objetor de conciencia al servicio militar obligatorio.* El objetor de conciencia que haya sido exonerado de la prestación del servicio militar obligatorio tendrá los siguientes derechos:

1. A que se le autorice la prestación del Servicio Social Sustituto en entidades de derecho público o en instituciones de carácter cívico o comunitario asignadas para tal efecto por el Gobierno Nacional, de conformidad con su perfil profesional o disciplinar o las aptitudes o habilidades sustentadas en la solicitud formulada ante los Consejos Territoriales para la Objeción de Conciencia (CTOC);

2. A que se le otorgue el documento similar a la libreta militar una vez terminado a satisfacción el período de tiempo previsto en la presente ley;

3. A que se le reconozcan los derechos a la seguridad social en salud y riesgos profesionales sociales que se otorgan a los ciudadanos vinculados al servicio militar activo y,

4. A que se le garanticen los derechos constitucionales y legales del debido proceso y del derecho a la defensa durante la prestación del servicio social sustituto.

CAPITULO III

Del servicio social sustituto

Artículo 15. *Definición.* El Servicio Social Sustituto consiste en la prestación de una actividad de utilidad pública que no requiere del empleo de armas, que no depende orgánicamente de las instituciones militares y a la cual quedan obligados quienes, como objetores de conciencia, han sido declarados exentos de la prestación del servicio militar obligatorio.

Parágrafo 1°. En tiempos de guerra exterior o de conflicto armado interno, la prestación del Servicio Social Sustituto consistirá en el desarrollo de actividades de protección y defensa de los derechos humanos de la población civil.

Parágrafo 2°. Una vez terminado el Servicio Social Sustituto, los objetores de conciencia no formarán parte las reservas del ejército o de ningún cuerpo armado al servicio de la seguridad nacional.

Artículo 16. *De la prestación del servicio social sustituto.* Los ciudadanos colombianos a quienes los Consejos Territoriales de Objeción de Conciencia, (CTOC), en primera instancia, o el Consejo Nacional para la Objeción de Conciencia, (CNOC), en segunda instancia, declaren objetores de conciencia y exentos del servicio militar obligatorio, prestarán el Servicio Social Sustituto durante un período igual al del servicio militar ordinario, como promotores de derechos humanos, guías turísticos, auxiliares de atención a las personas de la tercera edad, la infancia, la adolescencia, auxiliares en salud, educación, conservación del medio ambiente, preservación y atención de desastres.

Artículo 17. *De las entidades donde deberá prestarse el servicio social sustituto.* El Gobierno Nacional definirá en forma reglamentaria, las distintas entidades de derecho público o instituciones de carácter cívico o comunitarias donde los ciudadanos colombianos puedan prestar el Servicio Social Sustituto, las funciones que los objetores de conciencia deban cumplir y los procedimientos para la respectiva certificación al término de prestación del mismo.

Parágrafo. La prestación del Servicio Social Sustituto no genera relación laboral con la entidad a la cual sea asignado el objetor de conciencia. No obstante, gozará de los mismos derechos sociales y económicos que se otorgan a quienes se encuentran en servicio militar activo.

CAPITULO IV

Disposiciones generales

Artículo 18. *Facultades.* Otórganse facultades al Gobierno Nacional por el término de tres (3) meses para reglamentar lo concerniente a la presente ley.

Artículo 19. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Gloria Inés Ramírez Ríos,

Senadora de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. Antecedentes

1. Históricos

1. En el ámbito nacional

Aunque en Colombia la Objeción de Conciencia al Servicio Militar Obligatorio no tenga un reconocimiento legal, han sucedido hechos que han permitido colocar el tema en las agendas de los debates públicos, el primero de los cuales se remonta al año de 1924, cuando durante el “Primer Congreso Obrero”¹, una dirigente del sindicato obrero de La Dorada, *Carlota Rúa*, reclamó un pronunciamiento frente al hecho de que el servicio militar fuera obligatorio para los jóvenes obreros y campesinos. Años más tarde, durante la guerra con Perú, un grupo de mujeres objetó públicamente que sus esposos e hijos fueran reclutados para combatir con un pueblo hermano.

A finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, el tema de la Objeción de Conciencia al Servicio Militar Obligatorio adquiere madurez cuando se organiza un comité impulsor compuesto por personas e instituciones que desde la filosofía de la “*No violencia*” fomenta el reconocimiento de la Objeción de Conciencia como un derecho según lo establecido por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. En esta misma época toma auge en varias regiones del país el Movimiento Juvenil por la Objeción de Conciencia, que realiza marchas, ruedas de prensa, movilizaciones en los colegios y centros universitarios y un plebiscito de 6.000 firmas que fue entregado a la Secretaría de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, para que el tema fuera incluido en las mesas de trabajo.

No obstante haber sido acogido por algunas subcomisiones, el constituyente consagró en el Artículo 18 de la Carta, el reconocimiento del derecho fundamental a la “*libertad de conciencia*”, pero dejó de lado

¹ “La Objeción de Conciencia en Colombia: una historia en movimiento”, Rompiendo Filas, Septiembre 2 de 2004, Chile, documento electrónico <http://www.antimilitaristas.org>. Tema de búsqueda: Objeción de Conciencia en Colombia.

la consagración expresa del derecho a la Objeción de Conciencia como una opción de los jóvenes de oponerse a una cultura y a una práctica castrenses y creó una profunda contradicción en la normativa consagrada en el inciso segundo del artículo 216 superior que establece: *“Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas”*, la que no ha podido ser resuelta hasta el presente y sobre la cual se sustentan las sanciones y las condenas proferidas por la jurisdicción penal militar contra cientos de jóvenes colombianos que día a día se rehúsan a la prestación del servicio militar obligatorio.

Como una respuesta a lo anterior, hacia el 2000 nace el movimiento *“Acción Colectiva por la Objeción de Conciencia en Colombia”*, integrado por varias organizaciones de jóvenes objetores como el Colectivo por la Objeción de Conciencia, de Bogotá, Justapaz, Juventud Trabajadora Colombiana, Fundación *“Creciendo Unidos”* y al cual se pueden vincular personas independientes que se articulan para fortalecer el trabajo de formación, acción y divulgación en torno al ejercicio de la objeción de conciencia.

A partir del año 2003 ACOCC se organiza en torno a tres líneas de trabajo, a saber: 1°. Desmilitarización de la sociedad; 2°. Comunicación alternativa y 3°. Alternativas al modelo económico. Se conforma además la escuela de formación: *“Alternando Resistencias”* con jóvenes de diferentes organizaciones y localidades de la ciudad de Bogotá con incidencia en varias regiones del país.

Posteriormente, entre los años 2002 a 2004 se desarrolla la campaña *Juventudes desde la no violencia activa, resistiendo a la guerra*, promovida por varios procesos juveniles de distintas regiones del país en torno a estas posturas de realización del derecho a la libertad de conciencia, constituyéndose en uno de los primeros pasos hacia la conformación de un espacio de articulación a nivel nacional alrededor de la objeción de conciencia, que en septiembre del 2005 se instituye en la *Asamblea Nacional de Objetores y Objetoras de Conciencia*.²

Hasta la fecha se han realizado cinco asambleas nacionales de objetores y objetoras de conciencia: enero de 2004, en Bogotá; abril de 2004, en Medellín; septiembre de 2005, en Villa Rica, Cauca; noviembre de 2006, en Sincelejo y enero de 2007, nuevamente en Bogotá, que han dado como resultado la definición de una serie de alternativas políticas y jurídicas para los objetores.

En julio del 2006 en la ciudad de Bogotá, se realizó un Encuentro Internacional de Solidaridad por la Objeción de Conciencia en Colombia, con la presencia de destacados delegados internacionales de *Movimientos de Objeción de Conciencia y Resistencia a la Guerra*, de donde surgió la iniciativa de consolidar una *Red Internacional de Apoyo al Proceso de Objeción de Conciencia en Colombia*.³

Finalmente, el 4 de diciembre de 2007, en la ciudad de Medellín tuvo lugar una gran marcha convocada por diversas organizaciones nacionales defensoras de la Objeción de Conciencia al Servicio Militar Obligatorio, pero el resultado más visible de los objetores y objetoras de conciencia en Colombia es la gran preponderancia que han logrado como grupos de resistencia organizada contra toda forma de violencia, que cuenta con el apoyo de diferentes movimientos sociales en el país. Actualmente existen más de 200 organizaciones de jóvenes que abogan por la Objeción de Conciencia al Servicio Militar Obligatorio.

2. En el ámbito internacional

El reconocimiento de la *“libertad de conciencia”* se encuentra consagrado en el Artículo 18 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que en su texto señala: *“Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión”*.

Por su parte, la Convención Americana de Derechos Humanos de Naciones Unidas o Pacto de San José de Costa Rica, del 22 de noviembre de 1969, ratifica en su Artículo 12 la *“libertad de conciencia”*. En el año 1970, durante la Asamblea General de Naciones Unidas, se estableció la urgencia de reconocer la Objeción de Conciencia como un derecho

humano y se invitó a todos los Estados democráticos a reconocerla como derecho.

La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas durante el 45° período de sesiones, mediante Resolución 1989/59 de marzo 8 de 1989, adoptó el siguiente postulado: ***“1. Reconociendo el derecho de toda persona a la objeción de conciencia al servicio militar como forma legítima de ejercer el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión enunciado en el artículo 18 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”***, postulado que, en cumplimiento del Pacto de San José de Costa Rica, Colombia como Estado parte de la Comunidad Internacional se comprometió a desarrollar en el ordenamiento jurídico interno (resaltado fuera de texto).

Es a partir de estos compromisos y de las demandas del movimiento de jóvenes objetores de conciencia al servicio militar obligatorio que los programas de los candidatos presidenciales, en diferentes épocas y de diferentes tendencias, han planteado diversas alternativas para menguar la obligatoriedad del servicio militar. Por ejemplo, en el año de 1994, Andrés Pastrana Arango y Ernesto Samper Pizano propusieron la abolición de la obligatoriedad del servicio militar obligatorio y la posibilidad de establecer un servicio social como alternativa para los jóvenes bachilleres. Posteriormente, en los 100 puntos programáticos del actual Presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez, se propone eliminar el servicio militar obligatorio cuando se hayan completado 100.000 soldados profesionales.

A pesar de las promesas electorales de los distintos candidatos a la presidencia, en Colombia no se ha podido avanzar hacia una verdadera reestructuración del servicio militar obligatorio para otorgar las garantías debidas a los objetores de conciencia y, por el contrario, las reformas a *“esta obligación ciudadana”* han restringido las posibilidades que tendría un joven de rehusarse a la prestación de cualquier servicio militar o armado por razón de sus convicciones religiosas, éticas, políticas y/o humanistas.

Una expresión de ello es la Ley 48 de 1993, por la cual se reglamenta el servicio de Reclutamiento y Movilización, que concretamente establece *“la obligatoriedad en la prestación del servicio militar para todos los colombianos cuando las necesidades públicas así lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas”*. Además, establece *“la obligación de definir la situación militar a todo varón que alcance la mayoría de edad”* y *“la prohibición de vinculación laboral”* de personas mayores de edad que no hayan definido su situación militar, por parte de empresas nacionales o extranjeras, oficiales o particulares, establecidas o que en lo sucesivo se establezcan en Colombia, que podrán ser objeto de sanción en caso de incumplimiento.

En el contexto internacional existe una marcada tendencia de los gobiernos hacia la eliminación del servicio militar obligatorio de los ordenamientos jurídicos internos de los países. Según informe publicado por Naciones Unidas en el año de 1999, 72 países habían abolido la conscripción, en tanto que otros, como Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Grecia, Italia, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Suecia, Malta, Sudáfrica, Zaire, Zambia, Australia, Estados Unidos, Canadá, Bolivia, Brasil, Guyana, México, Surinam, Uruguay y Ecuador, reconocen la objeción de conciencia en sus ordenamientos jurídicos internos.

2. Desde el punto de vista de la jurisprudencia nacional

La Carta Política de 1991 consagró en su artículo 18: *“Se garantiza la libertad de conciencia. Nadie será molestado por razón de sus convicciones o creencias ni compelido a revelarlas ni obligado a actuar contra su conciencia”*.

El núcleo de este derecho contiene una triple protección:

- a) La prohibición de que alguien sea molestado por sus convicciones o creencias;
- b) La prohibición de ser compelido a revelarlas y
- c) La prohibición de ser obligado a actuar en contra de su conciencia.

De lo anterior se colige que este derecho no tiene limitación o excepción alguna, razón por la cual ha sido protegido por la Corte Constitucional en diferentes fallos proferidos en sede de tutela como la Sentencia

² Ver Asamblea Nacional de Objetores y Objetoras de Conciencia de Colombia. *“Situación de la Militarización y La Objeción de Conciencia en Colombia”* 2007. p. 2.

³ Asamblea Nacional de Objetores y Objetoras de Conciencia de Colombia. *“Situación de la militarización y la objeción de conciencia en Colombia”*, 2007, pág. 3.

T-547 de 1993, Magistrado Ponente, Dr. Alejandro Martínez Caballero, en la que se reconoce la posibilidad de negarse al juramento exigido por el Procedimiento Penal para una denuncia, y en la cual señaló:

“Libertad de conciencia- Ratio iuris. La ratio iuris de la libertad de conciencia es la inmunidad de toda fuerza externa que obligue a actuar contra las propias convicciones y que impida la realización de aquellas acciones que la conciencia ordena sin estorbo o impedimento. El derecho a la libertad de conciencia tiene un doble destinatario: de un lado la persona que pretende actuar conforme a su fuero interno y el deber de los demás de respetarle. No existiría una protección integral en la medida en que no se obligue a las demás personas a respetar las opiniones diferentes. Si para los extranjeros existe la posibilidad de utilizar una palabra diferente al juramento cuando se trate de impedimentos relativos a su conciencia, no existe razón alguna para que a los nacionales colombianos no se les permita ejercer el derecho a la libertad de conciencia. Si existió vulneración del derecho fundamental a la libertad de conciencia, no en forma deliberada, sino en el afán de los funcionarios de cumplir ciegamente con las disposiciones procedimentales, lo que en algunos casos resulta de un rigorismo exagerado”

En la Sentencia T-588 de 1998, Magistrado Ponente, Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, así como en otros fallos sobre el tema de libertad de cultos, se reconoce el derecho de los estudiantes a no participar en algunas actividades educativas que estén en contra de sus creencias religiosas, aspecto sobre el cual el alto tribunal se ha mostrado como férreo defensor de esta figura, a diferencia de un tema de gran sensibilidad social como lo es la Objeción de Conciencia al Servicio Militar Obligatorio.

Lo anterior nos condujo a establecer que en el análisis de la Línea Jurisprudencial que ha elaborado la Corte Constitucional sobre el tema⁴, persiste una tendencia marcada hacia la menor protección del derecho a la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio, que en opinión del tratadista Sayed Guillermo Vanegas Muñoz, obedece a una decisión política, antes que jurídica y democrática, por cuanto considera que “*son en gran medida los pobres los que mantienen desde orillas diferentes la guerra, pero los beneficiarios de la misma y los encargados de tomar las decisiones militares, rara vez se encuentran en el campo de batalla. (...) En esa perspectiva, la decisión de no permitir la Objeción de Conciencia al Servicio Militar Obligatorio por parte de la Corte Constitucional, es en gran medida asegurar los privilegios de las élites militares y sobreponer los intereses guerreristas sobre las concepciones humanísticas, políticas y éticas.*”

Las posiciones que desarrollan un constitucionalismo humanista y auténticamente democrático las encontramos en los salvamentos o en las aclaraciones de voto de sentencias proferidas en sede de constitucionalidad o de tutela, suscritos por los magistrados Carlos Gaviria Díaz, Eduardo Cifuentes Muñoz y Alejandro Martínez Caballero; tal es el caso de la Sentencia C-511 de 1994, Magistrado Ponente, Dr. Fabio Morón Díaz, en el cual los ilustres juristas plantearon lo siguiente:

“(...) negar la objeción de conciencia como un derecho ciudadano comporta la sanción jurídica y la conversión en delincuentes de quienes muy probablemente son excelentes ciudadanos, con lo cual se erosiona la propia legitimidad de la Constitución.

En efecto, la Corte reconoce que la Constitución no consagra en el Artículo 216 una obligación o deber constitucional absoluto, según el cual todos los colombianos deben prestar el servicio militar obligatorio, por cuanto la Carta señala que ‘la ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar’. Por consiguiente las consideraciones de la sentencia permiten concluir que es perfectamente constitucional una ley que consagre explícitamente la posibilidad de la objeción de conciencia al servicio militar. En efecto, un desarrollo legal de esa naturaleza tiene un doble fundamento constitucional. De un lado, el propio artículo 216, que defiere a la ley la regulación de las excepciones al servicio y, del otro, el artículo 18 que garantiza la libertad de

conciencia, por lo cual se ajusta a la Constitución que la ley reconozca como eximente del servicio militar que una persona invoque un dictamen de su conciencia que le impide realizar labores relacionadas con las armas”.

Así, la obligación de la prestación del servicio militar tiene una afectación real y trascendente del derecho a la objeción de conciencia, ya que afecta otros derechos, mientras que la afectación al deber constitucional de prestarle un servicio a la Patria es sustituible, tal como lo reconoce el mismo artículo 216 superior, al establecer de forma expresa posibles excepciones.

