REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(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 XIX - Nº 467 Bogotá D. C., miércoles, 28 de julio de 2010 EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES: EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 47 DE 2010 SENADO

por la cual se unifica el precio máximo del dinero o tasa de interés de usura y se modifica su actual cálculo por un sistema más racional y económico.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La economía colombiana solo podrá tener una única tasa de interés de usura.

Artículo 2°. La tasa de interés bancario corriente correspondiente a las tasas de los créditos preferenciales será con carácter exclusivo la base para liquidar la tasa de interés de usura de que trata el artículo anterior.

Parágrafo 1°. La Superintendencia Financiera de Colombia calculará la base para la liquidación de la tasa de interés de usura tomando el promedio ponderado por monto de las tasas de los créditos preferenciales.

Parágrafo 2°. La tasa de interés de usura se fijará por periodos mensuales con base en el promedio ponderado por monto de las tasas de los créditos preferenciales que calculará la Superintendencia Financiera.

Parágrafo 3°. La certificación que emita la Superintendencia Financiera se hará con base a las cuatro semanas anteriores a la certificación que corresponde a la tasa efectiva anual promedio ponderada por los montos de los créditos desembolsados en tal periodo.

Artículo 3°. Para efectos del artículo 305 del Código Penal se entenderá como base de liquidación el interés bancario corriente preferencial.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Virgüez P., Carlos Alberto Baena López, Senadores de la República; *Gloria Stella Díaz Ortiz,* Representante a la Cámara.

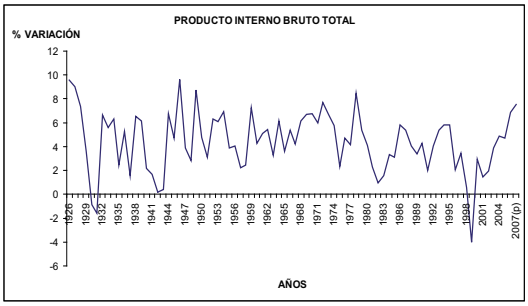
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A raíz del deterioro en la calidad de la cartera de crédito de los establecimientos bancarios y sus graves repercusiones para la estabilidad de la banca nacional, es ineludible proteger el sistema financiero, el dinero y los ahorros del público de Colombia.

Se afirma lo anterior, dadas las amargas experiencias del sistema financiero de los Estados Unidos y su contagio a Europa y al resto del mundo, consistentes en que unas elevadas tasas de interés a los usuarios del crédito hicieron colapsar los pagos de las hipotecas desencadenando primero una crisis de liquidez, luego una crisis financiera y ahora una crisis económica mundial.

No se debe olvidar que la crisis que actualmente vive el mundo se presentó en Colombia en 1999 con similares características, hasta el extremo de que el producto interno bruto de país sufrió la peor caída desde que se conocen cifras de este vital indicador de la economía colombiana (ver gráfico número 1) y que, además, arrasó con el sistema financiero de la época cuando desaparecieron las corporaciones de ahorro y vivienda al igual que los bancos pequeños, lo cual afectó al erario público para compensar en parte las pérdidas de los cuentahabientes de las entidades financieras.

GRÁFICA NÚMERO 1



Notas:

- La variación porcentual del PIB desde el año 1925 hasta el año 1949 se calculó de acuerdo a los precios constantes año base 1950.

- La variación porcentual del PIB desde el año 1950 hasta el año 1970 se calculó de acuerdo a los precios constantes año base 1958.

- La variación porcentual del PIB desde el año 1971 hasta el año 1997 se calculó de acuerdo a los precios constantes año base 1975.

(p) provisional.

Fuente: Banco de la República.

No es extraño que lo anterior ocurra por el carácter sui géneris de las empresas financieras las cuales no trabajan con unos pocos proveedores, sino que sus proveedores son todo el país, es decir, los tenedores de dinero que voluntaria o forzosamente mantienen depósitos.

Por las razones expuestas es que se considera que la tasa de interés, es decir el precio del dinero, es el precio más importante de la economía, incluso más importante que el tipo de cambio, ya que este afecta únicamente a los agentes económicos que participan en el comercio internacional mientras que la tasa de interés afecta directamente a todos los agentes de la economía, pues es imposible vivir sin tenencias del dinero en una economía de mercado.

Por tanto, es esencial para la salud del sistema financiero y la protección de sus proveedores, es decir, los tenedores de dinero y ahorro, que la tasa del interés no rebase los límites de la capacidad de pago de los usuarios del crédito, en armonía con la evolución de la tasa de referencia conocida como DTF.

Tradicionalmente es la tasa de interés de usura, que en la práctica ha impuesto el límite o el tope a las operaciones activas del sistema financiero y la cual debe regir para todas las operaciones de crédito del país.

