REPUBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XVIII - Nº 778 | Bogotá, D. C., martes 25 de agosto de 2009 | EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES: EMILIO RAMON OTERO DAJUD, SECRETARIO GENERAL DEL SENADO, www.secretariasenado.gov.co; JESÚS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO, SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA, www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 111 DE 2009 SENADO

por medio de la cual se crea el sistema nacional de información sobre demanda de empleo y el boletín de demanda laboral insatisfecha y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., agosto 5 de 2009

Doctor

EMILIO OTERO DAJUD

Secretario General

Senado de la República

Bogotá, D. C.

Estimado doctor Otero,

En uso de la facultad conferida por los artículos 154 de la Constitución Política, 140 de la Ley 5ª de 1992 y 13 de la Ley 974 de 2005, nos permitimos presentar a consideración del honorable Congreso de la República, el presente Proyecto de ley *por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Información sobre Demanda de Empleo y el Boletín de Demanda Laboral Insatisfecha y se dictan otras disposiciones.*

Atentamente,

PROYECTO DE LEY NUMERO 111 DE 2009 SENADO

por medio de la cual se crea el sistema nacional de información sobre demanda de empleo y el boletín de demanda laboral insatisfecha y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. ***Creación del sistema nacional de información sobre demanda de empleo.*** Créase el Sistema Nacional de Información sobre Demanda de Empleo, el cual estará integrado por el conjunto de políticas, estrategias, metodologías, procedimientos, bases de datos, plataformas tecnológicas y sistemas de información con que cuenten las entidades del sector público y privado en lo relacionado con la demanda de empleo.

Artículo 2º. ***Objetivo del sistema*.** El Sistema consolidará y procesará la información relativa a la

demanda de empleo y deberá contener la información de la demanda laboral en general, incluyendo características y especificaciones de las ocupaciones que demanda el sector público y el sector privado a nivel local, regional y nacional.

Artículo 3º. ***Responsable del sistema.*** La Dirección del Sistema Nacional de Información sobre Demanda de Empleo y el Boletín de Demanda Laboral Insatisfecha como producto de este, estará bajo la responsabilidad del Departamento Nacional de Estadística, DANE.

Artículo 4º. ***Comisión asesora del sistema.*** La Comisión Asesora del Sistema Nacional de Información Sobre Demanda de Empleo estará integrada por:

a) El Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, quien lo presidirá.

b) El Director del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, o el Director de Empleo del SENA, o quien haga sus veces.

c) El Ministro de Educación Nacional o el funcionario responsable del proyecto "Observatorio Laboral para la Educación" o quien haga sus veces.

d) El Ministro de la Protección Social o el funcionario responsable de la Política de Empleo, o quien haga sus veces.

e) Un delegado de las entidades privadas sin ánimo de lucro que tengan dentro de su objeto social promover el crecimiento económico, el desarrollo de la competitividad, y en general, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes en lo relacionado con el empleo.

f) Un delegado de las Universidades.

Parágrafo: El funcionamiento de la Comisión Asesora, así como el procedimiento para la selección de los delegados de que tratan los literales d) y e) del presente artículo, estará previsto en el decreto que expida el Gobierno Nacional para reglamentar la presente ley.

Artículo 5º. ***Funciones de la comisión asesora del sistema.*** La Comisión Asesora del Sistema Nacional de Información Sobre Demanda de Empleo tendrá las siguientes funciones:

1. Efectuar el seguimiento de la implementación y reglamentación de la presente ley.

2. Presentar informe anual a las Comisiones Económicas del Congreso de la República sobre la evolución comparativa de las cifras de demanda laboral.

3. Velar por la oportuna emisión de los Boletines de Demanda Laboral Insatisfecha contemplados en la presente ley, así como por la correcta difusión de los mismos.

4. Analizar y estudiar comparativamente el comportamiento de las cifras de demanda laboral frente a las variables de desempleo, grupos etéreos de la población, región del país, escogencia de estudios formales y no formales, entre otros.

5. Las demás que por tener relación directa con la demanda laboral en el país, le asigne la ley.

Artículo 6°. ***Boletín de demanda laboral insatisfecha.*** Créase el Boletín de Demanda Laboral Insatisfecha como un documento informativo de lectura didáctica que contiene el listado detallado de empleos que cada semestre, presenta mayor demanda insatisfecha en una determinada región del país, dirigido a la población escolar de los grados 10º y 11º de los establecimientos educativos del sector público y privado del territorio nacional.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, estará encargado de expedir semestralmente, el Boletín de Demanda Laboral Insatisfecha.

Artículo 7°. ***Deber de suministrar la información.*** El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Protección Social y las demás entidades del sector público, que por su misión manejen cifras, adelanten estudios, mediciones o investigaciones relativos a la demanda de empleo, deberán suministrarlas al Departamento Nacional de Estadística, DANE, en los términos y plazos que este señale.

Para el caso de las empresas y las entidades privadas sin ánimo de lucro que por su objeto social promuevan el crecimiento económico, el desarrollo de la competitividad, y en general, lo relacionado con el empleo, podrán suministrar información correspondiente a la demanda de empleo a través del Servicio Público de Empleo administrado por el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA en los términos que este señale. Una vez consolidada y verificada la información por parte del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, remitirá la misma al Departamento Nacional de Estadística, DANE, en los términos y plazos que este señale.

Artículo 8º ***Consolidación de la información.*** El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, estará encargado de estandarizar, recibir, consolidar y sistematizar la información que le suministren las entidades enunciadas en el presente artículo, así como las investigaciones y estadísticas que para el particular, deberá realizar, recibir y actualizar en forma permanente con destino al Sistema Nacional de Información sobre Demanda de Empleo y al Boletín de Demanda Laboral Insatisfecha.

Artículo 9º. ***Divulgación del boletín.*** El Departamento Nacional de Estadística, DANE, el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Protección Social tendrán la obligación de publicar en su página web el Boletín de Demanda Laboral Insatisfecha y actualizarlo cada semestre y de difundir en medio impreso de manera masiva y oportuna a través de las Secretarías Distritales y Municipales de Educación de todo el país, el Boletín de Demanda Laboral Insatisfecha, entre los estudiantes de grados 10 y 11 de todos los establecimientos públicos y privados del territorio nacional.

Artículo 11. ***Difusión de esta ley.*** El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Protección Social, el Departamento Nacional de Estadística, DANE y el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, deberán divulgar a través de sus páginas web

y de sus espacios de divulgación institucional concedidos en televisión, el contenido de esta ley.

Artículo 12. ***Reglamentación.*** El Gobierno Nacional deberá expedir la reglamentación de la presente ley, dentro de un término no superior a treinta (30) días hábiles contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 13. ***Vigencia.*** La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición.

Atentamente,

Simón Gaviria Muñoz,

Representante a la Cámara por Bogotá.

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. Objeto del proyecto de ley

1. Crea el **Sistema Nacional de Información Sobre Demanda de Empleo:** conjunto de políticas, estrategias, metodologías, bases de datos, y demás información relacionada con la demanda de empleo.

2. Crea el **Boletín de Demanda Laboral Insatisfecha:** documento informativo de lectura didáctica que contiene el listado detallado de empleos que cada semestre, presenta mayor demanda insatisfecha en una determinada región.

Se espera que esta iniciativa sirva para orientar a los jóvenes que cursan grados 10 y 11 y que se encuentran escogiendo profesión u oficio, teniendo como criterio adicional al momento de escoger, información sobre la demanda de empleo que hay en sectores específicos en su región.

El DANE va a ser la entidad responsable del Sistema Nacional de Información sobre Demanda de Empleo y de producir el Boletín de Demanda Laboral Insatisfecha, pero va a contar con una Comisión Asesora que le va a efectuar seguimiento a la implementación y reglamentación de la ley, así como a analizar y a estudiar comparativamente las cifras.

El SENA, el Ministerio de Educación Nacional y demás entidades públicas que por su misión manejen cifras, estudios, mediciones o investigaciones sobre demanda de empleo, las remitirán al DANE.

Cuando sea una entidad privada sin ánimo de lucro que por su objeto social maneje cifras sobre demanda de empleo, las remitirá primero al SENA quien una vez consolide y verifique las enviará al DANE.

El DANE recibe, consolida, sistematiza y actualiza la información con destino al Boletín de Demanda Laboral Insatisfecha.

A través de la página web del DANE, del SENA y del Ministerio de Educación Nacional se difundirá el boletín debidamente actualizado cada semestre y a través de medio impreso en las Secretarías de Educación de todo el país.

Se contempla que el contenido de la ley sea divulgado por el Ministerio de Educación Nacional, el DANE y el SENA a través de sus páginas web y de sus espacios de divulgación institucional concedidos en televisión.

2. Fundamento Legal

Constitución Política

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

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

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

"Artículo 26. Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.

Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de estos deberán ser democráticos. La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles".