La carga excesiva que implica la prestación del servicio militar obligatorio, en contra de la convicción individual, obliga a la realización de una conducta que puede romper con el esquema de valores y creencias del individuo, a lo que se añaden las sanciones por la omisión de la conducta que menoscaba el derecho a la libertad y al libre desarrollo de la personalidad; en tanto que su no cumplimiento no vulnera derechos fundamentales de terceros en defensa del interés general, por lo cual consideramos que este deber cívico de los ciudadanos puede ser sustituido por otro servicio de naturaleza distinta, razón por la cual la disposición constitucional se relativiza al establecer excepciones a la obligación general.

De ahí que el objeto del presente proyecto de ley es dar paso a la ponderación entre este derecho fundamental y la obligación que establece la Constitución Nacional en su Artículo 216, de que todos los colombianos están obligados a tomar las armas en determinadas circunstancias.

3. Desde la perspectiva del derecho Internacional de los Derechos Humanos

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos reconoce la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio como una forma expresa del derecho a la libertad de conciencia. Así, la Convención Iberoamericana de Derechos Humanos de los Jóvenes, celebrada en Badajoz, España, en octubre de 2005, declaró:

“Constatando que los jóvenes conforman un sector social que tiene características singulares en razón de factores psico-sociales, físicos y de identidad que requieren una atención especial por tratarse de un período de la vida donde se forma y consolida la personalidad, la adquisición de conocimientos, la seguridad personal y la proyección al futuro; (...). Se justifica la necesidad de un instrumento internacional para que los jóvenes cuenten con el compromiso y las bases jurídicas que reconozcan, garanticen y protejan sus derechos, asegurando así la continuidad y el futuro de nuestros pueblos”.

De conformidad con la anterior motivación, en su artículo 12, consagró expresamente el derecho a la objeción de conciencia al servicio militar y la obligación por parte de los Estados miembros de tomar las medidas necesarias para el desmonte progresivo del servicio militar, así:

“Artículo 12. Derecho a la objeción de conciencia.

1. Los jóvenes tienen derecho a formular objeción de conciencia frente al servicio militar obligatorio.

2. Los Estados Parte se comprometen a promover las medidas legislativas pertinentes para garantizar el ejercicio de este derecho y avanzar en la eliminación progresiva del servicio militar obligatorio.

3. Los Estados Parte se comprometen a asegurar que los jóvenes menores de 18 años no serán llamados a filas ni involucrados, en modo alguno, en hostilidades militares”.

II. Justificación

Desde el punto de vista político, ético, social y jurídico

1. La Objeción de Conciencia al Servicio Militar Obligatorio encuentra pertinencia desde los puntos de vista político, ético, social y jurídico, comprometiendo la intervención de la ciencia política, la ética, el derecho y, en general, las ciencias humanas en el estudio de su realización, dependiendo de las garantías que otorgue un régimen político al ejercicio de las libertades civiles y políticas de sus ciudadanos y, en especial, al respeto por los derechos humanos. Así, lo ideal es que sean los regímenes democráticos los más apropiados para instaurar la objeción de conciencia como un derecho humano.

⁴ VANEGAS Muñoz, Sayed Guillermo. “Objeción de Conciencia a la prestación del Servicio Militar Obligatorio: Línea Jurisprudencial”, Colección Pedagogía Política 4, Opciones Gráficas, Colombia, 2006, pág. 162

2. Desde la perspectiva ética, el individuo posee el derecho de autodefinirse, esto es, definir libre y responsablemente su proyecto de vida, las metas, los objetivos, los ideales y las realizaciones que desee alcanzar y las formas de cómo ejercer su libertad.⁵ Desde este punto de vista, la Objeción de Conciencia encuentra pertinencia cuando cada persona es libre de determinar la forma cómo hace uso de sus libertades, pero también la forma cómo reacciona ante las normas imperativas de las instituciones que lo compelen al cumplimiento de deberes ciudadanos, cómo es la obligación de prestar un servicio a la patria, ante su convicción moral de rehusarse al uso de las armas o de cualquier práctica castrense, lo que da lugar a una tensión entre el derecho a la libertad individual y el deber colectivo representado por el símbolo y sujeto político Patria, que debe realizarse en aras del interés general.

3. Desde el punto de vista social y político, el derecho a la objeción de conciencia en nuestro país debe partir del reconocimiento de la existencia del conflicto armado interno que por más de cuatro décadas ha afectado la estabilidad política, económica, social y cultural de la Nación, frente al cual, ha venido forjándose el movimiento de jóvenes objetores de conciencia, ante la imperiosa necesidad de búsqueda de la paz, la justicia social y el respeto a la soberanía, para que sea posible la realización de acuerdos humanitarios, la negociación política, la desmilitarización de la vida nacional, la reparación a las víctimas y la apertura de verdaderos caminos para un desarrollo humano sostenible.

4. La acción del narcotráfico, el paramilitarismo, la parapolítica, el crimen organizado, la corrupción y la impunidad, sumandos a las estrategias contrainsurgentes auspiciadas por el Pentágono Norteamericano a través del “Plan Colombia” o el “Plan Patriota”, entre otras, han dado lugar a la militarización de la vida nacional y a toda una serie de formas de exterminio del movimiento popular y democrático del país, con la consecuente violación sistemática de los derechos humanos y la persistencia de la mayor crisis humanitaria de América Latina, por los centenares de asesinatos, desapariciones, desplazamientos y exilios que se producen en el país, todo lo cual ha llenado de infinito temor a los jóvenes, que prefieren ser declarados desertores antes que someterse a las humillaciones del servicio y la justicia castrense.

5. En la recuperación de la Memoria Histórica de la Nación no puede olvidarse que en desarrollo de las llamadas “estrategias contrainsurgentes”, que han pretendido acabar con el supuesto “enemigo interno”, se produjo el exterminio de una organización política de oposición, la Unión Patriótica, que cobró la vida de cerca de 5.000 dirigentes y activistas; el asesinato y desaparición de más de 3.500 sindicalistas, defensores de derechos humanos, periodistas, maestros, estudiantes, dando lugar a una cultura de retaliaciones, de recompensas y de soluciones violentas a los conflictos que padece el país.

6. Aparte de lo anterior, la concentración y usurpación de la tierra por parte del narcotráfico y el paramilitarismo, este último como aparato de terror legitimado por el Estado para defender los intereses de los grandes terratenientes, políticos corruptos y funcionarios prevaricadores, han dado lugar al desplazamiento forzado de más de tres millones de Colombianos, a quienes se les han vulnerado todos sus derechos fundamentales, sin que el Estado haya adoptado las medidas conducentes a su reparación, ocupando Colombia el tercer puesto entre los países con mayor desplazamiento interno en el mundo.

7. Otro aspecto a tener en cuenta son los altos índices de pobreza e indigencia que padece la población colombiana, frente a un gasto militar que alcanza el 6.32% del PIB⁶, colocando a Colombia como uno de los países que en el contexto latinoamericano invierte más en el gasto militar que en la solución de los problemas sociales.

8. Frente a todo este panorama de inequidad, exclusión y discriminación, los jóvenes han reaccionado asumiendo una postura pacifista que se expresa en su presencia pública como objetores de conciencia al servicio militar obligatorio, que ni la sociedad ni el Estado colombiano han que-

rido reconocer como una opción alternativa a la cultura de la violencia, la guerra y la muerte, razón por la cual este proyecto de ley pretende interpretar el clamor de esos miles de jóvenes a quienes se les niega su derecho a vivir en paz, a la realización de la justicia, a obtener un título profesional, a acceder a oportunidades de trabajo digno y a disfrutar de plenas libertades civiles y políticas.

III. Delimitación de conceptos

Con el propósito de contribuir a la concreción conceptual del contenido y alcance del objeto del presente proyecto de ley, nos hemos aproximado a la definición de algunos elementos estructurantes de la Objeción de Conciencia al Servicio Militar Obligatorio, con fundamento en la obra del maestro Mario Madrid-Malo Garizábal, así:

• **Objeción de Conciencia:** Es “*el derecho de un individuo o de un grupo de individuos de sustraerse deliberadamente de sus obligaciones legales en nombre de una exigencia superior que proviene de su conciencia*”.⁷

• **Servicio Militar Obligatorio o Conscripción:** Es aquel servicio que un ciudadano le debe prestar a su país, en la mayoría de los casos acompañado de armas, por un periodo de tiempo establecido por la ley de cada Estado.

• Según la Ley 48 de 1993, “*todo varón colombiano está obligado a definir su situación militar a partir de la fecha en que cumpla su mayoría de edad*”, a excepción de los estudiantes de bachillerato, quienes la definirán cuando obtengan su título de bachiller. La obligación militar de los colombianos termina el día en que cumplan los cincuenta (50) años de edad⁸.

• **Objetor de Conciencia al Servicio Militar Obligatorio:** Es la persona que estando obligada a prestar el servicio militar, por motivos de conciencia o en razón de una convicción profunda de orden religioso, humanitario, ético, moral, o filosófico, se niega al uso de las armas y a toda actividad de carácter castrense⁹.

• **Servicio Social Sustituto:** Es la prestación de un servicio personal que con carácter obligatorio se impone por parte del Estado a quien Objeta en Conciencia al cumplimiento del deber cívico de tomar las armas. Para prestar dicho servicio es, pues necesario, un previo reconocimiento de la calidad o condición de objetor¹⁰.

IV. Consecuencias positivas del reconocimiento del derecho a objetar conciencia al servicio militar obligatorio

1. Acatamiento del derecho internacional de los derechos humanos

Colombia, como Estado parte, suscriptor de la Carta de Naciones Unidas, debe ser coherente con la posición asumida ante la comunidad internacional en cuanto a la obligación de reconocer el derecho a la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio, con lo que se estaría contribuyendo a producir cambios en la cultura política, al fortalecimiento de las instituciones y a una mejor comprensión de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado.

2. De una obligación a una opción

Al reconocer el derecho a objetar conciencia al servicio militar se fortalece la autonomía de los jóvenes colombianos en su capacidad de decisión de acceder o no a las fuerzas armadas del Estado. De esta forma se aumentará el número de soldados profesionales pues, como se anotó, el ejército pasará de ser una obligación a una opción, logrando que todas las personas que ingresen a esta institución se encuentren comprometidas con la misión constitucional que le ha sido asignada.

3. Sociedad más tolerante y respetuosa

Una sociedad en la cual se reconozcan los motivos de conciencia como impedimentos para la realización de un servicio militar armado es

⁵ SAVATER, Fernando. “*Ética, Política y Ciudadanía*”, Editorial Grijalbo, México, 1986, pag. 35.

⁶ ISAZA DELGADO, José Fernando y CAMPOS ROMERO. Algunas Consideraciones Cuantitativas sobre la evolución reciente del conflicto en Colombia. Bogotá, 1° de diciembre de 2007.

⁷ AYALA Ignacio. “La Objeción de Conciencia En El Derecho Europeo y Comunitario”, *Tolerancia y Objeción de Conciencia en el Estado Democrático*, 1996. Pág. 13.

⁸ Congreso de la República de Colombia. “Ley 48 de 1993. Ley de Reclutamiento”, 1993. Pág.- 5. Documento Electrónico.

⁹ MADRID Malo Garizábal, Mario. “Objeción de conciencia y servicio militar”. *Estudio Sobre el Derecho a la Objeción de Conciencia*. 1994. Pág. 67

¹⁰ MADRID Malo Garizábal, Mario. “Objeción de conciencia y servicio militar”. Pág. 145

mucho más respetuosa y tolerante frente a las diferencias entre las personas. Es por ello que con la implementación de la objeción de conciencia se estimula el respeto a la vida y se fortalece la posición individual de cada joven frente a diversas circunstancias vitales para su proyecto de vida, generándose un cambio en el “ethos social” que ha generado la cultura de la violencia, pues tendrán la posibilidad de desarrollar una actitud más crítica y reflexiva frente a la necesidad de construir nuevas formas de convivencia pacífica.

4. Contribución a una cultura de paz

Con el reconocimiento del derecho a la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio, el presente proyecto de ley propone la instauración de un Servicio Social Sustituto, que se constituirá en un mecanismo eficaz para el tratamiento de algunos problemas sociales, pues los jóvenes objetores en lugar de portar un arma podrán ser facilitadores de procesos de solución pacífica de conflictos en las comunidades, auxiliares de procesos educativos, de recreación, cultura y deporte y defensa de los derechos humanos.

V. Impacto fiscal

Los gastos que demande el desarrollo del objeto de la presente Ley, deberán ser contemplados en el presupuesto asignado para Gastos de Funcionamiento a la Procuraduría General de la Nación en la Ley Anual de Presupuesto y en cuanto a los gastos que puedan demandar los Consejos Territoriales para la Objeción de Conciencia (CTOC), será de competencia de los Entes Territoriales la asignación de los respectivos recursos.

Por las razones anteriormente expuestas, someto a consideración del honorable Senado de la República el presente Proyecto de Ley que recoge e interpreta la más justa aspiración de cientos de jóvenes colombianos comprometidos con la solución política negociada del conflicto armado interno que agobia al país, con la realización de acuerdos humanitarios y con la búsqueda de la paz y la justicia social para todas y todos los colombianos.

De los honorables Congresistas,

Gloria Inés Ramírez Ríos,
Senadora de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

Sección de Leyes

Bogotá, D. C., 6 de agosto de 2008

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 102 de 2008 Senado, *por la cual se dictan normas sobre el ejercicio de derecho de objeción de conciencia al servicio militar obligatorio, se crea el servicio social sustituto y se dictan otras disposiciones*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., agosto 6 de 2008

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por reparado el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Segunda Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Hernán Francisco Andrade Serrano.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PROYECTO DE LEY NUMERO 103 DE 2008

por medio de la cual se reforma el sistema de riesgos profesionales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Campo de aplicación.* El Sistema General de Riesgos Profesionales se aplica a todas las empresas que funcionan en el territorio nacional, y a los trabajadores, contratistas, subcontratistas, de los sectores público, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, y del sector privado en general.

Todas aquellas personas naturales que presten directamente servicios al Estado o a las entidades o empresas del sector privado, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, o cualquier otra modalidad de servicios que adopten, para lo cual podrán efectuarse pagos anticipados de aportes.

Los trabajadores independientes e informales, sin ninguna clase de contrato o vinculación, por oficio, labor o actividad económica, podrán afiliarse al Sistema General de Riesgos Profesionales por intermedio de agremiaciones o asociaciones, para lo cual se expedirá en el término de seis (6) meses, contados desde la expedición de la presente Ley un decreto reglamentario.

Igualmente, aplica a los estudiantes de todos los niveles académicos de instituciones educativas públicas o privadas, por los accidentes que sufran con ocasión de sus estudios, conforme a la reglamentación establecida por el Gobierno Nacional la cual será expedida en un plazo de seis (6) meses, contados a partir de la expedición de la presente ley mediante decreto reglamentario. Toda ampliación de cobertura, tendrá estudio técnico y financiero que garantice la sostenibilidad de largo plazo del Sistema General de Riesgos Profesionales.

Artículo 2°. *Accidente de trabajo.* Es accidente de trabajo todo suceso repentino que sobrevenga por causa o con ocasión del trabajo, y que produzca en el trabajador una lesión orgánica, una perturbación funcional o psiquiátrica, una invalidez o la muerte. Es también accidente de trabajo aquel que se produce durante la ejecución de órdenes del empleador, o durante la ejecución de una labor bajo su autoridad, aun fuera del lugar y horas de trabajo. Igualmente, se considera accidente de trabajo el que se produzca durante el traslado de los trabajadores desde su residencia a los lugares de trabajo o viceversa, en cualquier tipo de transporte, dos horas antes y dos horas después de la jornada laboral o cuando el transporte lo suministre el empleador.

También se considerará como accidente de trabajo el ocurrido durante el ejercicio de la actividad sindical aunque el trabajador se encuentre en permiso sindical.

Artículo 3°. *Enfermedad profesional.* Es enfermedad profesional la contraída como resultado de la exposición a factores de riesgo inherentes a la actividad laboral, el Gobierno Nacional, determinará, en forma periódica, las enfermedades que se consideran como profesionales y en los casos en que una enfermedad no figure en la tabla de enfermedades profesionales, pero se demuestre la relación de causalidad con los factores de riesgo ocupacionales será reconocida como enfermedad profesional.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional, oído el concepto del Consejo Nacional de Riesgos Profesionales, determinará, en forma periódica, las enfermedades que se consideran como profesionales.

Parágrafo 2°. En los casos en que una enfermedad no figure en la tabla de enfermedades profesionales, pero se demuestre la relación de causalidad con los factores de riesgo ocupacionales será reconocida como enfermedad profesional, conforme lo establecido en las normas legales vigentes.

Artículo 4°. *Ingreso base de liquidación.* Se entiende por ingreso base para liquidar las prestaciones económicas previstas en esta ley:

a) Para accidentes de trabajo.

El promedio de los seis (6) meses anteriores al accidente de trabajo, o fracción de meses, si el tiempo laborado en esa empresa fuese inferior a la base de cotización declarada e inscrita en la entidad administradora de riesgos profesionales a la que se encuentre afiliado.

b) Para enfermedad profesional.