SITUACIÓN ANTERIOR A LA DESMEMBRACIÓN DE LA TASA DE INTERÉS DE USURA Y AL SISTEMA DE CÁLCULO DE LA BASE PARA APLICAR EL FACTOR QUE FIJA DICHA TASA

Como resultado del descalabro del sistema financiero se tomaron decisiones que a partir del año 2000 comenzaron a dar sus frutos. Los bancos como primera medida realizaron un saneamiento de su activo más importante es decir, la cartera de créditos, la cual comenzó a crecer a tasas que superaban ampliamente en velocidad a la cartera de crédito vencida, como consecuencia de la sistemática reducción de las tasas de interés.

Es claro que para el sector productivo de la economía, menores tasas de interés activan la producción de las empresas y crean las condiciones para mantener al día las obligaciones de los prestatarios, lo cual redunda en significativos aumentos del PIB y del empleo.

Por otra parte para determinar la base a la cual se aplica el factor de 1.5 para obtener la tasa de interés de usura, se utilizaba como referencia una base que se acercaba a la tasa de interés de mercado.

La tasa de interés de mercado es la que se establece entre la oferta y la demanda de agentes económicos que poseen los elementos necesarios para pactar las tasas de interés.

Se afirma que la tasa base, es decir la tasa de interés bancario corriente, era aproximada a la del mercado, porque se obtenía como resultado de obtener un promedio ponderado según montos de las diversas tasas de colocación.

El promedio ponderado de las tasas de colocación no es equivalente a la tasa de interés de mercado, porque incluye préstamos en los cuales el demandante carece totalmente de poder de negociación como en el caso de los créditos destinados a microempresarios, al consumo y a la adquisición de vivienda.

SITUACIÓN A PARTIR DE LA DESMEMBRACIÓN DE LA TASA DE INTERÉS DE USURA Y DEL NUEVO CÁLCULO DE LA BASE PARA APLICAR EL FACTOR QUE FIJA DICHA TASA

El Gobierno sin ninguna justificación racional, económica o técnica elevó considerablemente la base para determinar la tasa de interés de usura y mediante el mismo acto administrativo (Decreto número 4090 de noviembre de 2006) fraccionó la tasa de interés de usura en tres tasas: comercial, consumo y microcrédito.

Este acto irreflexivo del gobierno lo llevó a dar palos de ciego con la fijación de dicha tasa, la cual tuvo que ser modificada dos veces más en el corto periodo de un mes a través de los Decretos 018 de enero de 2007 y 519 de febrero de 2007.

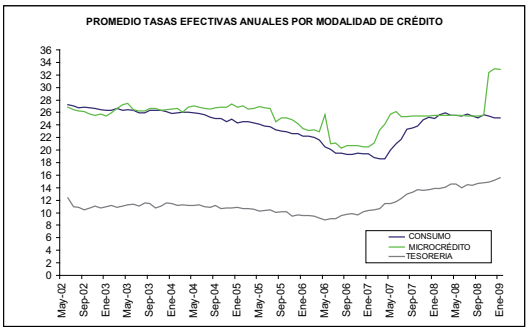
A leer las disposiciones anteriores se revela fácilmente que la verdadera intención era de elevar la rentabilidad de los bancos. Este aserto se corrobora al comprobar que con el Decreto 4090 la tasa de interés bancario corriente para créditos comerciales (11.07%) resultó siendo inferior en 400 puntos básicos a la tasa de interés bancario corriente que se utilizaba (15.07%) como base para calcular la tasa de interés de usura.

Por eso a través del decreto 519 se elimina la tasa de interés de usura para el crédito comercial y así se dejan las dos tasas más altas la de consumo y la de microcrédito.

CONSECUENCIAS DE LA DESMEMBRACIÓN

Como era de esperarse, el aumento de la tasa de interés de usura fue aprovechado por la banca para elevar las tasas de colocación de todas las modalidades del crédito, tal y como puede observarse en la Gráfica número 2.

GRÁFICA NÚMERO 2



Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia –Cifras económicas y Financieras

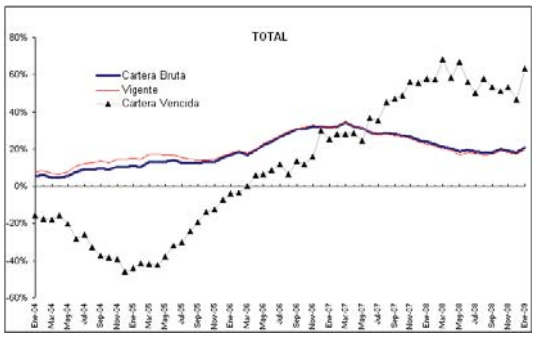
Se sabe que las alzas de las tasas de interés no respaldadas por el libre juego de la oferta y la demanda disminuyen artificialmente la capacidad de pago de los deudores lo que conduce al incumplimiento de las cuotas de amortización y a la pérdida de la calidad de la cartera de las entidades bancarias.