3**. Consideraciones generales.**

En países desarrollados, los índices de ocupación son tenidos en cuenta al momento de escoger la profesión u oficio, mejor aún, en algunos conforman una base de datos, un registro de información de fácil consulta, pero en nuestro país eso no sucede, de hecho los jóvenes colombianos suelen escoger su profesión, en muchas ocasiones tomando como base sencillamente, las sugerencias hechas por la familia o los amigos.

De ello da cuenta un informe producido por el Diario Económico Portafolio, que expresa lo siguiente:

"La decisión de los bachilleres no está apoyada en los tipos de educación con demanda laboral.

Mientras en Estados Unidos, Japón o en Europa las personas escogen carrera de acuerdo a oficios que necesita la sociedad, en Colombia se mantiene la tendencia a elegir de acuerdo con el título que se espera recibir.

Según reconocen el Viceministerio de Educación Superior y el Icetex, en Colombia existe un problema de 'doctoritis' ya que la mayoría de los estudiantes que desean ingresar a la educación superior prefieren una carrera universitaria que una técnica.

En los últimos años la política del gobierno ha buscado, a través de mayores apoyos crediticios, motivar a que los colombianos vean las ventajas que tienen, en término de tiempo y dinero, los programas técnicos y tecnológicos.

Mientras la inversión en un proceso educativo universitario empieza a dar frutos cinco años después, los programas técnicos lo hacen con dos años de anticipación o desde el mismo momento en que la persona inicia sus estudios, como en el caso de algunos programas que el Sena desarrolla con empresas.

Según se desprende de los registros del Sena y el observatorio del mercado de trabajo de la Cámara de Comercio de Bogotá, sí hay empleo y vacantes laborales, a pesar de los altos índices de desempleo en Colombia. A juicio de las entidades el fenómeno es causado por la concentración educativa en algunas áreas de formación y la escasez en otras áreas de carácter técnico.

Según fuentes de Inesco, técnicos eficientes en las áreas de gestión administrativa y de ventas, por ejemplo, son actualmente personas con una excelente remuneración y empleabilidad, sencillamente porque no hay una buena oferta de personal calificado en ellas.

De la misma forma, los informes del Sena y la Cámara de Comercio existen vacantes laborales, bien sea porque no hay competencia o por la falta de eficacia a la hora de trabajar, en áreas como: archivo, nómina y seguridad social, representantes de ventas o secretarias.

La decisión académica de los bachilleres no está apoyada en las áreas y tipo de educación con demanda laboral, mientras que las empresas buscan infructuosamente el personal con el perfil adecuado a sus necesidades, asegura Inesco. Pocas instituciones educativas se han dado a la tarea de mantener la investigación permanente en cuanto a los requerimientos del mercado laboral e inversión adecuada en la dotación de escenarios de formación tan reales"[1].

De otra parte, el mercado de trabajo no siempre es objeto de un análisis detallado que le permita al ciudadano común, poder entender fácilmente cuáles son los sectores de trabajo con mayor, menor o, ninguna oferta. Pese a que en ese sentido se vienen adelantando esfuerzos, entre otros por el DANE, el SENA, el Ministerio de Educación Nacional, el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia y las Cámaras de Comercio del país, los documentos y productos que arrojan estas entidades deberían poder consultarse a través de un solo documento de fácil lectura e interpretación por lo menos en lo relacionado con la demanda de empleo, por ser este un asunto del mayor interés para la población económicamente activa o con la intención de estarlo.

Por tal razón en el proyecto de ley incluimos al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, porque consideramos de suma importancia la labor que con relación a la producción de estadística en materia de demanda laboral, esa entidad ha venido desarrollando a través de la Dirección de Empleo y Trabajo.

Así mismo, sabemos que existen varias fundaciones o entidades sin ánimo de lucro que se han encargado de nutrir permanentemente, mediante investigaciones y estudios técnicos especializados de demanda laboral y ocupacional, la reflexión sobre el particular, de ello dan cuenta por ejemplo los esfuerzos adelantados por el Observatorio del Mercado de Trabajo y Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia y que mal haríamos en ignorar o desperdiciar y que por el contrario, creemos que bajo la batuta técnica del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, pueden ser coordinados y empezar entonces a constituir un verdadero valor agregado, desde el punto de vista técnico y académico, junto con los datos que obviamente, el mismo DANE, el SENA y el Ministerio de Educación Nacional, provean.

Sobre esto último, es pertinente señalar que dicho Ministerio implementó recientemente el proyecto denominado: "Observatorio Laboral para la Educación", que consiste en una fuente de información que reúne variedad de datos para interpretar las relaciones entre el mundo de la educación superior y el mundo laboral y que ha sido concebido para orientar, de manera más acertada, políticas de la educación, mejoramiento de la calidad de los programas que ofrecen las instituciones y decisiones de los estudiantes frente a los estudios a seguir[2].

En consecuencia, le elevamos consulta mediante derecho de petición al Ministerio de Educación respecto a si la información que produce el Observato-

---

1 DIARIO PORTAFOLIO. Viernes 8 de octubre de 2004. Se puede consultar en Internet en la siguiente dirección: http://www.portafolio.com.co/port_secc_online/porta_ana_online/0408oct/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-1812777.html

2 Internet: http://www.graduadoscolombia.edu.co/secciones/institucional.html, consultada el 10 de noviembre de 2007.

rio Laboral de Educación analiza la demanda laboral insatisfecha que existe en el sector productivo y que puede servir como indicador para que un estudiante graduado de bachillerato cuente con un criterio adicional de apoyo al momento de escoger qué carrera estudiar. Al interrogante se dio respuesta en los siguientes términos:

"El Observatorio Laboral para la Educación ***tiene como objetivo hacer seguimiento sistemático a las condiciones de empleabilidad de los graduados de la educación superior en Colombia****, esta información es utilizada por bachilleres, padres de familia y orientadores en el proceso de selección de un programa académico.*

A partir del reporte de graduados que realizan las Instituciones de Educación Superior, el Observatorio realiza un proceso de integración con las bases de datos de los Ministerios de Protección Social y Hacienda el cual permite calcular dos indicadores clave para el análisis del desempeño en el mercado laboral: el porcentaje de graduados que cotizan a seguridad social (como indicador aproximado de su participación en el mercado laboral formal) y su salario promedio. Para profundizar en aspectos que resultan relevantes para la valoración de la pertinencia de los programas educativos, se diseñó también una encuesta de seguimiento a graduados y adicionalmente se desarrolló un instrumento para conocer la percepción de los empleadores sobre las competencias laborales de los recién graduados.

El Observatorio considera que al momento de escoger un programa académico, además de las condiciones laborales de los graduados de la carrera de interés, un graduado de bachillerato debe considerar otros factores como los sociales y/o culturales, sus experiencias personales, sus aspiraciones o plan de vida, sus cualidades y habilidades, además de las retribuciones y satisfacciones que busca de su futura labor.

Un aspecto importante que debe analizar es el papel que como profesional podría llegar a cumplir en el desarrollo económico tanto a nivel regional como nacional y las oportunidades que las ventajas productivas del país le pueden ofrecer.

En este sentido, es importante que conozca la información de las Apuestas Productivas Regionales y Sectoriales, documentos donde se da información de las actividades y cadenas productivas más promisorias en el contexto global y con mayor impacto en la economía y el desarrollo regional.

Desde el 2008, el Ministerio de Educación inició esfuerzos para analizar la demanda de recurso humano y está trabajando en el diseño de un modelo para la predicción de necesidades del recurso humano que va a requerir el país en el corto y mediano plazo. (...)".

Para contextualizar la situación de los jóvenes en Colombia, nos remitimos a los hallazgos obtenidos por la Universidad Nacional en el estudio sobre el perfil laboral de los jóvenes en situación de pobreza en Colombia efectuado el año pasado:

"Los jóvenes (personas de 15 a 26 años) corresponden al 21,3% de la población colombiana. En 2006 sumaban 9,6 millones de personas, 52% de las cuales eran mujerA pesar de encontrarse en una etapa de gran potencial para la formación y/o para la generación de ingresos, 1,5 millones (16%) se encuentra en la inactividad tanto laboral como escolar: no estudia, no trabaja y tampoco busca empleo. En los hogares más pobres, esta condición se presenta para 1 de cada 5 jóvenes…".

Los jóvenes representan el 27,6% de la fuerza de trabajo del país. Su participación en el mercado laboral es inferior a la del total de la población (59,3% frente a 55,5%). Este dato general, oculta realidades bien distintas por género y áreas geográficas. La participación laboral de las mujeres jóvenes es muy similar a la del total de la población femenina, e incluso superior en el área rural que es la otra excepción al comportamiento asociado con el total de la población. En el área rural, los jóvenes hombres y mujeres, tienen tasas de participación más altas o muy similares a las del total.

(...)

Los jóvenes se ocupan principalmente como obreros o empleados particulares (46%) a diferencia de los no jóvenes que primordialmente se ocupan como trabajadores independientes (42%). Se destaca la alta proporción de jóvenes ocupados como jornaleros, trabajadores familiares sin remuneración y empleados domésticos, posiciones asociadas a condiciones laborales precarias".