El promedio del último año, o fracción de año, de la base de cotización obtenida en la empresa donde se diagnosticó la enfermedad, declarada e inscrita en la entidad administradora de riesgos profesionales a la que se encuentre afiliado. En caso de que la calificación en primera oportunidad se realice cuando el trabajador se encuentre desvinculado de la empresa se tomará el promedio del último año, o fracción de año si el tiempo laborado fuese inferior, de la base de cotización declarada e inscrita en la última Entidad Administradora de Riesgos Profesionales a la que se encontraba afiliado previo a dicha calificación.

Parágrafo 1°. Las sumas de dinero que las Entidades Administradoras de Riesgos Profesionales deben pagar por concepto de prestaciones económicas deben indexarse, con base en el Índice de Precios al Consumidor certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.

Artículo 5°. *Monto de las cotizaciones.* El monto de las cotizaciones no podrá ser inferior al 0.348%, ni superior al 8.7%, de la base de cotización de los trabajadores a cargo del respectivo empleador, de acuerdo con la siguiente tabla:

CLASE DE RIESGO	VALOR MINIMO	VALOR INICIAL	VALOR MAXIMO
	(%)	(%)	(%)
I	0.348	0.522	0.696
II	0.435	1.044	1.653
III	0.783	2.436	4.089
IV	1.740	4.350	6.960
V	3.219	6.960	8.700

Se podrán crear escalas adicionales para modificar el monto de la cotización entre el valor inicial y el valor mínimo y entre el valor inicial y el valor máximo, conforme al cumplimiento de las normas en salud ocupacional y ejecución de actividades de prevención y promoción en las empresas.

En el término de seis (6) meses, contados a partir de la expedición de la presente Ley, el Gobierno Nacional reglamentará e implementará los mecanismos para bajar o aumentar la cotización conforme al cumplimiento de las políticas y programas en salud ocupacional y el índice de lesiones incapacitantes de cada empresa.

Artículo 6°. *Reporte de información de actividades de promoción y prevención.* La Entidad Administradora de Riesgos Profesionales deberá presentar un reporte de las actividades que se vayan a desarrollar durante el semestre en promoción y prevención al Ministerio de la Protección Social, para efectos de su seguimiento y cumplimiento conforme a las directrices establecidas por parte de la Dirección General de Riesgos Profesionales o quien haga sus veces.

Este reporte deberá ser presentado semestralmente a las Direcciones Territoriales del Ministerio de la Protección Social para seguimiento y verificación del cumplimiento.

El incumplimiento de los programas de promoción y prevención de acuerdo con las directrices de la Dirección General de Riesgos Profesionales acarreará multa de hasta quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes. En caso de reincidencia acarreará multa de hasta mil (1.000) salarios mínimos legales vigentes.

El Ministerio de la Protección Social reglamentará la escala de las sanciones.

Parágrafo. En caso de incumplimiento de los programas de promoción y prevención el empleador podrá cambiar de Administradora de Riesgos Profesionales.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 66 del Decreto-ley 1295 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 66. *Supervisión de las empresas de alto riesgo.* Las Entidades Administradoras de Riesgos Profesionales y el Ministerio de la Protección Social, supervisarán en forma prioritaria directamente o a través de terceros idóneos para el efecto, a las empresas de alto riesgo, especialmente en la aplicación del programa de salud ocupacional según el Sistema de Garantía de Calidad, los Sistemas de Control de Riesgos Profesionales y las Medidas Especiales de Prevención y Promoción.

Artículo 8°. *Fortalecimiento de la prevención de los riesgos profesionales en las micro y pequeñas empresas en el país.* Las Entidades Administradoras de Riesgos Profesionales fortalecerán las actividades de promoción y prevención en las micro y pequeñas empresas que presentan alta siniestralidad o estén clasificadas como de alto riesgo. El Ministerio de la Protección Social definirá los criterios técnicos con base en los cuales las Entidades Administradoras de Riesgos Profesionales focalizarán sus acciones de promoción y prevención de manera que se fortalezcan estas actividades en las micro y pequeñas empresas. Serán criterios técnicos a tener en cuenta la cobertura de trabajadores afiliados a micro y pequeñas empresas, la frecuencia, severidad y causa de los accidentes y enfermedades profesionales en estas empresas.

Parágrafo. Dentro de las campañas susceptibles de reproducción en medios físicos o electrónicos y actividades generales de promoción y prevención de riesgos profesionales que realizan periódicamente las Entidades Administradoras de Riesgos Profesionales involucrarán en las mismas a trabajadores del sector informal de la economía.

Artículo 9°. *Servicios de Promoción y Prevención.* Las actividades mínimas de promoción y prevención en el Sistema General de Riesgos Profesionales por parte de las Entidades Administradoras de Riesgos Profesionales serán las siguientes:

1. Actividades básicas para las empresas del cinco por ciento (5%) de la cotización, como mínimo serán las siguientes:

a) Programas, campañas y acciones de educación y prevención dirigidas a garantizar que sus empresas afiliadas conozcan, cumplan las normas y reglamentos técnicos en salud ocupacional, expedidos por el Gobierno Nacional.

b) Programas, campañas y acciones de educación y prevención, dirigidas a garantizar que sus empresas afiliadas cumplan con el desarrollo del nivel básico del plan de trabajo anual de su programa de salud ocupacional.

c) Asesoría técnica básica para el diseño del programa de salud ocupacional y el plan de trabajo anual de todas las empresas.

d) Capacitación básica para el montaje de la brigada de emergencias, primeros auxilios y sistema de calidad en salud ocupacional.

e) Capacitación a los miembros del comité paritario de salud ocupacional en aquellas empresas con un número mayor de 10 trabajadores, o a los vigías ocupacionales, quienes cumplen las mismas funciones de salud ocupacional, en las empresas con un número menor de 10 trabajadores.

f) Fomento de estilos de trabajo y de vida saludables, de acuerdo con los perfiles epidemiológicos de las empresas.

g) La investigación de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que presenten los trabajadores de sus empresas afiliadas.

2. Del noventa y cuatro por ciento (94%) de la cotización, la entidad administradora de riesgos profesionales destinará como mínimo el veinte por ciento (20%) para lo siguiente:

a) Desarrollo de programas regulares de prevención y control de riesgos profesionales y de rehabilitación integral en las empresas afiliadas.

b) Apoyo, asesoría y desarrollo de campañas en sus empresas afiliadas para el desarrollo de actividades para el control de los riesgos, el desarrollo de los sistemas de vigilancia epidemiológica y la evaluación y formulación de ajustes al plan de trabajo anual de las empresas. Los dos objetivos principales de esta obligación son el monitoreo permanente de las condiciones de trabajo y salud, y el control efectivo del riesgo.

c) Las administradoras de riesgos profesionales deben desarrollar programas, campañas, crear o implementar mecanismos y acciones para prevenir los daños secundarios y secuelas en caso de incapacidad permanente parcial e invalidez, para lograr la rehabilitación integral, procesos de readaptación y reubicación laboral.

d) Diseño y asesoría en la implementación de áreas, puestos de trabajo, maquinarias, equipos y herramientas para los procesos de reinserción laboral, con el objeto de intervenir y evitar los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

e) Las entidades administradoras de riesgos profesionales deberán establecer programas de financiación a las empresas para el control de los factores de riesgo en la fuente y en el medio ambiente laboral, para lo cual podrán adquirir, fabricar, arrendar y vender los equipos y materiales necesarios, concediendo créditos debidamente garantizados y con la tasa de interés más baja establecida por la Superintendencia Financiera, al momento de otorgarse el crédito.

El programa de financiación no requiere autorización alguna, pero está vigilado y controlado por la Superintendencia Financiera.

Parágrafo 1°. Las administradoras de riesgos profesionales no pueden desplazar el recurso humano ni financiar las actividades que por ley le corresponden al empleador, y deben otorgar todos los servicios de promoción y prevención sin ninguna discriminación, bajo el principio de la solidaridad, sin tener en cuenta el monto de la cotización o el número de trabajadores afiliados.

Parágrafo 2°. En todas las ciudades o municipios donde existan trabajadores afiliados al Sistema General de Riesgos Profesionales las administradoras de riesgos profesionales deben desarrollar las actividades de promoción y prevención con un grupo interdisciplinario capacitado y con licencia de salud ocupacional propio o contratado bajo su responsabilidad.

Artículo 10. Modifíquese el artículo 13 del Decreto-ley 1295 de 1994, el cual quedará así:

“**Artículo 13. Afiliados.** Son afiliados al Sistema General de Riesgos Profesionales:

a) En forma obligatoria:

1. Los trabajadores dependientes nacionales o extranjeros, vinculados mediante contrato de trabajo o como servidores públicos.

2. Los jubilados o pensionados y los pensionados por invalidez, que se reincorporen a la fuerza laboral como trabajadores dependientes, vinculados mediante contrato de trabajo o como servidores públicos.

3. Los estudiantes que deban ejecutar trabajos que signifiquen fuente de ingreso para la respectiva institución, cuyo entrenamiento o actividad formativa es requisito para la culminación de sus estudios, e involucra un riesgo ocupacional, de conformidad con la reglamentación que para el efecto se expida en el término de seis (6) meses, contados desde la expedición de la presente ley, y

4. Todas aquellas personas naturales que presten directamente servicios al Estado o a las entidades o empresas del sector privado, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, o cualquier otra modalidad de servicios que adopten, para lo cual se podrán efectuar pagos anticipados de aportes y un sistema de descuento que permita el pago directo de los mismos.

5. Los docentes de todas las instituciones de enseñanza pública vinculados con el Estado mediante acto administrativo o mediante contrato de prestación de servicios, ya sea que se encuentren en carrera docente o en provisionalidad, de los órdenes nacional, departamental y municipal.

Parágrafo. La afiliación al sistema de riesgos profesionales del contratista correrá por cuenta del contratante.

b) En forma voluntaria:

Los trabajadores independientes e informales, sin ninguna clase de contrato o vinculación, por oficio, labor o actividad económica podrán afiliarse al Sistema General de Riesgos Profesionales por intermedio de agremiaciones o asociaciones de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional, en el término de seis (6) meses, contados desde la expedición de la presente Ley.

Parágrafo. En la reglamentación que expida el Gobierno Nacional para la vinculación de estos trabajadores se adoptarán todas las obligaciones del Sistema de Riesgos Profesionales que les sean aplicables.

Artículo 11. *Fondo de solidaridad.* Créase el Fondo de Solidaridad para trabajadores independientes informales sin ninguna clase de contrato o vinculación, por oficio, labor o actividad económica, el cual se constituirá con los dineros provenientes de las multas recaudadas por los organismos de control del sistema de riesgos profesionales.

Artículo 12. *Acciones de Cobro.* Sin perjuicio de la responsabilidad del empleador de asumir los riesgos profesionales de sus trabajadores, en caso de mora en el pago de las primas o cotizaciones obligatorias, corresponde a todas las entidades administradoras de riesgos profesionales adelantar las acciones de cobro coactivo.

El Gobierno dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente Ley, dará las instrucciones, mecanismos, facultades y recomendaciones para ejercer el cobro coactivo, para lo cual las administradoras de riesgos profesionales deberán conformar un departamento, dependencia u oficina de cobro coactivo propio o contratado, con cobertura nacional y regional.

Parágrafo. Para tal efecto, la liquidación mediante la cual la administradora de riesgos profesionales determine el valor adeudado, prestará mérito ejecutivo, y los honorarios, gastos y costas del proceso serán asumidos por el empleador.

Artículo 13. *Sanciones.* Modifíquese el numeral 2 del artículo 91 del Decreto-ley 1295 de 1994, de la siguiente manera:

El incumplimiento de los programas de salud ocupacional, las normas en salud ocupacional y aquellas obligaciones propias del empleador, previstas en el Sistema General de Riesgos Profesionales, acarreará multa de hasta quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes, graduales de acuerdo a la gravedad de la infracción. En caso de reincidencia en tales conductas o por incumplimiento de los correctivos que deban adoptarse, formulados por la Entidad Administradora de Riesgos Profesionales o el Ministerio de la Protección Social, debidamente demostrados, se podrá ordenar la suspensión de actividades o cierre definitivo de la empresa por parte de los Directores Territoriales del Ministerio de la Protección Social, garantizando el debido proceso.

El Ministerio de la Protección Social, reglamentará la escala de sanciones de acuerdo a la gravedad de la violación de las normas en salud ocupacional y riesgos profesionales teniendo en cuenta los límites establecidos en el inciso anterior”.

Adiciónese en el artículo 91 del Decreto-ley 1295 de 1994 el siguiente inciso:

“En caso de accidente mortal originado en el incumplimiento de las normas de salud ocupacional el Ministerio de la Protección Social impondrá multa no inferior a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes, ni superior a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes; en caso de reincidencia por incumplimiento de los correctivos de promoción y prevención formulados por la Entidad Administradora de Riesgos Profesionales o el Ministerio de la Protección Social una vez verificadas las circunstancias, se podrá ordenar la suspensión de actividades o cierre definitivo de la empresa por parte de los Directores Territoriales del Ministerio de la Protección Social, garantizando el debido proceso”.

Artículo 14. *Inspección y vigilancia de la Calidad en Salud Ocupacional y Riesgos Profesionales.* Corresponde al Ministerio de la Protección Social la vigilancia y control del reconocimiento de las prestaciones económicas y todos los aspectos relacionados con la administración, prevención, atención y control de los riesgos profesionales que adelanten las entidades administradoras de riesgos profesionales.

Corresponde a la Superintendencia Financiera el control y vigilancia de las entidades administradoras de riesgos profesionales, en relación con los niveles de patrimonio, reservas, inversiones y el control financiero, sin perjuicio de las demás funciones asignadas de manera general a la Superintendencia Bancaria, para las labores de inspección y vigilancia respecto de las entidades vigiladas.

Corresponde a la Superintendencia de Salud el control y vigilancia de la prestación de los servicios de salud en los términos establecidos en el Libro II de la Ley 100 de 1993.

El Ministerio de la Protección Social, en un período no mayor a un año, contado a partir de la vigencia de la presente ley, definirá el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad en Salud Ocupacional y Riesgos Profesionales, que deberán cumplir los actores involucrados en el Sistema General de Riesgos Profesionales. Las visitas de verificación del cumplimiento de los estándares mínimos establecidos en el mencionado sistema de garantía de calidad se realizarán a través de terceros idóneos

acreditados para tal fin por el ente acreditador que defina el Ministerio de la Protección Social. El costo de la visita deberá ser asumido por el respectivo interesado.

Les corresponde a los Directores Territoriales del Ministerio de la Protección Social con base en el informe de visita, expedir, negar o condicionar el certificado de calidad de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida la Dirección de Riesgos Profesionales del Ministerio de la Protección Social; el incumplimiento de lo señalado en el inciso 1° del presente artículo dará lugar a las sanciones de que trata el artículo 10 de la presente ley.

Artículo 15. *Naturaleza jurídica y composición de las juntas de calificación.* Las juntas de calificación de invalidez son organismos públicos de creación legal pertenecientes al sector de la seguridad social que ejercen una función pública y se encuentran conformados por particulares que tienen a su cargo la calificación de la pérdida de la capacidad laboral de los usuarios del sistema de seguridad social.

Artículo 16. *Miembros de las juntas de calificación.* Las juntas de calificación de invalidez estarán integradas por particulares en ejercicio de funciones públicas designados por el Ministerio de la Protección Social y se encuentran sometidos al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto en el Decreto 2463 de 2001.

Artículo 17. *Licencias en Salud Ocupacional.* El Gobierno Nacional reglamentará en el término de seis (6) meses, contados a partir de la expedición de la presente Ley, el procedimiento y requisitos para el otorgamiento de las licencias en salud ocupacional a las personas naturales y jurídicas, que como mínimo deben comprender: requisitos, experiencia, campo de acción de acuerdo a su profesión, cobertura nacional y departamental, formación académica, vigencia de la licencia y exámenes de actualización para su renovación.

Artículo 18. *Flujo de recursos entre el Sistema de Riesgos Profesionales y el Sistema General de Seguridad Social en Salud.* Para garantizar el adecuado y oportuno flujo de recursos entre los Sistemas de Riesgos Profesionales y de Seguridad Social en Salud, se aplicarán las siguientes reglas, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 6° del Decreto-ley 1295 de 1994:

1. Las Administradoras de Riesgos Profesionales-ARP, pagarán a las Entidades Promotoras de Salud-EPS el valor de las prestaciones asistenciales y económicas de eventos calificados en primera oportunidad como de origen profesional y que hayan sido asumidas por las Entidades Promotoras de Salud-EPS, dentro de los 30 días calendario posteriores a la presentación de dicha solicitud, siempre que la misma cumpla con los requisitos que señale el reglamento y sin que se haya formulado objeción o glosa seria fundada en cuanto al origen o a cualquier otro asunto atinente a la solicitud de reembolso por parte de la Administradora de Riesgos Profesionales – ARP.

En caso de objeción seria y fundada este se definirá por los mecanismos de solución de controversias previstos en las normas legales vigentes.

2. Cuando las Administradoras de Riesgos Profesionales – ARP, no paguen dentro de los plazos establecidos en el numeral anterior a las Entidades Promotoras de Salud – EPS, estando las Administradoras de Riesgos Profesionales – ARP, obligadas a hacerlo, deberán reconocer intereses de mora a la tasa moratoria máxima legal vigente que rige para todas las obligaciones financieras aplicables a la seguridad social.