"La calidad del empleo muestra una relación directa con la edad y el nivel educativo de los jóvenes pobres asalariados. Los más jóvenes (15 a 18 años) y los que sólo han cursado la básica primaria (incompleta o completa) enfrentan condiciones laborales lamentables. Sólo el 12,3% de los más jóvenes tiene un salario por hora equivalente al mínimo, frente al 53,2% de los jóvenes entre 23 y 26 años. Para ellos, además es prácticamente inexistente la afiliación al sistema de seguridad social. Los logros educativos son un factor determinante para garantizar mejores condiciones laborales. En efecto, los jóvenes pobres más educados gozan de mayores coberturas en salud y pensiones, menor presencia de jornadas de trabajo que exceden el máximo legal y, como es de esperar, baja proporción de salarios por debajo del mínimo.

La experiencia laboral de los jóvenes pobres parece indicar que la calidad del empleo mejora a medida que aumenta la experiencia (todos los indicadores, con excepción del límite de horas, son mejores para las personas con 6 a 10 años de experiencia laboral que para aquellas con experiencia inferior). Sin embargo, los indicadores más precarios según los años de experiencia, son para los jóvenes pobres con experiencia superior a 10 años. Esto puede estar asociado con vinculaciones muy tempranas al mercado laboral y, por tanto, deserción escolar y bajos niveles de preparación"[3].

---

3 ESTUDIO *"PERFIL LABORAL DE LOS JOVENES EN SITUACION DE POBREZA EN COLOMBIA*" diciembre de 2008 Centro de Investigaciones para el Desarrollo Facultad de Ciencias Económicas UNIVERSIDAD NACIONAL.

En consonancia con lo anterior encontramos en un estudio efectuado por el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social Laboral de la Universidad Externado de Colombia lo siguiente: "*los bachilleres ocupados en las zonas urbanas del país en 2007 ganaban unos 570.000 pesos si eran asalariados y unos 530.000 si eran cuenta propia. En el caso de los técnicos y tecnólogos sus ingresos alcanzaban los 745.000 y 646.000 pesos mensuales, respectivamente. Tal vez la forma más simple para hacerse a una idea del poder adquisitivo de los sueldos de los trabajadores colombianos consiste en compararlos con la línea de pobreza. La actualización a 2007 de la línea de pobreza, es decir, del dinero mensual indispensable para sobrevivir en los centros urbanos era aproximadamente igual a 810.000 pesos para una familia de 3 personas y a 1.050.000 pesos para una integrada por 4 miembros. Se infiere, entonces, que en promedio un bachiller, un técnico o un tecnólogo, cuyo trabajo es la única fuente de ingreso de su hogar, califica en conjunto con los demás miembros de su familia, entre los pobres de Colombia"*[4].

Creemos entonces posible que una vez esta iniciativa se convierta en ley, se pueda contar con un instrumento eficaz capaz de impactar positivamente en el desempleo y de paso, lograr que se impulse el desarrollo de labores y ocupaciones del sector técnico y tecnológico que se encuentran ignoradas y que pueden resultar significativamente productivas para la economía del país.

Con el fin de poder maximizar e integrar de manera articulada los esfuerzos citados anteriormente, presentamos esta iniciativa como una posibilidad real para que los estudiantes de grados 10 y 11 de los colegios públicos y privados del país, puedan escoger el estudio de una carrera profesional, una carrera técnica o tecnológica, según sea el caso, teniendo como criterio adicional de selección, la demanda laboral que se encuentra insatisfecha en el mercado, teniendo en cuenta el momento histórico de ese resultado.

Por las razones expuestas nos permitimos formular el presente proyecto de ley, para estudio y consideración de los honorables congresistas.

4 FARNE Y VERGARA 2008. En *"Los profesionales colombianos en el siglo XXI ¿Más estudian, más ganan?"* "Cuadernos de Trabajo número 10" Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social. REVISTA DE LA UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 25 de agosto de 2009

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 111 de 2009 Senado, *por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Información sobre demanda de empleo y el Boletín de demanda laboral insatisfecha 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 Sexta 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., 25 de agosto de 2009

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Javier Cáceres Leal.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PROYECTO DE LEY NUMERO 112 DE 2009 SENADO

por medio de la cual se designa el 31 de octubre de cada año como el día del Estudio de la Biblia y de la declaración de principios y valores cristianos, y se adiciona el artículo 177 del Código Sustantivo del Trabajo.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Desígnese el 31 de octubre de cada año como el día del estudio de la Biblia y de la declaración de principios y valores cristianos.

Artículo 2°. Adiciónese el inciso 1° del artículo 177 del Código Sustantivo del Trabajo, con la siguiente expresión: **y el 31 de octubre**.

Artículo 3°. Ese día, cada Iglesia o Congregación Cristiana podrán efectuar los actos públicos o privados que a bien deseen, sin perjuicio de que todas las demás Iglesias, confesiones, congregaciones o culturas desarrollen las actividades que, según sus principios, consideren convenientes.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el ***Diario Oficial***.

Luis Enrique Salas Moisés

Representante a la Cámara por Bogotá, D. C.

Partido Social de Unidad Nacional

EXPOSICION DE MOTIVOS

MARCO HISTORICO

El 31 de octubre de 1517, es decir hace 492 años, el profesor de teología de la Universidad de Sajonia de Wittemberg, **Martín Lutero**, fijó en la Puerta de la Iglesia del Castillo de aquella ciudad un papel en el que se protestaba, es decir se hacia una declaración de principios conforme a la usanza feudal. Para el historiador G. R. Elton, "La cosa no tenia nada de extraordinario, toda vez que, según la costumbre, el erudito que deseaba defender algún punto de vista sobre derecho o doctrina podía invitar al debate docto, dando a conocer sus tesis, y el lugar en que se fijaba la publicidad medieval era la puerta de las iglesias. Las noventa y cinco tesis de Lutero atacaban la venta de indulgencias, documentos que ofrecían la conmutación de penitencia mediante el pago de cierta cantidad de dinero. Desde luego, Lutero no tenía la intención de crear un cisma en la Iglesia Católica, ya que las tesis en cuestión ni implicaban doctrinas necesariamente revolucionarias ni eran las primeras que presentaban a debate público. Sin embargo, los países protestantes celebran en ese día, con razón, el aniversario del comienzo de la Reforma. La polémica de las indulgencias fue la chispa que provocó el incendio; ella marca el fin de la Iglesia Medieval". (La Europa de la Reforma, 1517-1559, siglo veintiuno editores, Bogotá Colombia, 1974 página 2).

Para determinar la viabilidad jurídica del proyecto y su incidencia sociológica es menester examinar lo siguiente:

1. Aspectos Generales.

El Constituyente de 1991 introdujo tres modificaciones sustanciales a la tradición constitucional colombiana en materia de derechos fundamentales; primero que todo, ubicó de manera preferente o como núcleo esencial el derecho fundamental de la dignidad humana, irrigante del andamiaje institucional; en segundo lugar dio al principio de libertad una connotación especial como derecho-deber, manteniendo este su ámbito de elemento inherente a la condición humana, y en tercer término creó un estado especial de inescindibilidad entre la libertad de conciencia, la libertad ideológica, la libertad religiosa y la libertad de cultos, facilitando de esta forma la separación absoluta entre la Iglesia tradicional y las demás iglesias, y el Estado, sin perder de vista el concepto del reconocimiento de Dios como orientador del pueblo y de sus representantes en la toma de las decisiones fundamentales.

Colombia sociológica y constitucionalmente es un Estado teísta, respetuoso de la moral, del culto y de la religiosidad y así se desprende de la directa invocación a la protección de Dios que hace el pueblo de Colombia a través de sus delegatarios para decretar, sancionar y promulgar una Constitución Política enmarcada dentro de los principios del Estado Social y Democrático de Derecho en donde se reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana y donde se declara la garantía constitucional de la libertad de cultos como manifestación externa de la religiosidad, de tal forma que cada persona tiene derecho a profesar la que su libre albedrío le señale y a difundirla en forma individual y colectiva bajo el amparo de la igualdad ante la ley.

La plena libertad religiosa y la separación del Estado y la Iglesia no significan que aquel sea ateo o agnóstico; simplemente es aconfesional en desarrollo de sus principios constitucionales, con lo cual imprime su sello de seguridad a toda la población de garantizar el ejercicio libre y espontáneo de cualquier culto o credo, siempre que su eje central sea la divinidad.

Tanto en el debate de comisión como en la plenaria de la Asamblea Nacional constituyente de 1991, los Ponentes propusieron incluir dentro del Preámbulo de la Constitución "la protección de Dios (sin pretender asumir su vocería, pero recordándolo, sí, como fundamento de la dignidad humana y fuente de vida y autoridad para el bien común)", texto que fue aprobado y que encabeza la ley de leyes que hoy rige a todas las personas residentes en el territorio colombiano. Es importante aclarar que este texto no es protocolario sino que responde a una realidad nacional ya que Colombia hoy en día es un país eminentemente pluralista que ha dado cabida a la diversidad ideológica y cultural y al respeto por las ideas ajenas.

Tampoco puede decirse que Colombia es un Estado laico, entendido el término como contrario a la religión o como una negación de la creencia religiosa por parte del pueblo; nuestra tradición no puede aceptar las modernas filosofías laicistas que se apartan del verdadero significado del vocablo "laico", sino que tiene que retrotraerse al hecho cultural

que dio lugar a su surgimiento, y por ende, a la letra de su etimología. En efecto, en el siglo I D. de C. los griegos utilizaron la palabra "laos" para referirse al pueblo creyente en Dios que no formaba parte de la estructura interna de la Iglesia. Era el pueblo que aceptaba la fe de Cristo pero no se inmiscuía en los asuntos internos de la organización eclesiástica. El Diccionario de la Real Academia define la voz "laico" así: "Que no tiene órdenes clericales. Independiente de cualquier organización o confesión religiosa". Acorde con esta noción es dable, entonces, afirmar que Colombia es un Estado laico porque no adopta forma confesional religiosa alguna a fin de mantener su independencia y garantizar la correlativa libertad de conciencia, ideológica, religiosa y de cultos de todos sus asociados.

2. Desarrollo Histórico del Principio de la Libertad Religiosa.

La historia Constitucional Colombiana, luego del Acta de Independencia, se inicia con la expedición de la Constitución del Estado de Cundinamarca de 1811 en donde se consignó que dicho Estado "Reconoce y Profesa la Religión Católica, Apostólica, Romana como la Unica Verdadera. (…) No se permitirá otro culto público ni privado, (…)".

A la Constitución de 1811 sucedieron textos similares en 1821 y 1830, entre otros, que conservaron la especial protección a la Iglesia Católica, pero a finales de 1849 surgen en toda la República movimientos sociales y políticos encaminados a incorporar en la Constitución los principios liberales de las doctrinas francesas que proclamaban la absoluta libertad religiosa y de cultos. Con el triunfo de la Revolución de Medio Siglo, se imponen finalmente las ideas liberales hasta el punto que la reforma constitucional de 1853 incorpora a la Constitución Política el principio de la libertad religiosa así: **"La República garantiza a todos los granadinos: (…) La profesión libre, pública o privada de la religión que a bien tengan, con tal que no turben la paz pública, no ofendan la sana moral, ni impidan a los otros el ejercicio de su culto".**

Este principio enseñoreó toda la vida de los granadinos hasta la expedición de la Constitución Política de 1886 en la cual se retorna nuevamente al principio de que la religión Católica, Apostólica, Romana, es la de la nación y de paso se permite el ejercicio de todos los cultos que no sean contrarios a la moral cristiana ni a las leyes, dando un paso atrás en materia de libertad religiosa y de cultos.

Sin embargo, el concepto de moral cristiana trascendía al plano del culto religioso y del conjunto de creencias teológicas, lo que permitía a las autoridades eclesiásticas exigir de las autoridades civiles la prohibición del ejercicio de todos aquellos cultos que no estuviesen conformes con los cánones y la teología católicos.

Ese exclusivismo religioso y de la manifestación del culto se prolongó dentro de la Constitución Política de Colombia hasta 1936 cuando se derogó el texto constitucional que designaba a la Religión Católica, Apostólica, Romana, como la de la nación, otorgándose la plena libertad en materia religiosa y de cultos, situación que se mantuvo hasta 1957 cuando el pueblo colombiano mediante el plebiscito de 1° de diciembre reformó la Carta Política en materia religiosa, regresando nuevamente al precepto de 1886 al aprobar el siguiente texto del Preámbulo: **"(…) La Religión Católica, Apostólica y Romana es la de la Nación, y como tal los poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del orden social (…)",** realizándose una especie de contrarreforma a las modificaciones introducidas en 1936; sin embargo, de manera paralela se mantuvo el principio de la libertad de conciencia y la garantía de que "nadie será molestado por razón de sus opiniones, ni compelido a profesar creencias ni a profesar prácticas contrarias a su conciencia".

Dichos textos permanecieron vigentes hasta el 4 de julio de 1991, fecha en la cual se proclama la actual constitución que actualmente rige a los colombianos y en donde se consagra la plena libertad religiosa, junto a una libertad de cultos restringida, no tanto por el enunciado del artículo 19, sino por su concordancia con los tratados internacionales que ha suscrito y ratificado Colombia, en especial la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 29,2), El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley 74 de 1968, artículo 18,3) y La Convención Americana de Derechos Humanos (Ley 16 de 1972, artículo 12,3).

No debe olvidarse que el artículo 19 de la Constitución Política de Colombia que garantiza la libertad de cultos y la profesión libre de la religión ha sido desarrollado por la Ley Estatutaria 133 de 1994, la cual reconoce, en su artículo 4º, como único límite a su ejercicio "la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguarda de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la ley en una sociedad democrática. (…)", pero, así mismo la ampara en los artículos 6°, literales a) y b), y 7° literal a). Artículo 6º "La libertad religiosa y de cultos garantizada por la Constitución comprende, con la consiguiente autonomía jurídica e inmunidad de coacción, entre otros, los derechos de toda persona:

a) De profesar las creencias religiosas que libremente elija o no profesar ninguna; cambiar de confesión o abandonar la que tenía; manifestar libremente su religión o creencias religiosas o la ausencia de las mismas o abstenerse de declarar sobre ellas;

b) De practicar, individual o colectivamente, en privado o en público, actos de oración y culto; conmemorar sus festividades; y no ser perturbado en el ejercicio de estos derechos";

Artículo 7º. El derecho de libertad religiosa y de cultos, igualmente comprende, entre otros, los siguientes derechos de las Iglesias y confesiones religiosas:

a) De establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos y de que sean respetados su destinación religiosa y su carácter confesional específico;

En la Sentencia C-088 de 1994, respecto del artículo 4º de la ley 133 de 1994 la Corte Constitucional expresó lo siguiente:

"El artículo cuarto del proyecto también señala, de modo taxativo, los límites que pueden levantarse contra el ejercicio de los derechos que provienen o son resultado de la libertad de religión y de cultos, al advertir que solo la protección del derecho de los demás al ejercicio de las libertades públicas y derechos fundamentales, y la salvaguarda de la seguridad, la salubridad y la moralidad públicas, como elementos de la noción de orden público en los términos señalados por la ley, pueden llegar a constituirse en límites de aquellos derechos; esto significa, en otras palabras, que caben a las iglesias y a sus adeptos, creyentes, fieles o seguidores las mismas condiciones generales de sometimiento al ordenamiento jurídico nacional.

En este artículo cuarto se plantea un asunto bien complejo y difícil como es el del límite de los derechos constitucionales fundamentales, y especialmente la libertad religiosa y de cultos. La doctrina señala que los límites a que se refiere el artículo 4° se encuentran inspirados en alguna forma en textos internacionales sobre derechos humanos, entre ellos, el artículo 29, párrafo 2° de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre que dice así: "En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley, con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general de una sociedad democrática".

Hay que recordar que, conforme al artículo 93, inciso 2°, los derechos y deberes establecidos en la Constitución deben interpretarse con los tratados internacionales ratificados por Colombia. En lo relativo a la libertad religiosa es preciso mencionar: el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Ley 74 de 1968, con depósito de instrumento de ratificación del 29 de octubre de 1969 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, aprobada por la Ley 16 de 1972, con depósito de instrumento de ratificación del 31 de julio de 1973.

El orden público a que se refiere la disposición que se examina es un concepto que hay que interpretar en relación con el modelo de Estado consagrado en la Carta de 1991, es decir, con la democracia social y de derecho que tiene como fundamento el respeto a los derechos humanos y a su recto ejercicio. Como lo ha analizado la doctrina constitucional, se refiere más bien, al orden público en cuanto noción primordialmente jurídica y constituido por asuntos de trascendencia pública, en cuanto prioritariamente sociales, que están involucrados en el orden jurídico y protegidos por el Derecho. Como lo afirma un doctrinante español ante un texto muy similar de la ley orgánica sobre la libertad religiosa de su país: "El orden público, afirma Calvo Alvarez, tiene determinados objetos nucleares de protección: la persona y el libre y legítimo ejercicio de lo propiamente personal. El legítimo ejercicio de los derechos de la persona lleva consigo inseparablemente el respeto a los derechos de los demás (alterum non laedere). De este modo, el orden público se presenta como ámbito del legítimo ejercicio de las libertades, que exige armonizar la libertad de cada uno con la libertad y seguridad jurídica de todos, ya que el orden público incluye tanto el bien de la persona como el de la colectividad". (J. Calvo Alvarez, citado por María José Ciaurriz, "La Libertad Religiosa en el Derecho Español, págs. 117 y 118).

En las Sentencias del Tribunal Constitucional Español ya se avanza en una jurisprudencia sobre el tema al concluir que "Todo derecho tiene sus límites, que en relación a los derechos fundamentales establece la Constitución por sí misma en algunas ocasiones, mientras en otras el límite deriva de una manera mediata o indirecta de tal norma, en cuanto ha de justificarse por la necesidad de proteger, no sólo otros derechos constitucionales, sino también otros bienes constitucionalmente protegidos…". (Sentencias números 192/80 y 65/80 de 8 de abril de 1981 y de 29 de enero de 1982, respectivamente, citadas por Basterra Daniel "El Derecho a la Libertad Religiosa y su Tutela Jurídica. Civitas, monografías, p. 321, 322).