3. La presentación de la solicitud de reembolso efectuada por la Entidad Promotora de Salud – EPS, ante la Administradora de riesgos Profesionales – ARP, interrumpe la prescripción de la cuenta de cobro, siempre y cuando se reúnan los requisitos que señale el reglamento y sin que se haya formulado objeción seria y fundada por parte de la Administradora de Riesgos Profesionales – ARP. Los términos de prescripción continuarán rigiéndose por las normas legales vigentes. Lo dispuesto en este numeral no revivirá situaciones ya prescritas.

4. Las reglas indicadas en los numerales anteriores también se aplicarán a los reembolsos que soliciten las Administradoras de Riesgos Profesionales – ARP, a las Entidades Promotoras de Salud – EPS.

Artículo 19. *Salud Ocupacional del Magisterio.* El Ministerio de Educación Nacional y el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio establecerán el Manual de Calificación de Invalidez y Tabla

de Enfermedades Profesionales para los docentes afiliados a dicho fondo. Igualmente establecerá la implementación de los programas de salud ocupacional, los comités paritarios de salud ocupacional, las actividades de promoción y prevención y los sistemas de vigilancia epidemiológica. Para dicha labor tomarán como referencia lo establecido en el Sistema General de Riesgos Profesionales, asesorado por el Ministerio de la Protección Social. La adopción y puesta en marcha de lo anterior no afectará en nada el régimen especial de excepción que de acuerdo con el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 está vigente para los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Las anteriores actividades se implementarán y reglamentarán en el término de un año, contado a partir de la vigencia de la presente ley.

Artículo 20. *Prescripción.* Las prestaciones establecidas en el Sistema General de Riesgos Profesionales prescriben en el término de tres (3) años, contados a partir de que se genere, concrete y determine el derecho.

Artículo 21 *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado por,

Gloria Inés Ramírez Ríos.

Senadora de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Congresistas

1. En cuanto a la determinación del campo de aplicación

Una de las finalidades esenciales del proyecto es la de garantizar la seguridad social en riesgos profesionales al sector de los trabajadores independientes, quienes históricamente han estado excluidos del sistema. En tal sentido, es necesario recordar que los contratistas también son trabajadores -aunque no sean empleados- y como tales, son personas que viven de su actividad física y mental, a los que la precarización de las relaciones de trabajo ha golpeado más severamente, obligándolos a renunciar a su derecho constitucional a una vinculación laboral directa con el empleador. No se puede aumentar ahora su desprotección permitiendo que las entidades del sistema general de seguridad social queden exentas de la responsabilidad como consecuencia de la evasión que se generaría entre los empleadores contratantes, que abusando de esta modalidad jurídica de vinculación de mano de obra, se abstienen de celebrar un contrato para evadir la cotización por concepto de riesgos profesionales. La lucha es por el trabajo digno, bien que se ejerza de manera dependiente o independiente, en el marco de una relación jurídica de carácter laboral o de una relación civil o comercial, porque finalmente unos y otros son trabajadores, viven de su actividad y las normas sociales deben extenderse a todos sin excepción.

2. En cuanto a las exclusiones de la cobertura tratándose de accidentes de trabajo

Los artículos 9°, 10 y 13 del Decreto 1295 de 1994 que fueron retirados del ordenamiento por la Sentencia 858 de 2006 de la Corte Constitucional, establecían la definición de accidente de trabajo, las excepciones a la definición de accidente de trabajo y el campo de afiliados. Las normas retiradas del ordenamiento contemplaban dos situaciones que merecen comentarios separados. El primero de ellos tiene que ver con el hecho de que la norma exceptuaba de la protección al trabajador que resultaba afectado por motivo de accidentes ocurridos durante la ejecución de actividades diferentes para las cuales había sido contratado. Igualmente, se excluía del campo de protección los accidentes ocurridos durante el desarrollo de labores recreativas, deportivas o culturales, incluidas las previstas en el artículo 21 de la Ley 50 de 1990.

Estas normas, en nuestro concepto, desconocían derechos constitucionales y legales del trabajador, al tiempo que desconocían parte de la naturaleza misma de las relaciones laborales, como son los efectos que produce la capacidad que la ley le da al empleador de imponer nuevas funciones al trabajador y cambiar las condiciones del contrato.

Al no considerarse como accidente de trabajo el ocurrido durante la ejecución de labores diferentes de aquellas para las cuales el trabajador

fue contratado, se afectan los principios de primacía de la realidad sobre las formas y de la garantía de la seguridad social contemplados en el artículo 53 constitucional.

En necesario precisar, que la relación laboral implica la facultad del empleador de imponer al trabajador labores diferentes de aquellas para las cuales fue contratado, situación que los autores de la doctrina laboral reconocen como la facultad de los empleadores de variar las condiciones del contrato de trabajo, y que se encuentra regulada en el artículo 55 del Código Sustantivo del Trabajo, en tanto este afirma que el contrato de trabajo obliga no solo a lo que en él se expresa sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la relación jurídica o que por la ley pertenecen a ella. Contemplar excepciones a la aplicación del concepto de accidente de trabajo como lo hacía la normatividad del Decreto 1295 de 1994 desconoce la dinámica real de las relaciones laborales, en las que al trabajador -cada vez con mayor frecuencia- se le exige que sea polivalente y multifuncional, lo cual implica que asuma tareas diferentes de aquellas para las cuales fue vinculado.

Desde la perspectiva constitucional, tal restricción fomentaría la violación del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, ya que a la ARP o al empleador demandado en un proceso laboral les bastaría con demostrar que el accidente ocurrió en el desarrollo de actividades diferentes a las señaladas taxativamente en el contrato o en el manual de funciones para ser absueltos dentro del proceso, teniendo el trabajador que demostrar que -más allá de las formas que constituyen el contrato o el manual- el trabajador sí se encontraba realizando labores exigidas por el empleador, las cuales muchas veces tienen origen en una orden verbal, imposible de demostrar dentro de un proceso. Debe ser al empleador, en virtud del principio protector, al que le corresponde demostrar (más allá de la forma) que el trabajador se encontraba realizando actividades completamente ajenas a sus funciones, especialmente porque generalmente el contrato de trabajo o el manual de funciones son documentos que se elaboran al inicio de la relación laboral -incluso antes cuando se acude a los formatos escritos- los cuales pierden su carácter real durante la ejecución de las labores por la aparición de nuevas necesidades en el terreno. Es decir, una cosa son las obligaciones que se pactan en el contrato, y otra muy distinta las que van apareciendo conforme se va desarrollando el mismo, obligaciones que si bien no aparecen en el contrato, el trabajador tiene que realizarlas en virtud de la facultad del empleador de variar las condiciones del contrato y del artículo 55 del Código Sustantivo del Trabajo.

Por último, debemos entender que hoy en día no se puede admitir que el escenario de la relación laboral sea simplemente el de las actividades señaladas en el contrato o el manual de funciones y que se encuentren destinadas a la producción de bienes y servicios. El escenario de la relación laboral también es el de la relación social fundamental, eje constitutivo de todas las demás relaciones sociales. Es además el lugar de construcción de las identidades individuales y colectivas. Por eso, la relación laboral -como lugar en el que las personas se relacionan con sus pares y construyen su identidad- incluye actividades destinadas a producir otros bienes además de los “valores de cambio” o de mercancías y servicios. El trabajo digno también es entendido como el lugar donde se construye tejido social a través de actividades culturales, recreativas y deportivas, y la posibilidad de que los trabajadores puedan participar en ellas de manera segura contribuye a la construcción de espacios más democráticos, participativos e incluyentes. Si los trabajadores no cuentan con protección adecuada en estos espacios su posibilidad de participación se verá amenazada y el trabajo por ellos realizado carecerá de los componentes de dignidad y justicia establecidos por la Constitución Política.

3. En cuanto a la definición de enfermedad profesional

Uno de los principales problemas que afrontan los trabajadores del país es la ineficacia de las acciones laborales destinadas a reclamar las prestaciones derivadas de la enfermedad profesional, ineficacia que radica en la errónea y confusa definición de lo que constituye una enfermedad profesional. La imprecisa definición que contemplaba la normatividad que existía en la Ley 100 de 1993, la cual a su vez es prácticamente la misma que se encontraba contemplada en el artículo 200 del Código

Sustantivo del Trabajo desde el año 1950, constituye una definición que ha originado mucha inconformidad.

En este proyecto proponemos: Cuando la norma utiliza la expresión “pero se demuestre la relación de causalidad...” está imponiendo a quien reclama la prestación la carga de probar la relación de causalidad existente entre la enfermedad que padece y los factores de riesgo a los que estaba expuesto en el trabajo. Esta norma contribuye a debilitar el principio protector del derecho social, dando la ventaja a la parte más fuerte de la relación (ARP y empleadores) de asumir una posición pasiva en el proceso mediante la cual les basta negar la relación de causalidad entre la enfermedad y los factores de riesgo para que sea el trabajador, quien casi nunca cuenta con los medios técnicos y científicos para probar dicha relación, el que tenga que demostrarla.

Adicionalmente, esta norma desconoce que en materia de enfermedad profesional en Colombia opera la doctrina de la responsabilidad objetiva, lo que implica que se presume la culpa del empleador en la ocurrencia de la enfermedad profesional, pues es él quien crea el riesgo y quien más se beneficia de la producción del mismo. Es por esto que la legislación internacional, como ya explicamos, adopta una definición tan simple pero tan importante en materia de enfermedad profesional: aquella que es contraída como resultado de la exposición a factores de riesgo inherentes a la actividad laboral, que es la que en este proyecto se recoge.

4. En cuanto a las juntas de calificación de invalidez

Las juntas de calificación de invalidez han sido permanentemente cuestionadas por lo dilatados que resultan los trámites que ante estas se adelantan. Adicionalmente, las quejas han girado en torno a lo difuso que resulta su naturaleza jurídica, pues pese a ser entidades de naturaleza privada ejercen funciones públicas de especial relevancia, como son las relacionadas con el sistema de salud.

Si bien es cierto que las juntas de calificación han sido objeto de controversia, se han constituido en instituciones necesarias para el funcionamiento del sistema de riesgos profesionales, y antes que extinguirlas, deben ser reforzadas con el fin de garantizar su independencia y autonomía.

5. En cuanto a la inclusión de los docentes en el campo de aplicación de las normas sobre riesgos profesionales

Uno de los elementos esenciales en la conformación de sociedades más democráticas e incluyentes, es la formación de los ciudadanos y las ciudadanas que las integran, quienes al contar con mayor información, mejor capacitación y con una adecuada capacidad crítica e investigativa, contribuirán a fortalecer y respetar los espacios de participación pluralista. Esta formación comienza por supuesto en las edades más tiernas, por lo que la adecuada educación de niños, niñas y adolescentes se constituye en una prioridad del Estado Social de Derecho.

De lo anterior se puede sostener, que quienes se encuentran a cargo de la educación de ese especial grupo de la población, deben contar con las garantías adecuadas para ejercer su labor en condiciones dignas y justas, que les permita mantenerse incentivados e incentivadas para ejercer su labor. Sin embargo, la situación del sector docente en nuestro país se encuentra muy lejos de los niveles en los que se debería encontrar tan noble y fundamental profesión.

En países como Colombia, las condiciones de empleo del sector docente son simplemente lamentables, situación que hace patente en dos factores que contribuyen a desincentivar a los y las docentes: la baja remuneración con la que cuentan y la incipiente cobertura en materia de salud producto de una regulación legal parcial e insuficiente. De esa manera lo demuestran los informes internacionales del Comité Mixto OIT/UNESCO de Expertos sobre la Aplicación de las Recomendaciones relativas al personal docente (en adelante Ceart).

Así, en el informe de 2000 de la Ceart, a propósito de las alegaciones remitidas por las organizaciones de personal docente sobre el incumplimiento a la recomendación OIT/Unesco 1966, las cuales fueron tenidas como admisibles por la Ceart, advierte que varias organizaciones denuncian la baja remuneración y la carencia de cobertura médica. En el mismo informe

se señala que “las condiciones de empleo y remuneración en los países en desarrollo siguen siendo de muy baja calidad” (Ceart, 2000, 16)¹.

Lejos de mejorar, el diagnóstico empeoró progresivamente durante los años siguientes a 1996. En el Informe del año 2003, la Ceart sostiene que un análisis de las tendencias en los sueldos del sector docente durante toda la década del noventa, muestran comportamientos semejantes. De forma general, advierte que los sueldos de los profesores en países con renta alta y media han permanecido bastante estables o se han incrementado ligeramente, mientras que en los países con bajos ingresos los sueldos se han deteriorado².

Esta situación no ha variado durante la primera década del siglo XXI, por el contrario, los informes internacionales evidencian que la diferencia de remuneración y condiciones de empleo entre los países del primer y del tercer mundo cada vez son mayores, con el agravante que una nueva tendencia sale a flote: la inequidad interna entre la remuneración y las condiciones de empleo de profesionales que en un mismo país desarrollan actividades semejantes o incluso inferiores a la de los docentes.

El informe de la CEART del año 2006 establece que en muchos países, los salarios del personal docente no pueden ser comparados con los que perciben otros trabajadores calificados de profesiones equivalentes o incluso de nivel inferior. Esta situación genera una mayor dificultad para atraer o al menos retener personas con la capacidad intelectual y la motivación imprescindibles para prestar servicios docentes de alta calidad³.

De manera que son dos los problemas estructurales en materia de remuneración y condiciones de empleo que aquejan a los docentes según los informes de la Ceart: de un lado, la baja remuneración que tienen que afrontar los docentes de los países del tercer mundo como Colombia frente a los del primer mundo, y de otro lado, el hecho de que al interior de los mismos países los docentes se encuentren en una situación de baja remuneración frente a profesionales que desempeñan actividades semejantes o incluso menos exigentes. Así, maestros y maestras de Colombia no solo se encuentran mal remunerados frente a sus colegas de otras latitudes, sino al interior mismo de nuestro país.

Pero además de la baja remuneración, son las condiciones de trabajo adversas e inseguras uno de los principales problemas que afronta el magisterio colombiano, especialmente porque es uno de los sectores más desprotegidos en materia de riesgos profesionales, debido a dos razones fundamentales:

- No se encuentran incluidos en el sistema de riesgos profesionales.
- No se cuenta con un estudio epidemiológico del sector.
- No existe una adecuada vigilancia de la salud⁴ en el sector docente.

De manera que tratándose del sector docente en Colombia -no solamente se encuentra excluido del sistema de riesgos profesionales- sino que adicionalmente no se sabe cuáles son los factores de riesgo en materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que más le aquejan, como tampoco se cuenta con un adecuado programa de vigilancia de la salud.

¹ Informe del Comité Mixto OIT/UNESCO sobre la aplicación de la recomendación relativa a la situación del personal docente. Séptima reunión, Ginebra, 11-15 de septiembre de 2000.

² Informe del Comité Mixto OIT/UNESCO sobre la aplicación de las recomendaciones relativas al personal docente. Octava reunión, París, 15-19 de septiembre de 2003.

³ Informe del Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las recomendaciones relativas al personal docente. Novena reunión, Ginebra, 30 de octubre a 3 de noviembre de 2006, página X.

⁴ De acuerdo con la Consejería de Educación de Andalucía: “Vigilancia de la Salud constituye una de las técnicas preventivas de la Medicina del Trabajo. Podemos definirla como el “conjunto de actuaciones sanitarias, colectivas e individuales que se aplica a la población trabajadora con la finalidad de evaluar, controlar y hacer un seguimiento de su estado de salud, con el fin de detectar signos de enfermedades derivadas del trabajo y tomar medidas para reducir la probabilidad de daños o alteraciones de la salud”. Por tanto, no es solo el Reconocimiento Médico, sino que además de este conlleva una serie de actuaciones en cuanto a: Programación y planificación, Programa de vacunaciones, Análisis estadístico y Memoria anual”. En: «<http://www.juntadeandalucia.es/educacion/salud/com/jsp/>» última visita 27 de octubre de 2007.

Así, todas las contingencias derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que tiene que afrontar el magisterio colombiano no se reduce a la atención que le brinda el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio⁵ a través de la prestación de los servicios de salud y el pago de prestaciones económicas. Este sistema resulta insuficiente, dado que no existe una política preventiva sino únicamente paliativa o curativa. En otras palabras, se trata de una política destinada a remediar el mal, pero no a prevenirlo.

Esta situación revela que el sistema de salud con el que cuentan los docentes en Colombia es sumamente precario, pues solamente atiende las patologías ya causadas, dejando de lado la perspectiva preventiva para los maestros. Esto genera múltiples violaciones a las normas internacionales contempladas en el PIDESC (Ley 74 de 1968), en los convenios internacionales de la OIT, y en otros instrumentos internacionales, particularmente porque son dos los derechos sociales que se ven comprometidos: la salud y la educación.

Uno de los mayores obstáculos que la normatividad colombiana presenta y por el cual no es posible garantizar una cobertura eficaz en materia de riesgos profesionales para los docentes, es la ausencia de estudio epidemiológico en cuanto a los riesgos profesionales a los que este sector de trabajadores y trabajadoras del país se expone. Primero veamos entonces con detenimiento cuáles son los principales riesgos que a nivel internacional se han detectado en la materia, y posteriormente, analizaremos porqué la ausencia de una política preventiva vulnera las normas internacionales.