Esta misma orientación doctrinal resume el problema de los límites al ejercicio de la libertad religiosa en tres postulados: 1) La presunción debe estar siempre a favor de la libertad en su grado máximo. 2) Esta sólo puede restringirse en la medida en la que, racional y objetivamente, "la libertad de manifestar su religión o sus convicciones no puede ser objeto de más restricciones que las que, previstas por la ley, constituyen medidas necesarias en una sociedad democrática". 3) Las posibles restricciones deben ser establecidas por la ley, no arbitrarias ni discrecionales, como corresponde a un verdadero Estado de Derecho. (Ver Basterra, Daniel. ob. cit. pág. 323).

Fluye de todas estas interpretaciones que el orden público como límite al ejercicio del derecho de libertad religiosa, hay que concebirlo como medio para lograr el orden social justo al que se refiere la Carta de 1991, tanto en su preámbulo como en su artículo segundo. Este orden social justo que ha sido caracterizado por una amplia y abundante jurisprudencia de esta Corte se funda en el legítimo ejercicio de los derechos constitucionales y en el cumplimiento de los fines propios del Estado Social de Derecho.

Otros autores resumen el tema de los límites a los derechos fundamentales, en los siguientes presupuestos:

1. La reserva de la ley, según la cual únicamente se podrán desarrollar tales límites, mediante ley aprobada por el Congreso.

2. El límite del contenido esencial de los derechos, para lo cual se cita la STC 11/81 que dice que para conocer en qué consiste el "contenido esencial" de un derecho se puede proceder a través de dos vías, que incluso pueden ser complementarias: por una parte, cabe recurrir al concepto-tipo del

derecho en cuestión tal y como lo hayan desarrollado los juristas, los jueces y, en general, los especialistas del Derecho", considerándose que se lesiona ese contenido esencial cuando el legislador no se atiene a dicho concepto. Por otra parte, se puede determinar también el "contenido esencial" a partir de los que se conoce como los "intereses jurídicamente protegidos", de modo que se atenta al mismo cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección, vulnerándose así los intereses que protege la Constitución.

3. El límite de la dignidad de la persona, que es el valor jurídico supremo del orden constitucional consagrado en el art. 1°. de la Carta de 1991.

4. El límite de la naturaleza democrática del régimen constitucional, es decir que, en ningún caso, sería válida una limitación de alguno, varios o todos los derechos fundamentales que desconociera la naturaleza democrática del régimen constitucional (preámbulo, artículos 1°, 2° y 3° de la Carta).

El alcance de esta interpretación constitucional sirve de fundamento a la exequibilidad del artículo 4°.

– Observa la Corte, que en este orden de propósitos, en el inciso 2° del artículo 4o. del proyecto, el legislador reitera la garantía y la tutela jurídica de este derecho constitucional fundamental y de los que de aquel se derivan, equiparándola a la protección que está prevista en las normas vigentes para toda clase de derechos y que, en todo caso, esta comprende medios sustantivos, instrumentales y procesales, directos, indirectos y complementarios de protección especial de los derechos de la persona".

3. Constitucionalidad de los días festivos de carácter religioso.

En ejercicio de la acción de inconstitucionalidad autorizada en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Alexandre Sochandamandou solicitó a la Corte Constitucional la declaratoria de inexequibilidad parcial de los preceptos legales que ordenan como días Festivos, los de carácter religioso de la Iglesia Católica del Cristianismo tales como Reyes Magos, San José, Jueves Santo, Viernes Santo, Ascensión del Señor, Corpus Christi, Sagrado Corazón, San Pedro y San Pablo, Asunción de la Virgen, Día de todos los Santos, Inmaculada concepción y Natividad", ... y "los domingos", por resultar, a su juicio, violatorios de los artículos 1°, 7° y 19 de la Carta Fundamental.

Dentro del debate de dicha acción de inconstitucionalidad el ciudadano Antonio José Núñez Trujillo actuando como interviniente sostuvo entre otras cosas que la protección que de la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana hace el artículo 7° de la Carta no implica que el Estado no pueda, mediante leyes adoptar determinaciones que reflejen los sentimientos mayoritarios. Tanto es así que el constituyente de 1991 estableció como lengua oficial de los colombianos el castellano (artículo 10). Manifiestamente esa determinación se adoptó porque dicha lengua es la de la inmensa mayoría del país. La diversidad étnica y cultural de la Nación no se opone al respeto por las circunstancias y las personalidades que condujeron a la formación del país. Tampoco impide la consideración de circunstancias de carácter religioso.

– Sostiene además que la ***"expresión mayoritaria de nuestro pueblo no se contrapone a la diversidad. Los representantes de las minorías raciales, étnicas y religiosas del país están representados en el Congreso Nacional, y pueden someter a consideración del mismo proyectos que establezcan los festivos nacionales que consideren pertinentes, o que supriman los que ahora existen. Lo propio puede hacerse a nivel de entidades territoriales. Pero sería antidemocrático e irrespetuoso de las instituciones de elección popular el que por vía judicial se pretenda hacer prevalecer la opinión personal del demandante en una materia sobre la que existen mecanismos institucionales, para que dicha opinión sea considerada y adoptada, siempre que cuente con el apoyo que la Constitución exige".***

– Y, concluye con lo siguiente: "Crear limitaciones que no existen hoy a las expresiones religiosas resulta contrario a los preceptos constitucionales que establecen la libertad de conciencia y la libertad de cultos***. "El Congreso puede establecer festivos nacionales. No hay prohibición constitucional de que el Congreso erija en feriados nacionales las festividades de cualquier credo religioso".***

La Sentencia de constitucionalidad 568 de 1993 responde a las acusaciones, de que fueron objeto por el demandante, las festividades de la religión católica que por mandato de la ley son días de descanso obligatorio, en cuanto tal señalamiento legal pueda resultar contrario a la libertad religiosa y de cultos, al pluralismo que informa la Carta Política, y a la protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación. La Corte Constitucional argumentó así la exequibilidad de dichos preceptos legales:

"Los pueblos desde los primeros tiempos de su vida civilizada, han comprendido la necesidad del descanso que sigue a la actividad ordinaria, como un procedimiento de recuperación de la fuerza o energía gastada en aquella, y como una manera de gozar de sus frutos. Pues bien, los registros de la cultura ponen de presente que esas oportunidades de descanso vinieron a coincidir con el ejercicio de prácticas religiosas. Durante la edad media, por ejemplo, los burgos eran sitios dedicados no solo al mercado dominical sino también a la actividad judicial y a la práctica del culto. Lugares a los que concurrían los habitantes de una comarca, en oportunidad de vacancia, para fines de esparcimiento y en definitiva de abandono de su actividad ordinaria o regular. Ese día de mercado, característico de las sociedades europeas, así como de la práctica de nuestros pueblos andinos, por las necesidades de la población de intercambio de sus productos y, de alguna manera, para salir del aislamiento de la vida campesina, trajo como resultado que dicho día de descanso coincidiera con vacancias, que podían incorporar, según las culturas de cada comunidad, ciertas prácticas religiosas. Ni en los pue-

blos más primitivos, ni en la actualidad, ese día de descanso fue exclusivamente religioso. Lo anterior, sin perjuicio de que existan culturas en las cuales la intensidad religiosa en el día de descanso sea mayor.

Por lo que respecta a la actual República de Colombia, este fenómeno del día de descanso y la práctica religiosa coincidente, se remonta al período de la Colonia. Desde el cual hubo como un marcado elemento cultural, representado por la doctrina cristiana del catolicismo. Elemento que, por infinidad de variables de orden económico, histórico, social, psicológico que no es del caso examinar aquí, vino a integrar los elementos de nuestra cultura y nuestra civilización de manera rotunda; haciendo parte de nuestra idiosincrasia, de nuestra sensibilidad política, social y por supuesto moral.

El legislador a lo largo de la historia, con distintos órdenes de motivación, ha venido recogiendo esa realidad cultural, en una copiosa legislación de la que hace parte la normatividad acusada, dando origen a la presente acción, cuyos elementos son motivo de revisión por esta Corte (Ley 37 de 1905; art. 1° de la Ley 57 de 1929, art. 7° de la Ley 6ª de 1945; art. 172 a 177 del C.S.T. y art. 1° y 2° de la Ley 51 de 1983).

Allí se dispone que además del día de descanso dominical, serán de descanso obligatorio ciertas fiestas patrias, conmemorativas de determinados acontecimientos históricos de carácter laico, y algunas referidas a la celebración del rito católico. Observando las motivaciones del legislador en el señalamiento de los días de descanso de estas celebraciones religiosas, encontramos una evolución en sus contenidos que, de un carácter reconocedor de las festividades religiosas, y de una obligación de la práctica del rito y de un compromiso del Estado con la autoridades eclesiásticas, de tales fines se pasa gradualmente, a motivaciones de carácter laico, que buscan asegurar el esparcimiento, el gozo, el descanso de los asociados, o la previsión social de las clases trabajadoras, o sus condiciones de remuneración, o elementos económicos principalmente concernientes a la productividad en este sector, de manera general o de manera específica en un subsector del mismo; tal el caso de las motivaciones que precedieron a la Ley 51 de 1983, como se verá más adelante.

Se observa entonces, un cambio en la decisión legislativa definitoria del calendario nacional, que de un carácter religioso otorgado al descanso laboral, pasa a transformarse, en la nueva perspectiva, en un ingrediente más de la vida económica, social y particularmente del trabajo. De suerte que el nuevo tratamiento legal de los festivos bien puede reconocer una tradición cultural colombiana, de tipo religioso, pero fundamentalmente esos señalamientos consultan realidades distinta a las de la fe, como las antes indicadas, obteniendo esta una primacía en esas regulaciones, que la misma Iglesia Católica ha considerado, a fin de establecer el cronograma o calendario de sus propias festividades, sin que estas interfieran la legislación laboral, tal como lo señala el señor Procurador en los siguientes términos: "con la actitud de la iglesia católica en el sentido de declarar que las determinaciones de esa institución, respecto de su calendario festivo religioso, "no interfiere la legislación laboral" y, además que "el Estado puede reorganizar el régimen de descanso soberanamente" (instrucción pastoral sobre los festivos, julio de 1983)". Y agrega "la anterior determinación eclesiástica se adopta en el marco de la aceptación, por parte de esa institución, de las nuevas realidades socioeconómicas. Para la XXIX Conferencia Episcopal celebrada en el año de 1983, de la cual sale la instrucción pastoral antes citada, la observancia de fiestas religiosas, dentro de la semana, resulta incompatible con el nuevo ritmo de la vida productiva. Por esto reduce el número de ellas, traslada al domingo tres días de precepto y, le quita el carácter de tales a otros cuatro, dejándole esa condición a tres días solamente".

Introduce la Carta de 1991 una diferencia fundamental, en el tratamiento de la libertad religiosa y de cultos, con la Constitución de 1886, por las alusiones que el artículo 53 de este último hacía la moral cristiana, y la imposibilidad de que otros cultos fuesen contrarios a la misma. De otra parte al haber desaparecido el preámbulo de la Carta que fuera aprobado en 1957, se consolida la igualdad de religiones, cultos e iglesias de manera plena.

Como contrapartida, se estableció un Laicismo de Estado, que otorga a este una función arbitral de las referencias religiosas, de plena independencia, frente a todos los credos. En especial, la autonomía estatal para expedir las regulaciones laborales de los días festivos, eliminando la posibilidad de que la Iglesia, como antaño, pudiese intervenir en dicho proceso. De suerte que el principio de autonomía eclesiástica sobre materias canónicas, que pudieran derivarse de la anterior constitución, quedó eliminado por el nuevo texto superior y como lo sostuvo la honorable Corte Suprema de Justicia en su Sala Plena del 7 de junio de 1984, no implicaba tampoco en ese Régimen, "la dependencia del Estado respecto de los mandatos unilaterales y post-concordatarios de la Iglesia". Según la Corte, en esa oportunidad, así como no podía decirse que la Iglesia, mediante una nueva regulación eclesiástica de los festivos religiosos, quebrantó el artículo 53 por haber modificado las normas canónicas, tampoco podía hacerlo respecto de la ley acusada, con la que se reguló unilateralmente el régimen laboral de los días festivos, que impera para todos los residentes, sean o no católicos.

La Carta Política de 1991, protege las expresiones religiosas minoritarias, consagrando la libertad en su artículo 19, en el más absoluto plano de igualdad, y no consagrando de manera expresa ninguno de los límites a que se refería la Constitución de 1886, para la libertad de cultos en la moral cristiana y en las leyes, lo que resulta compatible con el espíritu pluralista y la ecuación igualitaria propia del nuevo texto superior. La amplitud de las normas, en la materia, deja claro que la autonomía en esta órbita de las creencias, comprende las expresiones de los ateos, de los grupos religiosos heterodoxos, o de las asociaciones que, al margen de las religiones, se dedican al perfeccionamiento del hombre individual y socialmente considerado.

No significa la falta de restricciones de rango constitucional a estas libertades espirituales, el que

el legislador no pueda establecer límites, en tan delicada y compleja materia, límites que de todos modos no pueden resultar atentatorios del núcleo esencial que le es propio a estos derechos fundamentales, y que siempre deben orientarse de ser posible a su mayor eficacia e inviolabilidad; no pudiendo entrabar la práctica religiosa y de todos modos mediando una razón secular, propia del interés estatal del legislador, y, en ningún caso de persecución de creencia alguna. Por cuanto el Estado, en estas materias, debe mantener su neutralidad a fin de proteger sus relaciones con las diferentes comunidades religiosas o espirituales, en condiciones de igualdad, es decir, sin privilegios para ninguna de ellas en particular.

La amplitud de la regulación constitucional permite a la Corte señalar que las acciones estatales, en punto a la libertad religiosa y de cultos, no pueden limitarse a los recursos orientados a evitar la intolerancia de la práctica de cualquier rito, sino que además comprende la ***de adelantar las acciones de cooperación y asistencia, soportes que permitan la práctica de las distintas religiones y cultos; porque de otro modo se desembocaría en un Estado antirreligioso, cuyos contenidos son contrarios a la cultura de occidente, que interpreta la Constitución Política y el sistema colombiano en general.***

Las circunstancias de que las normas acusadas obliguen al descanso en días que tienen el carácter de religiosos para la religión Católica, obedece pues a una larga tradición cultural, que tiene a esa religión como la mayoritaria del país. Y no resulta contrario a la libertad religiosa y de cultos, el que el legislador al diseñar el calendario laboral y los días de descanso, haya escogido para ello, días de guardar para ese culto religioso. Ya que ese señalamiento se encuentra dentro de la órbita de las competencias del legislador, y *no significa la obligación para ningún colombiano de practicar esas profesiones de la fe, o, de no practicarlas, y en su lugar otras, que incluso pudiesen resultar contrarias, a juicio de sus fieles.* Resulta una exageración pensar que de ese modo se está patrocinando por parte del Estado, a la manera de "codifusor" y "coevangelizador", del catolicismo, cuando son otras las razones que lo informan en el diseño del calendario de descanso de la población. Tanto es así que puede trabajarse en esos días en cualquier actividad, a voluntad de empresarios y trabajadores, claro está, con la sola condición, y ésta de carácter patrimonial, de que el primero cancele a los segundos, los recargos salariales correspondientes. La proposición jurídica completa antes señalada muestra cómo debe integrarse la normatividad acusada, con las regulaciones salariales de la misma ley, para esos días, a fin de comprender la finalidad del legislador, fundamentalmente patrimonial y de aseguramiento a los trabajadores del "descanso necesario" (art. 53 de la Constitución Nacional), y no un objetivo de carácter religioso, orientado a favorecer, proteger o auspiciar una determinada religión en lugar de otras. ***Y sí, por el contrario consulta la legislación, así sea indirectamente, en los tiempos actuales, la dimensión de esas libertades espirituales que ponen al Estado a organizar los factores que permitan su efectivo ejercicio, más aún si como se ha anotado, el credo de que se trata tiene el carácter de mayoritario.***

Tampoco resulta contraria la preceptiva acusada al pluralismo (art. 1° de la C. N.), ni al reconocimiento estatal y la protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana (art. 7° de la C. N.). Por cuanto el pluralismo tampoco puede entenderse con una visión limitativa, de freno, de los distintos intereses económicos, sociales, morales, religiosos o de cualquier otra índole, sino con una visión dinámica que acepta la realidad de una diversidad de intereses en la sociedad y que organiza la posibilidad de su coexistencia. Este hecho en sí mismo, reconocedor de un nivel de desigualdad material en la sociedad, no puede tenerse, como un mecanismo negador del fundamental derecho a la igualdad. Por cuanto una es esta como posibilidad jurídica y postulado político, y otra la desigualdad natural de los seres en sociedad y las distintas situaciones que comporta su actividad particular.

El reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, impone necesariamente un trato igualitario de las distintas etnías, que no privilegie a unas en lugar de otras; pero el hecho de su "diversidad" misma, hace que el tratamiento legal pueda variar entre unas y otras, a fin de asegurar su mejor protección. Aun cuando no es el caso, en la legislación examinada ahora por la Corte, si resulta pertinente el criterio señalado, para responder a las inquietudes de la parte demandante. La verdad es que, desde 1926, como bien lo señala el concepto del Ministerio Público, con la Ley 57 de ese año, se inicia el proceso de secularización en Colombia de los festivos; y en adelante más el respeto por unas tradiciones religiosas que la ratio legis tenida en cuenta por el legislador, hubo de considerar este, que no debía cambiar los festivos tradicionales**,** ***por cuanto esto hubiese resultado un acto de hostilidad contra una religión, cuya aceptación por la sociedad colombiana era, al momento de su establecimiento, prácticamente total".***

Con los anteriores argumentos la Corte Constitucional Declaro **Exequibles** el artículo 1° de la Ley 37 de 1905; artículo 1° de la Ley 57 de 1929; artículo 7°. de la Ley 6ª de 1945; los artículos 172 a 176 del C.S.T. y los artículos 1° y 2° de la Ley 51 de 1983, sin ningún salvamento de voto. Lo que permite inferir que el legislador si esta autorizado constitucionalmente para crear días festivos de carácter religioso que tengan connotación laboral.