5.1 Enfermedades profesionales y riesgos que aquejan al sector docente

Según estudios internacionales, los maestros y maestras se encuentran afectados principalmente por las siguientes enfermedades⁶:

Estrés laboral, Burnout, o “síndrome de estar quemado”, acoso laboral o *mobbing*: patologías de la voz (afonía o pérdida de la voz, diplofonía, disresonancia, fatiga vocal, disfonía específica de tono y la odinofonía); hipoacusia neurosensorial; venas várices; enfermedades infecciosas (Citomegalovirus CMV, Eritema infeccioso, gastroenteritis bacteriana, gastroenteritis vírica, giardiasis, gripe, infecciones por micoplasma, parotiditis, pediculosis, rubeola, sarampión, varicela.

Ninguna de estas enfermedades, en el caso colombiano, se encuentran catalogadas como enfermedades profesionales, sin embargo, estudios realizados -principalmente en España- evidencian que estas enfermedades son altamente frecuentes entre el personal docente, por lo que en países europeos se han expedido medidas con el fin de adelantar políticas de prevención en la materia.

5.2 La ausencia de política preventiva vulnera las normas internacionales

La Constitución de la OMS ha definido la salud como un estado completo de bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades, por lo cual el derecho a la salud implica actividades de prevención, promoción y protección desde un enfoque integral en el que deben ser incluidos los entornos físico y social así como los demás factores relacionados con la existencia⁷.

En un sentido semejante, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha sostenido que el derecho a la salud involucran una serie de factores socioeconómicos, entre los cuales se encuentran la

⁵ La Ley 91 de 1989 crea el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio como una cuenta de la Nación, con el fin de administrar los recursos de seguridad social de los docentes afiliados, que incluye la prestación de los servicios de salud y el pago de sus prestaciones económicas. También establece que el Fondo debe ser administrado por una entidad fiduciaria. La prestación de los servicios médico-asistenciales se realiza a través de la contratación con entidades de salud de acuerdo con las instrucciones que imparte el Consejo Directivo del Fondo. Este sistema tiene carácter de exceptuado del Sistema de Seguridad Social de la Ley 100 de 1993.

⁶ La siguiente información ha sido tomada de la página electrónica de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía (España). Página electrónica: «<http://www.juntadeandalucia.es/educacion/salud/com/jsp/>». Última visita 27 de octubre de 2007.

⁷ Parra, Oscar. El derecho a la salud en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales. Defensoría del Pueblo, Bogotá 2003.

alimentación y la nutrición, la vivienda, el acceso al agua limpia y potable, condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y sanas, y un ambiente sano.⁸

De manera que el derecho a la salud no solamente consiste en la ausencia de una determinada patología, sino en la situación de bienestar que solamente puede ser alcanzado mediante la combinación de medidas curativas y preventivas que sean diseñadas desde una perspectiva holística, en la cual se incluyan los elementos endógenos y exógenos.

El estado actual de la legislación colombiana en materia de salud de los maestros y maestras del sector público, solamente tiene en cuenta el derecho a la salud como un estado libre de afecciones, y no como una situación de bienestar integral; lo que ocurre como consecuencia de una legislación carente de herramientas adecuadas para evitar la presencia de enfermedades propias de la actividad docente, poniendo en riesgo la salud física y mental de quienes tienen sobre sus hombros la formación integral del pueblo colombiano.

Una de las normas internacionales que más abiertamente desconoce la legislación colombiana es la Recomendación de 1966 adoptada por la Ceart, la cual establece en el numeral 131 lo siguiente: “*Determinadas enfermedades infecciosas de los niños deberían considerarse como enfermedades profesionales cuando sean contraídas por el personal docente expuesto al contagio por su relación con los alumnos*”.

Como podemos ver, muchas de las enfermedades que en los países desarrollados han sido catalogadas como enfermedades que afectan al magisterio, son precisamente las enfermedades infecciosas de los niños, razón por la cual resulta coherente la Recomendación de la CEART cuando señala la necesidad de catalogar dichas enfermedades como profesionales en el caso del sector docente.

En el mismo sentido, es equivocada la posición de quienes sostienen que resulta más conveniente y garantista para el sector docente mantener un régimen exceptuado en salud, ya que la misma norma internacional advierte que los regímenes especiales deben evitarse, especialmente cuando estos son inferiores frente a la norma internacional. Señala la CEART:

139. 1) *Los seguros sociales previstos para la protección del personal docente deberían concederse en virtud de un régimen general, aplicable a los trabajadores del sector público o del sector privado, según los casos.*

2) *Cuando no exista un régimen general para una o más de las contingencias que han de protegerse, deberían establecerse regímenes especiales en virtud de la legislación u otros medios.*

3) *Cuando las prestaciones concedidas en virtud de un régimen especial sean inferiores a las que se han fijado en la presente Recomendación, dichas prestaciones deberían aumentarse hasta el nivel señalado mediante un régimen complementario.*

Por último, el actual abandono en materia de riesgos profesionales al que se encuentra sometido el magisterio colombiano, implica una vulneración al derecho a la educación tal y como este derecho social se encuentra consagrado en el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado mediante la Ley 74 de 1968 en Colombia. Al respecto cabe citar lo que la Observación General Número del Comité de DESC de la ONU ha señalado al respecto:

“27. Aunque el Pacto exige “mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente”, en la práctica las condiciones generales de trabajo de los docentes han empeorado y en muchos Estados Partes han llegado en los últimos años a niveles inaceptablemente bajos. Esta situación no solo no se corresponde con el apartado e) del párrafo 2 del artículo 13, sino que es un grave obstáculo para la plena realización

del derecho de los alumnos a la educación. El Comité observa también la relación que existe entre el apartado e) del párrafo 2 del artículo 13, el párrafo 2 del artículo 2 y los artículos 3 y 6 a 8 del Pacto, que tratan del derecho de los docentes a organizarse y negociar colectivamente, y señala la atención de los Estados Partes la Recomendación relativa a la Situación del Personal Docente (1966) hecha conjuntamente por la UNESCO y la OIT y la Recomendación relativa a la condición del personal docente de la enseñanza superior, de la UNESCO (1997), y los insta a informar sobre las medidas que adopten para velar por que todo el personal docente goce de unas condiciones y una situación acordes con su función”.

En conclusión, resulta bastante claro que la vulneración del derecho a la salud del magisterio en Colombia, al no contemplarse un mecanismo eficaz de protección en materia de riesgos profesionales, aunado a otra serie de vulneraciones tales como la baja remuneración, la ausencia de reconocimiento del derecho a la negociación colectiva, la violencia generalizada en contra de sus integrantes y la subestimación sociocultural que en países como Colombia tienen que afrontar las maestras y maestros de todo el país, constituye adicionalmente un franco desconocimiento del derecho a la educación, motivos que hacen indispensable la adopción de medidas legislativas que garanticen un mejor nivel de vida para miles de maestras y maestros de todo el país.

Gloria Inés Ramírez Ríos,
Senadora de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 6 del mes de agosto del año 2008 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 103, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por la honorable Representante Gloria Inés Ramírez.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

Sección de Leyes

Bogotá, D. C., 6 de agosto de 2008

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 103 de 2008 Senado, por medio de la cual se reforma el Sistema de Riesgos Profesionales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional”, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., agosto 6 de 2008

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la **Gaceta del Congreso**.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Hernán Francisco Andrade Serrano.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

⁸ Ibíd, página 38.

PROYECTO DE LEY NUMERO 105 DE 2008 SENADO

por la cual se establecen medidas para la protección, conservación y recuperación ecológica de los ecosistemas forestales naturales y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICION DE MOTIVOS^{1 2 3 4}

“Los Dioses Viejos le dijeron a un macehual: es menester que tus hijos conozcan nuestro mensaje de vida. Nuestra palabra está escrita en esta mazorca de maíz pinto; has de esforzarte en entenderla y usar de ella. El hombre, contento, tomó la mazorca y echó a correr, pero en su prisa tropezó y la mazorca se desgranó en el suelo.

El macehual, súbitamente lloroso, quiso componerla; pero no logró restaurar el orden original de los granos. Había destruido el mensaje antes de entenderlo. Por eso hoy, los descendientes de ese hombre sabemos muy poco y enfrentamos un destino tan incierto”. Oscar Sánchez.

1. Consideraciones generales:

¿Qué costo tiene el observar un paisaje? ¿En cuánto puede valorarse el poder respirar aire puro? ¿Tiene precio el que toda la sociedad disponga de agua? ¿Con cuánto dinero puede conservarse estable el clima del planeta? En una sociedad donde todo tiene un valor previamente asignado, hay algunas cosas que todavía no tienen precio y que deben permanecer así y por ello es la importancia de poder conservar los ecosistemas y velar por su íntegra restauración.

Las políticas forestales actuales se basan en la simple reforestación de las zonas afectadas por la actividad humana o por factores naturales sin tener en cuenta que un ecosistema son más que árboles y ríos; el ecosistema es un conjunto compuesto por todas las formas de vida que lo habitan y pertenecen a él formando un perfecto equilibrio natural, y como tal debe ser valorado y tratado. Las políticas de reforestación son importantes, mas no debe olvidarse que ella es solo una parte de lo que la restauración de un ecosistema implica.

Cada ecosistema es único; no hay reglas generales que puedan estructurarse y que tengan validez global en la materia. Por ello, un plan de recuperación de ecosistemas debe responder a unos protocolos especializados que sean dictados en forma especial para el ecosistema afectado. El error de sembrar árboles “sombra” en los cerros de Bogotá sin tener en cuenta las particularidades de la flora y fauna del ecosistema, a modo de ejemplo, es una muestra de lo que significa una mala política ambiental.

El hecho no es sembrar por sembrar o tan solo por poder ver el color verde en nuestros bosques y calles. La tarea que nos proponemos es dar unos parámetros claros que deberán observarse a futuro en la recuperación de los ecosistemas forestales naturales, con el fin de poder garantizar un país con futuro, en donde el medio ambiente sano, derecho constitucional inherente a todos los colombianos, pase de la simple retórica a convertirse en una realidad. No se trata pues de proteger simplemente los páramos, como suele hacerse para garantizar el suministro de agua a las ciudades; se busca aquí proteger los ecosistemas forestales naturales, que están antes que los páramos y cuyo valor ecológico es igualmente importante para garantizar el futuro de nuestra nación.

La conservación ecológica es un camino complejo que no solamente pasa por la prevención de la pérdida de la diversidad biológica, por evitar el deterioro de los paisajes nativos y por evitar la simplificación indebida de las funciones de los ecosistemas que aun permanecen.

Actualmente la conservación tiene una de sus vertientes más urgentes en la restauración de aquellos ecosistemas que, en mayor o menor me-

didada, ya se encuentran alterados y que en Colombia representan un buen porcentaje del territorio nacional.

Una larga historia de modificaciones, frecuentemente severas, de muchos tipos de ecosistemas terrestres, ha acompañado la evolución de Colombia hasta su estado actual, con todas las contradicciones que el crecimiento económico implica, desde las perspectivas ecológica, social y económica.

“Es imposible aspirar al retorno de un estilo de vida preindustrial o a mantener a un país totalmente aislado de las demandas mundiales de bienes y servicios ambientales. Pero ello no justifica el asumir una actitud pasiva mientras el deterioro de nuestros ecosistemas forestales naturales avanza. Existen formas de reencauzar nuestras actividades de consumo y producción, para orientarlas correctamente respecto del medio natural y garantizar la permanencia y estabilidad, a largo plazo, de los procesos ecológicos y evolutivos que sostienen la vida. Es urgente buscar maneras de asegurar la permanencia de la integridad estructural y funcional de los ecosistemas.

La resistencia de los ecosistemas naturales respecto de los cambios provocados por las distintas actividades humanas, es uno de sus atributos. A su vez, esta resistencia se debe a la elasticidad que poseen. Y la elasticidad de cualquier ecosistema depende de varios factores; por ejemplo, de que su riqueza y composición de especies nativas no se deteriore; de que la estructura física formada por suelo, agua, microorganismos, hongos, plantas y animales se conserve; y de que las funciones derivadas de todo ello se mantengan dentro de un flujo dinámico no interrumpido. **Los procesos ecológicos a mediano plazo son la base de los procesos evolutivos a largo plazo; por ello es indispensable mantener la funcionalidad y continuidad de ambos, en todo tipo de ecosistemas.**

Muchos ecosistemas ya han sido alterados de modo significativo y que solo será posible continuar disponiendo de los servicios y bienes ambientales que sustentan la civilización, si se logra regresar esos ecosistemas hacia un estado de composición, estructura y función, al menos semejante al que tenían a fines del siglo XIX o al principio del siglo XX.

Para nuestra fortuna, hoy conocemos mucho mejor los factores sociales y económicos que toman parte en los procesos de degradación y de recuperación de ecosistemas. Así, podemos construir relaciones más estables entre el desarrollo humano y la conservación, ya que sabemos que los humanos no somos simples espectadores, sino partes actuantes dentro de los ecosistemas. En tal calidad nos corresponde contribuir al mantenimiento de los ecosistemas.

Probablemente nunca podremos recuperar la condición original de cada uno de los ecosistemas, pero sí podremos devolverle a áreas actualmente inservibles una proporción significativa de su composición, estructura y funciones originales, de suerte que buena parte de su riqueza y productividad se recuperen y que, con ello, los servicios y bienes ambientales que demandamos puedan tenerse disponibles por más tiempo.

Así, la restauración ecológica debe entenderse como una muestra de solidaridad transgeneracional, dirigida hacia la población humana que en el futuro también necesitará recurrir a los ecosistemas naturales para subsistir. Esto queda fuera de cualquier duda”⁵.

Como se ha dicho, la salud y el bienestar de la gente dependen de los ecosistemas y de los beneficios que ellos proveen, tales como agua potable. Sin embargo, el impacto de los humanos sobre el medio ambiente ha aumentado en forma considerable y cada día se hace mayor. *A raíz de esto, las Naciones Unidas iniciaron un estudio científico muy completo, llamado la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, con el fin de comprender mejor las consecuencias de estos cambios recientes en los ecosistemas, para proponer escenarios para el futuro, y para sugerir acciones que puedan limitar el daño a los ecosistemas. En dicho estudio participaron cerca de 1.400 expertos de 95 países diferentes.*

Según dicho estudio de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), *“Todas las personas del mundo dependen por completo de los ecosistemas de la Tierra y de los servicios que estos proporcionan, como*

¹ El Estado de los Ecosistemas. Cristián Samper. Entrevista a www.ActionBioscience.org.

² Evaluación de los Ecosistemas del Milenio. The United Nations Environment Programme. 2003.

³ Temas sobre restauración ecológica. Oscar Sánchez. Diplomado en restauración ecológica. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología U.S. Fish & Wildlife Service Unidos para la Conservación, A.C. 2005.

⁴ Plan Nacional de Desarrollo Forestal de Colombia. MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR, MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. 2000.

⁵ Temas sobre restauración ecológica. Oscar Sánchez. Diplomado en restauración ecológica. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología U.S. Fish & Wildlife Service Unidos para la Conservación, A.C. 2005.

los alimentos, el agua, la gestión de las enfermedades, la regulación del clima, la satisfacción espiritual y el placer estético. **En los últimos 50 años, los seres humanos han transformado los ecosistemas más rápida y extensamente que en ningún otro periodo de tiempo de la historia humana con el que se pueda comparar, en gran medida para resolver rápidamente las demandas crecientes de alimentos, agua dulce, madera, fibra y combustible. Esta transformación del planeta ha aportado considerables beneficios netos para el bienestar humano y el desarrollo económico. Pero no todas las regiones ni todos los grupos de personas se han beneficiado de este proceso – de hecho, a muchos les ha perjudicado.** Además, solo ahora se están poniendo de manifiesto los verdaderos costos asociados con esos beneficios.

Tres problemas principales relacionados con nuestra gestión de los ecosistemas del mundo están causando ya un perjuicio importante a las personas y disminuirán significativamente los beneficios que obtenemos de los ecosistemas a largo plazo:

- En primer lugar, de los servicios de los ecosistemas examinados por esta Evaluación, aproximadamente el 60% (15 de 24) se están degradando o se usan de manera no sostenible, con inclusión del agua dulce, la pesca de captura, la purificación del aire y del agua, la regulación del clima regional y local, los riesgos naturales y las plagas. Los costos totales de la pérdida y la degradación de estos servicios de los ecosistemas son difíciles de medir, pero los datos disponibles demuestran que son considerables y que van en aumento. Muchos servicios de los ecosistemas se han degradado como consecuencia de actuaciones llevadas a cabo para aumentar el suministro de otros servicios, como los alimentos. Estas elecciones y arreglos suelen desplazar los costos de la degradación de un grupo de personas a otro, o traspasan los costos a las generaciones futuras.

- En segundo lugar, se ha establecido, aunque los datos son incompletos, que los cambios que se han hecho en los ecosistemas están aumentando la probabilidad de cambios no lineales en los mismos (incluidos cambios acelerados, abruptos y potencialmente irreversibles), que tienen consecuencias importantes para el bienestar humano. Algunos ejemplos de estos cambios son la aparición de enfermedades, las alteraciones bruscas de la calidad del agua, la creación de “zonas muertas” en las aguas costeras, el colapso de las pesquerías y los cambios en los climas regionales.