Todo lo anterior se puede reforzar con los siguientes apartes de la sentencia de constitucionalidad 224 de 1994 en la cual la Corte Constitucional declaro exequible la expresión Moral Cristiana contenida en el artículo 13 de la Ley 153 de 1887.

"En primer lugar, la expresión **"moral cristiana"** designa la **moral social**, es decir, la moral que prevalecía y prevalece aún en la sociedad colombiana. Se dijo **"moral cristiana"** refiriéndose a la religión de la mayoría de la población, como en Turquía habría debido decirse **"la moral islámica"**. **La ley se limitó a reconocer un hecho social.**

Y obsérvese que la costumbre, además de ser **conforme con la moral cristiana,** debe ser **general**. Si es general y a la vez es conforme con la **moral cristiana**, es porque ésta es también la **moral general**.

De otra parte, la referencia hecha en el artículo 13, a la **moral cristiana,** no implica, como pudiera pensarse, una exigencia de carácter dogmático que suponga un privilegio para esa moral frente a otras. Significa, más bien, la referencia a uno de los elementos constitutivos de la costumbre, la "**opinio juris",** según la cual la costumbre, para que sea jurídica, debe generar en la comunidad que la observa, la convicción de obligatoriedad. Porque si se acepta que el legislador se dirige a una comunidad cristiana, tiene que tener presente que en ella no puede darse la convicción de obligatoriedad con respecto a un uso que contraríe los postulados de esa moral. Sería una contradicción lógica afirmar que alguien esta convencido de que es obligatorio algo que juzga perverso o inmoral. Sería como afirmar que tengo por obligatorio algo que considero, no sólo no obligatorio, sino reprochable.

Entendida la expresión "moral cristiana" como la **moral social** o **moral general,** es evidente que en casos excepcionales tendría validez como fuente del derecho una costumbre que no sea acorde con la moral general del país, pero que sea conforme con la moral de un grupo étnico y cultural en particular. Sería el caso, por ejemplo, de algunas tribus indígenas cuyas costumbres se basan en una moral diferente a la general de los colombianos. En virtud de los artículos 7°, 246, 247 y 330 de la Constitución, los individuos que componen tales grupos, podrían invocar sus costumbres, acordes con su propia moral social.

No sobra, desde luego, advertir que la costumbre no puede ir contra la ley.

(…) La Constitución de 1991 y la moral cristiana

Ahora bien: la Constitución de 1991 no es contraria a la moral cristiana. No hay uno solo de sus preceptos que pugne con lo que hoy se entiende por **"moral cristiana"** en Colombia. El hecho de haber desaparecido del preámbulo de la Constitución la referencia a la Iglesia Católica, Apostólica y Romana como "la de la nación" y como "esencial elemento del orden social", no trae consigo un cambio en la moral social. Apenas ratifica la separación de la Iglesia y el Estado.

Pero aun aceptando que la referencia a la "moral cristiana" tenga una especial connotación religiosa, tampoco sería inconstitucional por este motivo el artículo 13 de la ley 153 de 1887. ¿Por qué? Sencillamente, por esto:

1. Pese a la ausencia de estadísticas exactas en este campo, como en otros, es un hecho incontrovertible que la religión Católica es la de la mayoría de la población.

2. Pero la religión Católica es sólo una de las iglesias cristianas, la mayor por su número, pero apenas una de ellas. Si a sus adeptos se suman los de las demás iglesias cristianas existentes en Colombia, la mayoría distaría de la unanimidad sólo un pequeño porcentaje.

3. La Constitución, como todas las que han existido en Colombia, está basada en la democracia liberal, uno de cuyos principios es el reconocimiento de las mayorías. **No puede**, en consecuencia, **ser contraria a la Constitución una norma que se limita a reconocer la moral de las mayorías.**

El respeto a las minorías, también proclamado por el Liberalismo, no puede llegar hasta el extremo absurdo de pretender que las mayorías se sometan a ellas, o que renuncien al derecho de hacer prevalecer sus opiniones. Por ello, si en lugar de referirse a la moral de la mayoría de los colombianos, la ley pretendiera imponer a estos la moral de una tribu indígena confinada en un remoto lugar de la selva amazónica, tal ley sí sería contraria a la Constitución.

4. Tampoco pugna el artículo acusado con la libertad religiosa que ha existido siempre en Colombia y que el artículo 19 de la Constitución consagra expresamente, como la consagraba el artículo 53 de la anterior.

Y no se ve cómo la referencia a la moral generalmente aceptada, pugne con la diversidad étnica y cultural reconocida por el artículo 7° y con la igualdad ante la ley consagrada en el artículo 13".

Los argumentos traídos a colación y el soporte jurisprudencial permite concluir que la propuesta se ajusta a los cánones constitucionales y por lo tanto garantiza un justo equilibrio entre las festividades netamente religiosas de la Iglesia mayoritaria cristiana y las demás confesiones y credos cristianos, hoy estadísticamente minoritarios, pero con una amplia repercusión en la vida social, económica, cultural y política del país.

Antecedentes

En la Legislatura del 2004 presenté el Proyecto de ley número 212 Cámara, el cual cursó en la Comisión Primera, y pese a haberse presentado tanto ponencia positiva como negativa no fue debatido, debiendo archivarse conforme lo ordenado por el artículo 190 de la Ley Orgánica 5ª de 1992. En la actualidad el Senador Edgar Espíndola ha presentado una iniciativa similar, la 51 de 2009 Senado el cual me permito coadyuvar.

De los honorables Congresistas,

Luis Enrique Salas Moisés,

Representante a la Cámara por Bogotá, D. C.

Partido Social de Unidad Nacional.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 25 de agosto de 2009

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 112 de 2009 Senado, *por medio de la cual se designan el 31 de octubre de cada año como el día del estudio de la Biblia y de la declaración de principios y valores cristianos y se adiciona el artículo 177 del Código Sustantivo del Trabajo,* me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante la 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., 25 de agosto de 2009

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido 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***.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Javier Cáceres Leal.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 286 DE 2009 SENADO 001 DE 2008 CAMARA

por medio de la cual se reglamenta la Actividad de Reforestación Comercial.

Bogotá, D. C., agosto 18 de 2009

Honorable Senador

ARTURO CHAR CHALJUB

Presidente de la Comisión Quinta Constitucional

Senado de la República

Ciudad.

Apreciado señor Presidente,

Cumpliendo con la honrosa responsabilidad encomendada por la mesa directiva de la Comisión, presento **Ponencia Negativa** para tercer debate en la Comisión Quinta Constitucional del Senado de la República al Proyecto de ley número 286 de 2009 Senado y 001 de 2008 Cámara *por medio del cual se reglamenta la Actividad de Reforestación Comercial,* apartándome de la presentada por el grupo de ponentes coordinado por el Honorable Senador

Manuel Guillermo Mora.

SOBRE LA INCONVENIENCIA Y PROBABLE INCONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO:

El Gobierno con ocasión de la Conferencia Mundial de Bosques, realizada en Santa Marta, en noviembre de 2003, presentó algunos datos sobre el potencial que Colombia tiene para el desarrollo forestal con fines comerciales, afirmando que posee sesenta y cuatro millones de hectáreas de bosques naturales y 25 millones aptas para el cultivo de especies maderables. Datos que sirvieron para declarar la vocación forestal del país. Al mismo tiempo señaló como uno de los objetivos estratégicos para el fomento de la actividad de reforestación comercial el de canalizar recursos internacionales que apoyen los planes de reinserción de grupos armados **y el retorno a sus parcelas de campesinos desplazados por la violencia**.

De lo expresado en Santa Marta y en relación con el proyecto que se debate, sorprende que en su exposición de motivos y en su articulado, no aparece referencia alguna al retorno a sus parcelas de los campesinos desplazados por la violencia, no obstante que como se sabe, sobre ese asunto la Corte Constitucional, mediante Sentencia T-025 de 2004, al declarar el "Estado de Cosas Inconstitucional", en que se encuentra la población desplazada considera que la misma tiene derecho a recibir en forma urgente un trato preferente, al respecto ha dicho la Corte:

"...el punto de apoyo para proteger a quienes se hallan en situación de indefensión por el desplazamiento forzado interno, debe caracterizarse, ante todo, por la prontitud en la atención a las necesidades de estas personas, ya que de otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara".