- En tercer lugar, la degradación de los servicios de los ecosistemas (es decir la merma persistente de la capacidad de un ecosistema de brindar servicios) está contribuyendo al aumento de las desigualdades y disparidades entre los grupos de personas, lo que, en ocasiones, es el principal factor causante de la pobreza y del conflicto social. Esto no significa que los cambios en los ecosistemas, como el aumento de la producción de alimentos, no hayan contribuido también a que muchas personas salgan de la pobreza o del hambre, pero esos cambios han perjudicado a muchos otros individuos y comunidades, cuya apremiante situación muchas veces se ha pasado por alto. En todas las regiones, y particularmente en el África subsahariana, la situación y la gestión de los servicios de los ecosistemas es un factor decisivo en las perspectivas de reducción de la pobreza”.

2. Colombia:

Acorde a la información contenida en nuestro Plan Nacional de Desarrollo Forestal, “De 114 millones de hectáreas de extensión continental con que cuenta nuestro país, alrededor de 64 millones están cubiertas por bosques naturales⁶ (IDEAM, 1997), que sustentan una gran proporción la “megadiversidad” de la Nación, la cual representa el 10% de la biodiversidad mundial, razón por la cual Colombia ha sido reconocida como uno de los países con mayor biodiversidad en el mundo. Así mismo, el país ocupa el séptimo lugar en el mundo con mayor área de cobertura forestal en cuanto a bosques tropicales se refiere (FAO,

1999)⁷, representando el 6,42% de la oferta total para América del Sur Tropical y el 1.5% de los bosques del mundo y se ubica como el segundo con el mayor número de especies de plantas en su interior (Instituto de Recursos Mundiales, -WRI- 1997) además, es el séptimo país que contiene la mayor parte de la “frontera forestal” del globo (FAO, 1990).

Las acciones de protección de bosques se inician de manera sustancial con la expedición de la Ley 2ª de 1959, que creó siete grandes Reservas Forestales⁸ para el desarrollo de la economía, protección de suelos y la vida silvestre, la cual declaró aproximadamente 65 millones de hectáreas. Además se han establecido 47 unidades de conservación adscritas al Sistema de Parques Nacionales Naturales, que abarcan una superficie aproximada de 9.1 millones de hectáreas⁹. Adicionalmente, se han definido zonas bajo la categoría de Reservas Forestales Protectoras, que cubren alrededor de 275.000 hectáreas¹⁰, se han registrado 453 hectáreas de reservas forestales protectoras declaradas por entidades territoriales departamentales y municipales y 81 áreas de Reservas Naturales de la Sociedad Civil, que cubren aproximadamente 17 mil hectáreas.

Dentro de las acciones para la Restauración y Conservación de la Biodiversidad se cuenta con la Política para Consolidar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y están en desarrollo estudios para definir un régimen de protección de los conocimientos tradicionales, en el marco de la Decisión Andina 391 de 1996.

En las regiones del Pacífico y Amazonia del área total de 55.5 millones de hectáreas bajo Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959, alrededor del 41.6% pertenece a comunidades indígenas y a comunidades afrocolombianas. Este hecho coloca a Colombia en una situación muy diferente con relación a otros países de la cuenca amazónica o del mundo, ya que la mayoría de sus bosques no pertenecen a la Nación sino a los grupos étnicos.

A pesar de los esfuerzos para la conservación de los ecosistemas forestales, persisten procesos de transformación, fragmentación y pérdida por actividades antrópicas, constituyéndose en una de las principales causas directas de pérdida de biodiversidad, degradación de suelos y disminución de bienes y servicios forestales, como la regulación hídrica, la protección de suelos y el suministro de agua para consumo humano y procesos productivos, entre otros, importantes para el desarrollo local de muchas comunidades. De acuerdo con los reportes del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM)¹¹, el 26% de la superficie terrestre se encuentra intensamente intervenida y el 15% parcialmente intervenida con agroecosistemas. Así mismo, se está afectando seriamente la población faunística que depende del bosque para su supervivencia, trayendo como consecuencia el aislamiento de algunas especies y la disminución de poblaciones, poniendo en riesgo su estabilidad biológica.

En la actualidad no se cuenta con información exacta de los diferentes tipos de ecosistemas forestales representados dentro de las reservas forestales y su estado de conservación, sin embargo, es posible afirmar que ecosistemas de manglares, cativales, sajales, guandales y otros de importancia ambiental que están amenazados, no se aplicado acciones concretas de conservación o protección.

El patrimonio forestal del país se ve afectado por la deforestación, proceso que es resultado de la ausencia de políticas y planes de ocupación de tierras para la colonización, de la aplicación de prácticas de roza y quema, del desarrollo de actividades agropecuarias no sosteni-

⁶ Representados especialmente en los siguientes tipos de cobertura: Bosques basales (38.7 millones de hectáreas), Bosques andinos (9.1 millones de hectáreas), Bosques riparios o de galería (3.4 millones de hectáreas), Bosques hidrofitos: manglares y de pantano (2.8 millones de hectáreas), y algunos bosques basales y andinos fragmentados que en su conjunto suman alrededor de 9.9 millones de hectáreas.

⁷ Según la “evaluación de los Bosques del Mundo 1995 - publicado por la FAO (1999), los países con mayor cobertura de bosques naturales tropicales son: 1. Brasil (546'239.000 has); 2. R.I del Congo (109'203.000 has); Indonesia (103'666.000 has); 4. China (99'523.000); 5. Perú (67'378.000 has); 6. México (55'278.000); 7. Colombia (52.862.000 has).

⁸ Reservas Forestales de la Sierra Nevada de Santa Marta; del Río Magdalena; de la Serranía de los Motilones; del Cocuy; del Pacífico; Central, y de la Amazonia.

⁹ Correspondientes a cuatro categorías de las cinco existentes en la legislación, a saber: 34 Parques Nacionales, dos Reservas Naturales, Un Área Única Natural y nueve Santuarios de Flora y Fauna.

¹⁰ El 72% de ellas se localizan en la Zona Andina, el 10% en la Región de la Orinoquía, el 8% en la región Pacífica, el 6% en el Caribe y el 2% en la Amazonia.

¹¹ IDEAM. El Medio Ambiente en Colombia, 1998

bles y el uso intensivo de leña. También incide la construcción de obras de infraestructura vial, hidroeléctrica, la minería, así como la exploración y explotación petrolera. A lo anterior se suman los factores de orden público y el establecimiento de cultivos ilícitos, lo que ha agudizado la fragmentación y pérdida de ecosistemas boscosos.

Los incendios forestales son desastres que contribuyen de manera directa al incremento de la deforestación y dificultan el manejo sostenible de los ecosistemas forestales, así como las actividades de reforestación y repercuten de manera negativa sobre los aspectos sociales y económicos. Se estima que un 95% de los incendios en Colombia se originan por causas atribuibles al hombre, situación que se agudiza con la presencia del Fenómeno del Niño. Como respuesta al aumento de estos eventos, se han adelantado acciones de coordinación interinstitucional lideradas por el Ministerio del Medio Ambiente, lo que ha permitido implementar acciones tendientes a consolidar una organización nacional de protección contra incendios forestales. Además, el proyecto de protección forestal para plantaciones, de CONIF – Ministerio del Medio Ambiente ha generado una zonificación de riesgo, determinando áreas de vulnerabilidad natural y bajo riesgo de incendios forestales.¹²

Con relación a la deforestación, no existen cifras confiables que permitan establecer la tasa anual. Se han realizado estimaciones que indican una tasa de deforestación anual entre 200 mil y 600 mil hectáreas al año. Sin embargo, el IDEAM en 1998 efectuó la comparación de las categorías de cobertura, con mapas e imágenes de los años 1986 y 1996, calculó que para este periodo el país perdió alrededor de 145.000 has de bosque y recuperó aproximadamente 3'445.000 has en cobertura boscosa secundaria. Se requiere de una metodología clara para llevar a cabo el monitoreo sistemático del proceso de deforestación a través del tiempo de manera confiable".

Siguiendo los lineamientos de nuestro Plan Nacional de Desarrollo Forestal, la gran diversidad de ecosistemas forestales que poseemos, producto de factores altitudinales, condiciones edafológicas y climáticas, hacen que los ecosistemas representen y sustenten en gran proporción la "megadiversidad" de nuestro país, representada por el 10% de la biodiversidad mundial.

Si bien, y como ya decíamos, las acciones de protección de los ecosistemas forestales se inician de manera sustancial con la expedición de la Ley 2ª de 1959, que creó siete grandes Reservas Forestales para el desarrollo de la economía, protección de suelos y la vida silvestre, con una extensión cercana a 65 millones de hectáreas distribuidas en las Reservas Forestales de la Sierra Nevada de Santa Marta; del Río Magdalena; de la Serranía de los Motilones; del Cocuy; del Pacífico; Central, y de la Amazonia. **El área determinada por la mencionada ley, ha sido disminuida en una superficie de 12.07 millones de hectáreas para atender problemas generados especialmente por la colonización en las regiones de la Amazonía y Andina. Sin embargo, del patrimonio de las reservas forestales subsiste en condiciones de riesgo cada vez mayores, debido a la fragilidad y vulnerabilidad de los ecosistemas, a los modelos de desarrollo que se han venido implementando, convirtiendo extensiones significativas de estas áreas en polos de actividades productivas no sostenibles, con poco beneficio para las comunidades locales.**

Históricamente en el país se han generado cambios en el uso de las tierras forestales para destinarlas a otros fines, lo que implica la desaparición de extensas coberturas forestales naturales.

Los ecosistemas forestales naturales del país se han venido destruyendo por factores como la colonización, el desarrollo de infraestructura, el consumo de leña, los cultivos ilícitos y su erradicación, la minería a cielo abierto y la explotación forestal. Las cifras del desbalance del recurso forestal son preocupantes, si se considera el aumento acelerado de la población, la necesidad de producción de alimentos, la demanda de energía hídrica, demanda de agua potable y la demanda de productos forestales para diferentes usos.

Teniendo en cuenta que existe un reconocimiento creciente de los servicios sociales y ambientales que prestan los ecosistemas forestales, relacionados con la mitigación del cambio climático, conservación de suelos y aguas, conservación de la biodiversidad biológica, mejora de

las condiciones en los núcleos urbanos y periurbanos, protección del patrimonio natural y cultural, creación de empleo y oportunidades de esparcimiento, se hace necesario avanzar en la búsqueda de soluciones pragmáticas, para hacer un mejor uso de las tierras, siendo imprescindible conservar y proteger las áreas de aptitud forestal y los ecosistemas forestales naturales y cuando se requiera hacer uso de ellas, que se efectúe con criterios de sostenibilidad.

Según la evaluación de los Ecosistemas del Milenio "la degradación de los servicios de los ecosistemas ya es un obstáculo importante para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) acordados por la comunidad internacional en septiembre de 2000, y las consecuencias perjudiciales de esa degradación podrían empeorar considerablemente en los próximos 50 años. El consumo de los servicios de los ecosistemas, que ya no es sostenible en muchos casos, continuará aumentando como consecuencia de un crecimiento probable del PIB mundial de entre tres y seis veces para 2050, a pesar de que se prevé que el crecimiento de la población mundial se hará más lento y se estabilizará a mediados de siglo. No es probable que la mayoría de los importantes generadores directos de cambio en los ecosistemas disminuyan en la primera mitad del siglo, y dos generadores – el cambio climático y la carga excesiva de nutrientes – serán aún más severos. Muchas de las regiones que hacen frente a los mayores retos para alcanzar los Objetivos Del Milenio ya coinciden con las que tienen problemas importantes de degradación de los ecosistemas. Los pobres rurales, que son el principal grupo meta de los ODM, tienden a ser los que más dependen de los servicios de los ecosistemas y los más vulnerables ante los cambios en esos servicios. **De manera general, cualquier progreso que se alcance en la consecución de los ODM de erradicar la pobreza y el hambre y de mejorar la salud, y en el objetivo de la sostenibilidad ambiental, probablemente no será sostenible si la mayoría de los servicios de los ecosistemas de los que depende la humanidad continúan degradándose. Por el contrario, la gestión adecuada de los servicios de los ecosistemas brinda oportunidades para hacer frente exitosamente a las múltiples metas del desarrollo de manera sinérgica.**

No existe una solución simple a estos problemas, ya que provienen de la interacción de muchos retos reconocidos, entre los que se incluyen el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la degradación del suelo, siendo cada uno de ellos de difícil gestión. **Las acciones emprendidas en el pasado para aminorar o revertir la degradación de los ecosistemas han generado importantes beneficios, pero esas mejoras por lo general no han mantenido el mismo ritmo que las crecientes presiones y demandas. No obstante, existe un enorme espacio para la acción, a partir de y añadiendo más a las instituciones, políticas e iniciativas ya existentes, que contribuirían a disminuir la severidad de esos problemas en las próximas décadas.** De hecho, tres de los cuatro escenarios detallados que desarrolló la Evaluación sugieren que los cambios importantes en las políticas, instituciones y prácticas pueden mitigar algunas de las consecuencias negativas de las presiones crecientes sobre los ecosistemas, aunque no todas ellas. **Pero los cambios que se requieren son substanciales y en la actualidad no se los está haciendo.**

Un conjunto efectivo de respuestas que aseguren una gestión sostenible de los ecosistemas requiere cambios sustanciales en las instituciones y en la gobernanza, en las políticas económicas e incentivos, en los factores sociales y de comportamiento, y en la tecnología y los conocimientos. Acciones como la integración de los objetivos de gestión de los ecosistemas en sectores tales como el forestal, la agricultura, finanzas, comercio y salud; el aumento de la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos y de la actuación del sector privado en la gestión de los ecosistemas; la eliminación de las subsidios perversos; el aumento de la utilización de los instrumentos económicos y los enfoques basados en el mercado; el fortalecimiento de los grupos que dependen de los servicios de los ecosistemas o a los que afecta su degradación; la promoción de tecnologías que permitan aumentar el rendimiento de las cosechas sin tener consecuencias perjudiciales en el medio ambiente; la restauración de los ecosistemas y la incorporación de valores de los ecosistemas y de sus servicios no basados en el mercado en las decisiones de gestión; son todas acciones que podrían disminuir considerablemente la severidad de esos problemas en las próximas décadas".

¹² Minambiente-CONIF, 1998. Proyecto de Protección Forestal.

Retomando el **Decreto 2811 de 1974**, nos dice: “*El ambiente es patrimonio común. El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social. La preservación y manejo de los recursos naturales renovables también son de utilidad pública e interés social*”. Esto, es completamente concordante con la constitución política de 1991 que consagra que todos los colombianos tenemos derecho a un medioambiente sano y que es obligación del Estado velar porque así sea. Por tal razón, es menester velar por la restauración ecológica y la protección de nuestros ecosistemas forestales naturales para así garantizar a nuestras generaciones futuras que gozarán de un país megadiverso como el que actualmente poseemos.

Los efectos de la degradación de los ecosistemas forestales naturales son preocupantes, en la evaluación de los Ecosistemas del Milenio, podemos ver como “**A menudo, las acciones destinadas a aumentar el servicio de un ecosistema provocan la degradación de otros servicios.** Por ejemplo, como las acciones destinadas a aumentar la producción de alimentos normalmente suponen un aumento en el uso de agua y de fertilizantes, o el aumento de la superficie cultivada, esas mismas acciones a menudo deterioran otros servicios de ecosistemas, entre los que se incluyen la reducción de la disponibilidad de agua para otros usos, la degradación de la calidad del agua, la reducción de la biodiversidad y la disminución de la cubierta forestal (lo que a su vez puede llevar a la pérdida de productos forestales y a la emisión de gases de efecto invernadero). De forma análoga, la conversión de bosques al uso agrícola puede cambiar significativamente la frecuencia y magnitud de las inundaciones, aunque la naturaleza de este impacto depende de las características del ecosistema local y del tipo de cambio en la cobertura vegetal.

La degradación de los servicios de los ecosistemas causa frecuentemente un perjuicio significativo al bienestar humano. La información disponible para evaluar las consecuencias de los cambios en los servicios de los ecosistemas para el bienestar humano es relativamente limitada. No se ha hecho un seguimiento de muchos de los servicios de los ecosistemas, y también es difícil evaluar la influencia de los cambios en los servicios de los ecosistemas en relación con otros factores sociales, culturales y económicos que también influyen en el bienestar humano. No obstante, los tipos de evidencia que se exponen a continuación demuestran que las consecuencias perjudiciales de la degradación de los servicios de los ecosistemas sobre los medios de subsistencia, la salud y la economía local y nacional son substanciales”.

“El factor determinante en las decisiones con respecto al manejo que se da a los ecosistemas, es la entrada de los servicios, ellos ofrecen en los mercados (madera, alimentos, etc.); en consecuencia, los beneficios no comercializados por no tener un valor comercial predefinido a menudo desaparecen o se degradan. Lo que no se tiene en cuenta es que estos beneficios no comercializables son mayores y, a veces, más valiosos que los comercializados”. Por ejemplo, podemos encontrar en la evaluación de los Ecosistemas del Milenio hecha por la ONU los siguientes casos.