Considero que el proyecto de reforestación comercial que se debate, tal y como se ha concebido incurre en una grave omisión al no tomar en cuenta:

(i) Que puede favorecer a personas que se han apropiado mediante el ejercicio de la violencia de tierras de campesinos causando su forzado desplazamiento,

(ii) Que una vez consolidado el derecho sobre el "vuelo" se hará prácticamente imposible la restitución de las tierras usurpadas a sus legítimos dueños,

(iii) Que el proyecto no hace ninguna referencia al impacto ambiental, social y cultural que por las características biofísicas del país, tendría que necesariamente realizarse en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Carta Política en el que claramente se consigna: "*el Estado planificará el manejo de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución... deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer sanciones legales y exigir la reparación de los daños causa-*

dos… cooperará con otras naciones en la protección de ecosistemas situados en zonas fronterizas",

(iv) Tampoco se ha hecho una evaluación de los impactos causados por las plantaciones existentes, es decir, que no se tiene una referencia clara a cerca de la relación costo-beneficio que incluya variables sociales, ambientales y culturales para sustentar la conveniencia de una iniciativa que propende fomentar el monocultivo de especies maderables exóticas en todo el país,

(v) El proyecto pretende centralizar en el Ministerio de Agricultura las decisiones político–administrativas relacionadas con la reforestación comercial, con lo cual se debilita el Sistema Nacional Ambiental y la necesaria participación de las regiones y los departamentos en la definición de políticas que, por la diversidad regional, tendrían necesariamente que ser descentralizadas.

CONCLUSIONES:

1. Por lo anteriormente expuesto, considero que la iniciativa si se toma en cuenta, la grave crisis por la que atraviesa el sector rural colombiano es inconveniente y puede perpetuar o agravar la situación de la población desplazada y la de muchas comunidades indígenas y afrocolombianas.

Noticias Tierramérica, Medio Ambiente y Desarrollo, publicación del PNUMA y PNUD de Naciones Unidas, en publicación reciente Colombia: El bosque como negocio y como cultura, cita a Ricardo Vargas, de la organización no gubernamental Acción Andina, quien dice lo siguiente:

"Lo perverso de los monocultivos es que la rentabilidad está asociada al carácter comercial y extensivo de las plantaciones y a formas fraudulentas de intervención en áreas de propiedad colectiva de las comunidades ancestrales... Además, las grandes empresas extractivas imponen un nuevo modelo de asalariados del campo que modifica las relaciones tradicionales de los nativos con su tierra, superpone la cultura del consumo, y destruye la multiculturalidad colombiana… Y citó el caso de comunidades indígenas, negras y de colonos del meridional departamento de Nariño, "quienes consideran tan nocivo el cultivo de coca como el de la palma africana".

2. De igual manera el proyecto puede causar impactos negativos en ecosistemas que proporcionan recursos vitales a la población, tal y como lo demuestra por ejemplo, el estudio realizado por Luis Hernando Estupiñán-Bravo en el departamento de Boyacá, denominado "Impacto Causado en el suelo por las plantaciones de pino en el páramo de Gachaneca", estudio en el cual citando a varios expertos llega a conclusiones como las siguientes:

"Según Rangel (1996) algunos páramos de Colombia están utilizando extensas superficies para procesos industriales de forestación, en procesos que interpretan equivocadamente las condiciones climáticas e históricas del ambiente de alta montaña… En lo que tiene que ver específicamente con el establecimiento de especies exóticas principalmente forestales en ecosistemas altoandinos, Hofstede (1997) menciona que en muchos países esto ha llegado a ser poco aceptado ecológica, social y políticamente, especialmente con respecto al impacto ambiental que éstas causan y en cuanto a la conservación de la biodiversidad… Cortés et al. (1990) y Hofstede (1997) coinciden en afirmar que las especies como el pino, durante su crecimiento, consumen demasiada agua y disminuyen el rendimiento hídrico, secando finalmente el suelo… Gonzáles & Cárdenas (1995) anotan que todos los trabajos realizados en las zonas de páramo en el norte de Boyacá confirman la fuerte intervención antrópica desarrollada en estos ecosistemas de alta montaña tropical en los últimos años y, que de todas maneras, la mayor presión humana sobre estos ecosistemas se viene presentando de forma acelerada desde hace unos cincuenta años, por lo que en la actualidad los páramos están siendo sometidos a una fuerte acción antrópica bastante devastadora que acelera el deterioro y destrucción de los sistemas hídricos de los ecosistemas locales y regionales…" Anota el autor que: "El presente trabajo surgió como una necesidad para dar respuestas concretas sobre la conveniencia o no de establecer cultivos forestales en la región paramuna y más específicamente frente a las inquietudes planteadas por los usuarios del Distrito de Riego de Samacá, quienes dependen directamente del Páramo de Gachaneca en lo que tiene que ver con el recurso agua para los cultivos desarrollados en las partes más bajas". Y concluye diciendo: "El impacto producido por la presencia de plantaciones en el Páramo de Gachaneca no se da únicamente en el sitio donde está la plantación sino que su efecto se extiende, afectando su alrededor, por lo que se deduce que hay un efecto de borde muy notable. El hecho de considerarse a Gachaneca como páramo seco lo hace más importante desde el punto de vista de las prioridades de conservación; por lo tanto se recomienda proteger su cobertura natural y el suelo, dado que corresponde a una región con poca disponibilidad natural de agua en comparación con otros páramos de Colombia considerados como húmedos. De acuerdo a los resultados obtenidos en esta investigación en el Páramo de Gacheneca, se recomienda no establecer más plantaciones de pino, por los efectos negativos producidos y por que las condiciones no son las óptimas para una explotación comercial que generen alguna rentabilidad económica".

3. Considero igualmente que la iniciativa vulnera preceptos constitucionales, como se ha señalado anteriormente la iniciativa se aparta de lo dispuesto en el artículo 80 de la Constitución, norma que además es concordante con el principio fundamental del artículo 8º según el cual "*es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación*". De igual manera, se podrían vulnerar los derechos colectivos y del ambiente y en especial el derecho a la participación de las organizaciones de usuarios y consumidores en las disposiciones que les conciernen (art. 78 C.P.).

4. Por último, la iniciativa al omitir referirse a la Sentencia T-025 de 2004 y a los autos de seguimiento, sobre todo al Auto 004 de 2009, se aparta de la obligación que tiene el Estado de acatar debidamente y en todos sus actos, las sentencias destinadas a

proteger los derechos fundamentales individuales y colectivos de un gran número de colombianos que según se ha estimado por expertos supera los tres millones de personas. Y no sobra recordar que según la Comisión de Seguimiento a La Política Pública sobre Desplazamiento Forzado en Cumplimiento del Proceso Nacional de Verificación, presentó el décimo primer Informe: "**Cuantificación y Valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia. Bases para el desarrollo de procesos de reparación**". Preparado por el doctor Luis Jorge Garay y un equipo de expertos, en el cual se afirma lo siguiente:

"El cálculo de las tierras despojadas o forzadas a dejar en abandono incluye no solo las que los desplazados se vieron obligados a dejar, sino también aquellas que tuvieron que ceder a terceros, bajo presión, por medio de ventas forzosas y, en general, las que fueron usurpadas por cualquier otro mecanismo… El total de hectáreas despojadas o forzadas a dejar en abandono sería del orden de 5.5 millones de hectáreas, equivalente al 10.8% de la superficie agropecuaria del país…".

La dramática realidad del despojo en Colombia que el informe destaca, obliga al Congreso de la República, a rechazar proyectos como éste, que orientados a fomentar la producción agropecuaria, terminan por crear normas que pueden ser usadas por los violentos para resultar beneficiados y consolidar "derechos" sobre bienes muebles e inmuebles usurpados, y en consecuencia hacer que el Estado desconozca en la práctica el origen ilícito de las tierras o plantaciones que poseen y favorezca la vulneración sistemática de los derechos fundamentales de la población desplazada.

PROPOSICION FINAL

Por las anteriores consideraciones solicito a la Comisión Quinta Constitucional del Senado de la República **Archivar** el Proyecto de ley número 286 de 2009 Senado, 001 de 2008 Cámara, *por medio de la cual se reglamenta la Actividad de Reforestación Comercial*.

Atentamente,

Ernesto Ramiro Estacio,

Senador Indígena

Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia – AICO.

CONTENIDO

Gaceta número 778 - martes 25 de agosto de 2009

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY **Págs.**

Proyecto de ley número 111 de 2009 Senado por medio de la cual se crea el sistema nacional de información sobre demanda de empleo y el boletín de demanda laboral insatisfecha y se dictan otras disposiciones 1

Proyecto de ley número 112 de 2009 Senado por medio de la cual se designa el 31 de octubre de cada año como el día del Estudio de la Biblia y de la declaración de principios y valores cristianos, y se adiciona el artículo 177 del Código Sustantivo del Trabajo..... 7

PONENCIAS

Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 286 de 2009 Senado 001 de 2008 Cámara por medio de la cual se reglamenta la Actividad de Reforestación Comercial 14

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2009