- En uno de los estudios más exhaustivos realizados hasta la fecha, en el que se examinan los valores económicos comercializados y no comercializados relacionados con los bosques de ocho países mediterráneos, se constató que la madera y la leña suponían por lo general menos de un tercio del valor económico total de los bosques de cada país. Los valores relacionados con productos forestales no maderables, las actividades recreativas, la caza, la protección de cuencas, la captura de carbono y la utilización pasiva (valores que no dependen de los usos directos), suponían entre un 25% y un 96% del valor económico total de los bosques.

- El valor económico total vinculado a la gestión más sostenible de los ecosistemas es a menudo más alto que el valor vinculado a la transformación de los ecosistemas mediante la agricultura y ganadería, la tala rasa u otros usos intensivos. Los estudios que han comparado el valor económico total de los ecosistemas (con inclusión de los valores de los servicios de los ecosistemas comercializados o no comercializados) bajo distintos regímenes de gestión son relativamente pocos, pero en algunos de los estudios existentes se ha constatado que los beneficios de una gestión más sostenible de los ecosistemas son mayores que los que genera su transformación.

- Los costos económicos y de salud pública relacionados con la degradación de los ecosistemas pueden ser considerables.

La frecuencia y los impactos de las inundaciones e incendios han aumentado de forma considerable en los últimos 50 años, en parte debido a los cambios en los ecosistemas. Ejemplos de ello son la vulnerabilidad creciente de las poblaciones costeras a las tormentas tropicales cuando se despejan los bosques de manglares, y el aumento de las inundaciones río abajo que siguió a los cambios en la utilización de las tierras altas del Río Yangtze. Las pérdidas económicas anuales ocasionadas por eventos extremos han aumentado diez veces desde los años 50, hasta llegar a aproximadamente 70.000 millones de dólares en 2003, de los cuales el 84% corresponde a pérdidas que contaban con seguros contra las catástrofes naturales (inundaciones, incendios, tormentas, sequías, terremotos).

Pero no necesitamos ir tan lejos para ver los efectos nocivos que a la vida humana puede traer la depredación de los ecosistemas forestales naturales. Debemos recordar **la avalancha causada por la quebrada “el Barro” en Bello, departamento de Antioquia, el 6 de octubre de 2005, que tuvo como consecuencias la muerte de 41 personas y la destrucción de 14 viviendas, además del pánico generalizado que causó entre la población.** Bello, al igual que muchos otros municipios del país, fue depredado por la industria minera; sus ecosistemas fueron destrozados sin otro interés más que el afán por obtener riquezas. Dicha depredación ambiental, generó, en forma directa, tal tragedia. Así, todo pueblo tiene derecho a su desarrollo y bienestar económico de sus habitantes; no obstante, el desarrollo debe ser sostenible.

Entre la lucha que ha emprendido el hombre con la naturaleza, al final, solo habrá un perdedor: la humanidad. No olvidemos que la naturaleza puede subsistir una eternidad sin el hombre, pero este jamás sobrevivirá un solo día sin ella. Por ello, se propone el 6 de octubre como el día nacional de la riqueza forestal colombiana; para que mediante la restauración de nuestros ecosistemas forestales naturales, tragedias como las de bello no ocurran nunca más.

Es importante recordar que la degradación de los ecosistemas supone la pérdida de bienes capital. ¿Por qué? Porque como deviene del estudio “Ecosistemas del Milenio, **“Los recursos renovables, como los servicios de los ecosistemas, y también los recursos no renovables, como los depósitos minerales, algunos nutrientes del suelo y los combustibles fósiles, constituyen bienes de capital. Sin embargo, la contabilidad nacional tradicional no ha incluido mediciones del agotamiento o la degradación de esos recursos. Como consecuencia de ello, un país podría talar sus bosques y agotar sus pesquerías y esto solo aparecería como un beneficio positivo en el PIB (como medida del bienestar económico actual), sin registrar la correspondiente disminución de los activos (riqueza), que es la medida más apropiada del bienestar económico futuro.** Además, muchos servicios de los ecosistemas (como el agua dulce en los acuíferos y el uso de la atmósfera como sumidero de contaminantes) están disponibles gratuitamente para aquellos que los utilizan, y tampoco en este caso su degradación se refleja en las mediciones económicas corrientes.

Cuando las estimaciones de las pérdidas económicas relacionadas con el agotamiento de los activos naturales se incluyen como factores en los cálculos de la riqueza total de las naciones, cambian significativamente los balances de los países cuyas economías dependen notablemente de los recursos naturales. Por ejemplo, **países como Ecuador, Etiopía, Kazajistán, República Democrática del Congo, Trinidad y Tobago, Uzbekistán y Venezuela, que tuvieron un crecimiento de sus ahorros netos en 2001, lo que reflejaba un crecimiento de la riqueza neta del país, sufrieron de hecho una pérdida de ahorros netos cuando se incluyeron en la contabilidad nacional el agotamiento de los recursos naturales (energía y bosques) y los daños estimados a causa de las emisiones de carbono (relacionados con las contribuciones al cambio climático)**”.

Hemos mencionado los servicios culturales que prestan los ecosistemas forestales naturales. Tal aspecto “es especialmente difícil de medir, pero es particularmente importante para muchos pueblos. **Las culturas humanas, los sistemas de conocimiento, las religiones y las interacciones sociales han estado fuertemente influenciados por los ecosistemas.** En algunos de los estudios a nivel regional de la Evaluación del Milenio

se constató que los valores espirituales y culturales de los ecosistemas son tan importantes como otros servicios para muchas comunidades locales, tanto en los países en desarrollo (por ejemplo, la importancia de los bosques sagrados en la India) como en los industrializados (la importancia de los parques urbanos, por ejemplo)”.

Los cambios en los ecosistemas producen generalmente beneficios para algunas personas y costos precisos para otras, que pueden perder su acceso a los recursos o a los medios de subsistencia, o verse afectadas por externalidades relacionadas con esos cambios. Por diversas razones, algunos grupos como los pobres, las mujeres y las comunidades indígenas han resultado a menudo perjudicados por esos cambios.

Además de lo citado, es importante tener en cuenta que muchos cambios en la gestión de los ecosistemas han derivado en la privatización de lo que antes eran recursos que estaban interconectados con otros y eran de libre acceso. Las personas que dependían de esos recursos (como los pueblos indígenas, las comunidades dependientes de los bosques, los afrocolombianos y otros grupos relativamente marginados de las fuentes políticas y económicas de poder) a menudo han perdido derechos sobre los recursos y por ello se han visto privados de sus principales formas de subsistencia; piénsese cuando un grupo indígena pierde el acceso a una fuente hídrica de la cual se han servido ancestralmente y que se halla en un territorio que ha sido privatizado. Por ello se consagra un mecanismo expropiatorio en esta ley; para que aquellos ecosistemas forestales naturales que por su importancia vital para el país deban regresar al dominio público, sean reintegradas y poder garantizar así el acceso de todos los colombianos (en especial de quienes más lo requieren) a los bienes y servicios ambientales que dichos ecosistemas ofrecen.

3. El Fondo de Conservación y Recuperación de Ecosistemas Forestales Naturales:

Uno de los aspectos más valiosos de esta propuesta es la creación de dicho fondo. En la actualidad, es mucho el dinero que se recauda por el pago de de compensaciones forestales por la obtención de permisos y licencias, entre otros. No obstante, la falta de unidad de criterios en materia de recuperación de ecosistemas forestales naturales, deriva en un desaprovechamiento de dichos recursos y, en muchas ocasiones, en su pérdida, toda vez que van destinados a sufragar gastos administrativos y de contratación de personal, sin verse reflejados en una recuperación de los ecosistemas forestales naturales afectados por dichas actividades perjudiciales para el ambiente.

Se propone la creación de este fondo que será administrado por el Ministerio de Medio Ambiente, para juntar esos recursos y así poder unificar las políticas de recuperación ecosistémica en Colombia. Las autoridades ambientales regionales, previa acreditación de que sus proyectos cumplen con los requisitos que establecen los protocolos creados por el Ministerio de Medio Ambiente, pueden acudir a él para financiar sus programas de acción al interior de las regiones y así, se evitan casos de desmedro administrativo que tan frecuentemente pueden observarse en algunas de ellas.

Igualmente, dicho fondo servirá para subsidiar en parte el pago de los estímulos económicos que establezca el Gobierno Nacional para promover la conservación y protección de los ecosistemas y, en forma eventual, para el financiamiento de las expropiaciones que se requieran para la integración de los ecosistemas que, como se ha sostenido, deben ser propiedad de todos los colombianos y no estar en manos de particulares.

No se crean nuevos impuestos o erogaciones para el erario público; simplemente se ordenan los recursos que actualmente existen con el fin de optimizar su destinación y velar que se inviertan en lo que efectivamente se requiere con los más estrictos parámetros técnicos en recuperación de ecosistemas y la máxima transparencia.

4. Conclusiones¹³:

De todo lo anterior, podemos decir que “*un ecosistema se puede definir como el hábitat donde una comunidad de organismos (animales, gente y plantas) interactúan los unos con los otros y con su ambiente físico. Incluye otros componentes, tales como el suelo, el agua y los nutrientes,*

que dan apoyo y sustento a los organismos que viven en el ecosistema. Hemos demostrado como el bienestar de los seres humanos depende de los servicios provistos por los ecosistemas y por sus componentes”.

Los servicios de los ecosistemas, como se expresa en la definición que contempla el proyecto de ley, son los beneficios que recibe la comunidad de los ecosistemas y podemos expresarlos en cuatro grandes categorías:

- **Servicios de provisión**, tales como alimento, madera y agua;
- **Servicios regulatorios**, tales como la regulación del clima, de las inundaciones y de las enfermedades;
- **Servicios de apoyo a los procesos geoquímicos y biológicos de la Tierra**, tales como el ciclo de los nutrientes y la polinización; y
- **Servicios culturales**, los cuales influyen a nuestras almas, a nuestro disfrute físico y estético y a nuestras comunidades.

Uno de los descubrimientos fundamentales y que más preocupan de la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio realizada por la ONU, es que los ecosistemas del mundo han cambiado más rápidamente en los últimos 50 años que en cualquier otra etapa de la historia humana. A modo de ejemplo, se estima en el estudio que aproximadamente el 25% de la superficie terrestre se encuentra bajo algún tipo de sistema de cultivo y ello ha derivado en la reducción de la diversidad genética de las plantas ante el uso de unas pocas especies comerciales y de los animales ante la pérdida de sus hábitat naturales.

Otros resultados importantes del estudio muestran que:

- Se descubrió que los niveles de degradación han sido diferentes en los diversos tipos de ecosistemas. Los ecosistemas de bosque, tanto templados como tropicales, han sido substancialmente degradados, mientras que en otros, tales como algunos pastizales de montaña o sabanas, el impacto ha sido menor. En aproximadamente la mitad de los ecosistemas investigados, más del 50% del área total ha desaparecido en los últimos 100 años.

• El número y/o la distribución geográfica de las poblaciones de muchas plantas y animales ha disminuido. Por ejemplo, *un cuarto de las especies de mamíferos se encuentra hoy en día en peligro de extinción. Las actividades humanas han sido la razón principal de que hayan ocurrido entre 50 y 1000 veces más extinciones en los últimos 100 años que las que hubieran ocurrido naturalmente.*

Para el doctor Christian Samper, biólogo Colombiano, director del Museo Nacional de Historia Natural de la Institución Smithsonian en Washington, “*La salud y el bienestar de la gente dependen de los ecosistemas y de los beneficios que ellos proveen, tales como agua potable. Sin embargo, el impacto de los humanos sobre el medio ambiente ha aumentado. A raíz de esto, las Naciones Unidas iniciaron un estudio científico muy completo, llamado la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, con el fin de comprender mejor las consecuencias de estos cambios recientes en los ecosistemas, para proponer escenarios para el futuro, y para sugerir acciones que puedan limitar el daño a los ecosistemas”.*

La biodiversidad en especial, ha sido afectada muchas formas. Existen muchas especies que se han extinguido local o globalmente y se sabe que el tamaño de la población de muchas especies está disminuyendo en forma acelerada.

Respecto al Bienestar Humano, dado que hemos obtenido de los ecosistemas muchos de los elementos indispensables para nuestra vida, estos cambios nos afectan en forma directa, reduciendo el acceso a los servicios provisionales tales como alimento, combustible, agua o aire puro, entre otros. Pero también nos afecta en formas más extensas, como por ejemplo, afectando la regulación de las inundaciones; como podemos observar en tragedias como la ocurrida en Bello (Antioquia) y la cual mencionamos anteriormente. El número de inundaciones aumenta en proporción directa a la deforestación. Lo anterior solo a modo de ejemplo, ya que existen muchos efectos indirectos que nos afectan o comenzarán a afectarnos a futuro; debemos recordar que los efectos adversos de la depredación de los ecosistemas no se manifiestan en forma inmediata sino en forma gradual y progresiva.

Es importante recalcar que es posible revertir, total o parcialmente (dependiendo el nivel de afectación) el daño causado a los ecosistemas. Existen una serie de herramientas a tal fin, pero para ello es

¹³ El Estado de los Ecosistemas. Christián Samper. Entrevista a www.ActionBioscience.org

necesaria la voluntad política del gobierno colombiano y este es un buen primer paso en su consecución.

Para concluir, es claro que los ecosistemas han sufrido un gran deterioro que continuará agravándose salvo que comencemos a implementar una serie de medidas de fondo que impliquen una concientización sobre la problemática derivada de su depredación y los beneficios que conllevan su protección; **por ello vemos como especialmente importante la creación del servicio social de “los guardianes forestales” que se ha propuesto**. La evaluación de los ecosistemas del milenio nos preocupa al mostrarnos un panorama negro y de devastación; no obstante nos da algunas respuestas y mediante esta iniciativa legislativa buscamos aplicar algunas de ellas a la realidad colombiana. Es hora de actuar para iniciar los cambios que van a garantizar el bienestar de la sociedad colombiana en el futuro.

Bogotá, D. C., agosto 6 de 2008

Elsa Gladys Cifuentes Aranzazu,
Senadora de la República.

PROYECTO DE LEY NUMERO 105 DE 2008 SENADO

por la cual se establecen medidas para la protección, conservación y recuperación ecológica de los ecosistemas forestales naturales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA

CAPITULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* El pueblo de Colombia, consciente de la responsabilidad que le incumbe en la acelerada degradación del medio ambiente, se impone a sí mismo una responsabilidad ambiental que tiene por finalidad proteger, conservar y recuperar la biodiversidad, que a nivel de ecosistemas forestales naturales posee, incluyendo la diversidad genética y de hábitat que los configuran. Para tal fin, se implementarán las políticas que consagra la presente ley, en materia de protección, conservación y recuperación de los ecosistemas forestales naturales.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley se deben asumir las siguientes definiciones:

Bienes y Servicios Ambientales: Son los beneficios que la gente obtiene de los ecosistemas. Estos incluyen Servicios de provisión, tales como alimento, madera y agua; Servicios regulatorios, tales como la regulación del clima, de las inundaciones, de las enfermedades y el mantenimiento de las condiciones mínimas necesarias para la preservación de la vida en la tierra, entre otros; Servicios de apoyo a los procesos geoquímicos y biológicos de la Tierra, tales como el ciclo de los nutrientes y la polinización; y Servicios culturales, los cuales influyen a nuestras almas, a nuestro disfrute físico y estético y a nuestras comunidades.

Conservación de los Ecosistemas Forestales Naturales : Esfuerzo consciente que hace el hombre para evitar la pérdida de la diversidad genética, la diversidad de las especies, la diversidad de los hábitats y la diversidad de los procesos funcionales que mantienen a los ecosistemas forestales naturales como sistemas complejos.

Ecosistemas Forestales Naturales: Unidades funcionales y estructurales de tipo ecológico, con componentes abióticos y bióticos, en los que los árboles son las predominantes formas de vida, en los cuales se desarrollan diferentes relaciones ecológicas entre el suelo, y sus organismos, el ciclo hidrológico, los ciclos de los nutrientes y procesos sucesionales y evolutivos.

Fragmentación del hábitat (Deforestación): Cambios producidos por procesos o naturales o por el hombre, que dan lugar a un mosaico de tamaños, formas y frecuencias de los elementos que conforman un paisaje natural, tales como, parches, corredores y matriz.

Manejo sostenible de los ecosistemas forestales naturales: Conjunto de instrumentos que fundamentados en el conocimiento ecológico de los ecosistemas forestales naturales, permite hacer un manejo sostenible de ellos, que redunde en el sostenimiento de un balance de los valores, bienes y servicios ambientales que ofrece y que son ecológicamente posibles y deseados por la sociedad.

Pérdida de Hábitat (desforestación): Cambios en la forma de los parches boscosos que ocasionan disminución de la cantidad de hábitat de borde, generando aumento o reducción de la abundancia de especies y la diversidad biótica.

Plantación forestal: Es el acto de plantar, es decir, propagar plantas arbóreas, poniéndolas en la tierra para que arraiguen y las cuales no son necesariamente, de las mismas especies de las que existían en el ecosistema, previo al disturbio.

Protección forestal: Conjunto de todas aquellas medidas silviculturales y legales, tendientes a la prevención y/o corrección de daños causados por agentes dañinos, tanto de origen biótico como abiótico, para efectos de la presente ley, comprende los ecosistemas forestales naturales.

Recuperación de un ecosistema forestal: Conjunto de prácticas que se utilizan para recuperar un ecosistema forestal degradado, a través de cualquiera de las siguientes actividades:

a) Regeneración natural: Forma en que el sistema forestal se recupera solo, sin intervención de ninguna acción generada por el hombre y que se debe asumir en áreas donde es irreal plantear acciones de restauración, ya sea por variables ecológicas o sociales.

b) Rehabilitación : Conjunto de actividades que adelanta el hombre, cuando un ecosistema ha sido modificado drásticamente y es muy costoso o biológicamente irreal suponer una restauración del ecosistema nativo, a través de las cuales se propone crear un ecosistema que proporcione más servicios ecosistémicos o cause menos daños.

c) Restauración parcial: Conjunto de actividades que adelanta el hombre, cuando es posible solo algunos elementos del ecosistema forestal original, recuperando algunas especies originales y ciertas funciones ecosistémicas.

d) Restauración total o reconstrucción: Proceso inducido por el hombre, que se adelanta cuando se tiene un conocimiento suficiente del ecosistema a restaurar, y es factible hacerlo, a través del cual se busca recuperar las condiciones ambientales de un ecosistema forestal perturbado, por causas de orden natural, como (huracanes, tormentas eléctricas, incendios, derrumbes, entre otros) o por causas de orden antropogénico como (contaminación, tala, quema y otros), así como recuperar las especies que en el sistema habitan y que se encuentran en algún grado de vulnerabilidad.

Silvicultura Urbana: Es una rama especializada de la silvicultura que tiene por finalidad el establecimiento, manejo y ordenación de árboles y arbustos con miras a aprovechar las características naturales de estos, en forma aislada o en arreglos especiales, para generar servicios ambientales en las áreas urbanas.

Artículo 3°. *Principios.* La política de protección, conservación y recuperación de los ecosistemas forestales naturales, se rige por los siguientes principios:

1. Los establecidos en los diversos tratados internacionales jurídicamente vinculantes en los que Colombia se ha obligado en materia de conservación y uso sostenible de los ecosistemas forestales naturales.

2. El Plan Nacional de Desarrollo Forestal, como el instrumento de planificación, particularmente lo establecido en el programa de Ordenación, Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales.

3. La conservación de la región amazónica y del Chocó biogeográfico serán materia de medidas especiales 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 o pérdida de hábitats; la Deforestación o Fragmentación de Hábitats y el Tráfico Ilegal de las especies silvestres presentes en los Ecosistemas Forestales Naturales, deberán ser adoptadas y ejecutadas de manera conjunta y coordinada entre el Estado, la sociedad civil y el sector productivo, en el marco de los requerimientos básicos para garantizar la conservación de los ecosistemas y su diversidad biológica.

5. Es fundamental comprender que la reforestación, a pesar de ser una forma de contribuir al sostenimiento del medio ambiente, no cumple con los parámetros ni tiene los alcances que posee la restauración o recuperación de los ecosistemas forestales. A partir de la expedición de la

presente ley, en Colombia se hablará de “Restauración y Recuperación ecológica de los ecosistemas forestales naturales”.

6. El Estado promoverá la protección, conservación y recuperación de los ecosistemas forestales naturales, como un reconocimiento de los beneficios sociales y ambientales que generan para el país.

7. El fomento de las actividades forestales debe estar dirigido a la protección, conservación y recuperación de los ecosistemas y al mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones rurales, urbanas y de la sociedad en general.

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

9. El objetivo del manejo integral de los ecosistemas forestales naturales es conservar sustancialmente sus procesos ecológicos, la diversidad de hábitat, así como la diversidad molecular, genética y poblacional de sus especies.

10. A fin de generar un proceso creciente de acatamiento voluntario de las normas legales en materia de protección, conservación y recuperación de la biodiversidad, el Estado promoverá, en el ámbito nacional, departamental y municipal, la difusión masiva de la importancia y los valores de los ecosistemas forestales.

11. El Estado deberá reglamentar todo lo relativo a las actividades orientadas a la protección, conservación y recuperación de la biodiversidad de los ecosistemas forestales naturales, valiéndose del uso de los estímulos establecidos en esta ley.

12. Las líneas de política nacional se desarrollarán regionalmente atendiendo a las particularidades de cada región. La gestión para la protección, conservación y recuperación de los ecosistemas forestales debe ser descentralizada y participativa. En todo caso, el Estado fomentará el manejo sostenible de los ecosistemas forestales con claros objetivos sociales, culturales y ecológicos.

13. En ningún caso la ley permitirá tratamientos distintos a los consagrados en la legislación vigente para el sistema nacional de áreas naturales protegidas.

14. Se reconoce que el ecoturismo en los ecosistemas forestales naturales, es una estrategia fundamental para su conservación y el mantenimiento de la biodiversidad y los servicios ambientales que ofrecen.

Artículo 4°. Autonomía con responsabilidad ecológica de los afrodescendientes, los indígenas y los campesinos. El Estado debe garantizar el derecho de las comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas, como guardianes ancestrales de la riqueza forestal colombiana, a la libre toma de decisiones, dentro del marco de la Constitución y la ley, respecto de las actividades que involucre el manejo de los ecosistemas forestales en sus territorios, conforme a la Ley 21 de 1991, la Ley 70 de 1993, y demás normas complementarias. Con el fin de promover la conservación de los ecosistemas forestales naturales, estos grupos podrán valerse de los estímulos económicos que expida el Gobierno Nacional para la protección y conservación de los ecosistemas.

Parágrafo. Lo anterior no obsta para que, excusándose en su autonomía, procedan a la destrucción indiscriminada de los ecosistemas forestales naturales existentes en sus territorios. Todo uso que se haga de los mismos, deberá estar enmarcado bajo parámetros de desarrollo sostenible.

Artículo 5°. Interés prioritario e importancia estratégica. Se declara de interés prioritario e importancia estratégica para la Nación las actividades relacionadas con la protección, conservación y recuperación de la biodiversidad de los ecosistemas forestales naturales así como el conocimiento y la investigación forestal.

Artículo 6°. Ordenación de los ecosistemas forestales naturales. La ordenación de los ecosistemas forestales naturales es el proceso que busca garantizar su permanencia en cuanto a su extensión, composición y características para permitir la posibilidad de producción permanente de bienes y servicios ambientales y conservar la diversidad funcional y estructural del ecosistema forestal natural.

La ordenación debe considerar la estrategia del enfoque ecosistémico y los principios de conservación aprobados en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica y demás tratados internacionales de carácter ambiental de los cuales Colombia es país signatario, Constitución Política de Colombia, Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993 y el Plan Nacional de Desarrollo Forestal.

Parágrafo 1°. En un plazo máximo de tres años a partir de la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional deberá zonificar, delimitar, consolidar y determinar las reglas para la elaboración y evaluación de los instrumentos de ordenación, conservación y manejo de los ecosistemas forestales naturales que deberán obedecer a los principios, criterios e indicadores de sostenibilidad; debiendo establecer las medidas pertinentes para su monitoreo, conservación, restauración ecológica y control efectivo.

Parágrafo 2°. La ordenación de los ecosistemas forestales naturales debe estar armonizada con todos los instrumentos de planificación de orden nacional, regional y local, en cuanto a sus componentes ambiental, territorial y social.

Parágrafo 3°. Cuando por interés nacional y con el fin de preservar la integridad de los ecosistemas forestales naturales que vayan a destinarse para su restauración y recuperación ecológica deba procederse a la expropiación, se determinará bajo los criterios de valorización vigentes sobre la materia, el valor monetario para su adquisición por negociación directa o por vía expropiatoria. Para el efecto de las expropiaciones el acto de declaratoria deberá consignar la fuente de financiamiento.

Artículo 7°. 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 ambiental orientada a la protección, conservación, recuperación de los ecosistemas forestales naturales, a cuyo efecto expedirá las normas requeridas para su ordenación, protección, control, administración, conservación, manejo, uso y recuperación.

Artículo 8°. Del fondo de conservación y recuperación de los ecosistemas forestales naturales. Créese el Fondo de Conservación y Recuperación de Ecosistemas Forestales Naturales, que será administrado por el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y al cual se destinarán los recursos provenientes del pago de compensaciones forestales por la obtención de permisos y licencias, entre otros. Los dineros aportados al fondo, tendrán destinación específica para financiar los procesos de protección, conservación, restauración y recuperación ecológica de los ecosistemas forestales naturales tanto a nivel nacional como regional; el pago de los estímulos económicos que establezca el Gobierno Nacional para promover la conservación y protección de los ecosistemas y, en forma eventual, para el financiamiento de las expropiaciones que se requieran para la integración de los ecosistemas.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional deberá reglamentar lo relativo al fondo de conservación y recuperación de ecosistemas forestales naturales en un plazo no mayor de un (1) año siguiente a la expedición de esta ley.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional deberá reglamentar lo relativo a los estímulos económicos para la protección y conservación de los ecosistemas forestales naturales de la Nación en un plazo no mayor de un (1) año siguiente a la expedición de esta ley.

Artículo 9°. Del plan nacional de recuperación de los ecosistemas forestales. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, formulará el Plan Nacional de Recuperación de los Ecosistemas Forestales degradados, el cual contendrá las estrategias que a nivel nacional se deben implementar en materia de rehabilitación y restauración de la diversidad biológica de los ecosistemas forestales, que han sido impactados por disturbios naturales o antrópicos. Corresponde al Gobierno, dentro de los 6 meses siguientes a la expedición de esta ley, reglamentar todo lo relativo a este aspecto.

Artículo 10. Criterios para la recuperación de los ecosistemas forestales. En la recuperación de los ecosistemas forestales degradados, deberán aplicarse los protocolos que para tal efecto expida el Ministerio

de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, los cuales tendrán que ser acordes a un enfoque ecosistémico y los principios de conservación aprobados en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica, la evaluación de los ecosistemas del milenio realizada por la ONU y demás tratados internacionales de carácter ambiental de los cuales Colombia es país signatario.

Parágrafo. La financiación de proyectos relativos a recuperación de ecosistemas forestales a cargo de las Autoridades Ambientales Regionales estará sujeta al acatamiento integral de dichos protocolos.

Artículo 11. *De la silvicultura urbana.* El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, definirá los instrumentos de planificación y gestión de la silvicultura urbana, que será de obligatoria observancia y concordantes con el Plan de Ordenamiento Territorial establecido y adoptado por los entes territoriales.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará lo correspondiente a este tema en los seis (6) meses siguientes a la expedición de esta ley.

Artículo 12. *Apoyo ciudadano a los programas de silvicultura urbana.* Quien desee comprar automotores nuevos o realizar el traspaso de automotores usados, deberá, con el fin de apoyar los programas de silvicultura Urbana, acreditar el aporte a la autoridad ambiental competente de 10 árboles si se trata de automotores pequeños, 15 árboles si se trata de automotores medianos y 25 árboles, en tratándose de automotores grandes.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará lo correspondiente a este tema en los seis (6) meses siguientes a la expedición de esta ley.

Artículo 13. *Protección a los ecosistemas forestales naturales.* No se podrá efectuar la eliminación de los ecosistemas forestales naturales o la realización de actividades humanas en ellos cuyo objeto sea el cambio del uso del suelo con fines de ejecución de actividades agrícolas para generación de plantaciones, implantación de sistemas productivos pecuarios o actividades propias del desarrollo del negocio inmobiliario, entre otros.

El ambiente es patrimonio común por lo tanto su preservación es de utilidad pública e interés social. Las áreas del país cuya vocación es la de sostener a los ecosistemas forestales naturales no serán objeto de venta o enajenación bajo cualquier título y, de estar en propiedad de particulares, el Estado deberá velar por su adquisición utilizando los mecanismos que para dicho fin consagra esta ley.

Artículo 14. *Obligaciones en materia de incendios forestales.* Los incendios forestales son desastres que dificultan el manejo sostenible de los ecosistemas forestales naturales, así como las actividades de recuperación y repercuten de manera negativa sobre los aspectos sociales y económicos de la sociedad.

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 15. *Programa nacional de prevención y control de plagas y enfermedades forestales.* El Gobierno Nacional, a través del Ministerio 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.

Parágrafo 1°. Toda persona natural o jurídica responsable de las actividades forestales está obligada a monitorear e informar a la autoridad competente de los eventos naturales, fitosanitarios que afecten su actividad.

Parágrafo 2°. Todo ecosistema, con focos de plagas o enfermedades que amenacen la sanidad de los ecosistemas cercanos, debe ser tratado por su propietario o autoridad pública o privada competente de su admi-

nistración. En los casos estrictamente necesarios, la entidad encargada del control sanitario vegetal o forestal podrá aplicar la corta sanitaria.

Parágrafo 3°. El empleo de agentes vivos importados para el control biológico de plagas y enfermedades presentes en ecosistemas forestales naturales, solo podrá ser autorizado por la autoridad competente de acuerdo con los requisitos, procedimientos y disposiciones legales que existan sobre la materia, previa certeza de que el uso de dichos agentes biológicos no representan una amenaza para el equilibrio natural del ecosistema.

Artículo 16. *Del tráfico ilegal de la flora silvestre.* El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial pondrá en marcha la Estrategia Nacional para la prevención y control al Tráfico Ilegal de especies silvestres y articulará su implementación con las entidades policivas y de control así como con las Autoridades Ambientales. Corresponde al Gobierno, dentro del año siguiente a la expedición de esta ley, reglamentar todo lo relativo a este aspecto.

Artículo 17. *Sanciones por deforestación, desforestación y destrucción de ecosistemas forestales naturales.* Cualquier proceso de desforestación y deforestación irregular será sujeto de multa de acuerdo con lo que establezca el régimen sancionatorio ambiental.

Artículo 18. *Día Nacional de la Riqueza Forestal.* Declárese el 6 de octubre como el Día Nacional de la Riqueza Forestal Colombiana. Con motivo de conmemoración, el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en coordinación con las autoridades ambientales regionales competentes y las autoridades distritales, departamentales y municipales, adelantarán campañas de protección y recuperación de ecosistemas forestales naturales y de educación forestal dirigidas hacia la población civil.

Parágrafo. Dicho día, se instará a todos (as) los (as) colombianos (as) a participar en actividades relacionadas con la recuperación de los ecosistemas forestales en las zonas previamente delimitadas por las autoridades civiles y ambientales competentes, cumpliendo con las especificaciones mínimas consagradas en la presente ley. Corresponde al Gobierno, dentro del año siguiente a la expedición de esta ley, reglamentar todo lo relativo a este aspecto.

Artículo 19. *Servicio social obligatorio.* A partir de la vigencia de esta ley, los bachilleres que así lo deseen podrán prestar su “Servicio Social Obligatorio” como guardianes forestales. Sus labores serán la siembra, vigilancia y cuidados de los árboles sembrados, previa capacitación y coordinación de las autoridades ambientales regionales respectivas.

Parágrafo. El Ministerio de Educación deberá reglamentar lo pertinente en los 6 meses subsiguientes a la expedición y vigencia de esta ley.

CAPITULO II

Información forestal

Artículo 20. *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, dentro del año siguiente a la expedición de esta ley, 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 21. *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 22. *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 autoridades ambientales regionales.

CAPITULO III

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

Artículo 23. *Educación, divulgación y participación comunitaria.* El Estado promoverá conjuntamente con los organismos públicos y privados competentes la planificación y ejecución de programas de educación divulgación, con el objeto de suministrar a la sociedad información acerca de la investigación, la ecología forestal, el manejo de los ecosistemas forestales naturales, la conservación de las áreas forestales, la cultura y los valores de los ecosistemas forestales naturales.

Parágrafo. Se promoverán además procesos locales de participación comunitaria y de economía solidaria para que la comunidad se comprometa con la toma de decisiones acerca del uso de la tierra en pro de la conservación de los ecosistemas forestales.

Artículo 24. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga toda la normatividad que le sea contraria.

Bogotá, D. C., agosto 6 de 2008.

Elsa Gladys Cifuentes Aranzazu,
Senadora de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 6 del mes de agosto del año 2008 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 105, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por la honorable Senadora *Elsa Gladys Cifuentes Aranzazu*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

Sección de Leyes

Bogotá, D. C., 6 de agosto de 2008

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 105 de 2008 Senado, *por la cual se establecen medidas para la protección, conservación y recuperación ecológica de los ecosistemas fores-*

tales naturales y se dictan otras disposiciones, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley, es competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., agosto 6 de 2008

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repar-tido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Quinta Constitucio-nal y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Hernán Francisco Andrade Serrano.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

CONTENIDO

Gaceta número 524 - Martes 12 de agosto de 2008
SENADO DE LA REPUBLICA

Pág.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 101 de 2008, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de Colombia y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) relativo al establecimiento del centro regional sobre la gestión del agua en las zonas urbanas para América Latina y el Caribe, bajo los auspicios de la Unesco”, firmado en París el 28 de septiembre de 2007	1
Proyecto de ley número 102 de 2008 Senado, por la cual se dictan normas sobre el ejercicio del derecho de Objeción de Conciencia al Servicio Militar Obligatorio, se crea el Servicio Social Sustituto y se dictan otras disposiciones	8
Proyecto de ley número 103 de 2008, por medio de la cual se reforma el sistema de riesgos profesionales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional.....	13
Proyecto de ley número 105 de 2008 Senado, por la cual se establecen medidas para la protección, conservación y recuperación ecológica de los ecosistemas forestales naturales y se dictan otras disposiciones	20