Se puede constatar que pocas semanas después de la subida de las tasas de interés, el ritmo de crecimiento de la cartera de crédito vencida, superó a la de la cartera de crédito al día.

En la gráfica número 3 se presenta el avance de la cartera de crédito Bruta total y la cartera de crédito vencida total, medidas por sus variaciones de crecimiento anual.

GRÁFICA NÚMERO 3

TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DE LA CARTERA (1)



(1) La gráfica fue tomada del análisis *"Evolución de la cartera créditos de los establecimientos de crédito"* realizado por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.

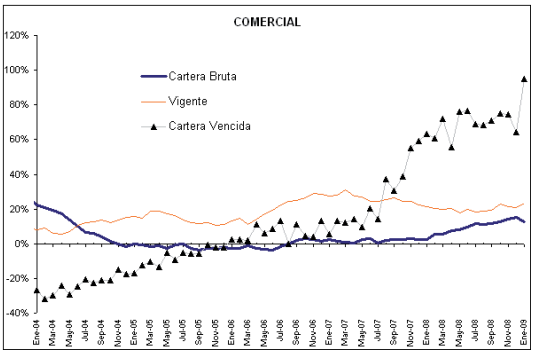
Obsérvese que el incremento de la tasa de interés de usura, comenzó a regir desde enero de 2007, y que en mayo de 2007, la cartera vencida sobrepasó a la cartera de crédito vigente y mes a mes aumentó la brecha entre las dos.

Con el tiempo, y ante semejante impulso del deterioro de la cartera de crédito, llega un momento que no hay provisiones que valgan, y colapsa el sistema bancario. Esta es una alerta temprana a la que se debe responder de inmediato.

Como es de esperarse la cartera de créditos comerciales, también se deterioró, y rebasó a la cartera de crédito comercial vigente en agosto de 2007, ahondando con gran rapidez la brecha a favor de la cartera de créditos comerciales vencidos como se puede apreciar en la gráfica número 4.

GRÁFICA NÚMERO 4

TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DE LA CARTERA COMERCIAL (1)



(1) La gráfica fue tomada del análisis *"Evolución de la cartera créditos de los establecimientos de crédito"* realizado por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.

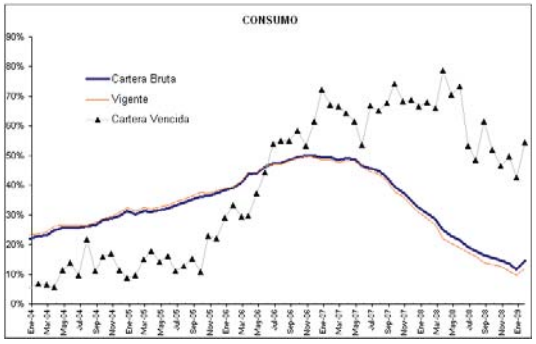
El mal ya está causado y exige un tratamiento inmediato, pues como se observa en el mismo gráfico, la cartera de crédito vencida comercial está creciendo al increíble ritmo de 96% anual en enero de 2009.

En el caso de los créditos de consumo, los cuales soportaron las más altas tasas de interés hasta antes de que fuera desmembrada la tasa de interés de usura, el punto crítico de deterioro de la cartera (cuando la vencida sobrepasa en tasa de vencimiento a la vigente) comenzó en junio de 2006 y alcanzó un máximo en diciembre de 2006. A partir del año 2007 comenzó a ceder en ritmo de crecimiento, pero por el alza del tope volvió a dispararse en los meses de junio de 2007 y en marzo de 2008 alcanzó un escalofriante incremento del 80%.

Este grave y dramático crecimiento de la cartera de crédito de consumo vencida se muestra a continuación en el gráfico.

GRÁFICA NÚMERO 5

TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DE LA CARTERA DE CONSUMO (1)



(1) Las gráficas fueron tomadas del análisis *"Evolución de la cartera créditos de los establecimientos de crédito"* realizado por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia.

En consecuencia, con el aumento de la base para liquidar la tasa de interés de usura, se inició en Colombia una nueva crisis financiera de proporciones gigantescas si se tiene en cuenta que todavía no hemos recibido el coletazo de la crisis económica mundial y ya la cartera de crédito comercial crece a un escandaloso 96% anual en enero de 2009.

Es deber ineludible del Congreso conjurar de inmediato la crisis que se incuba desde enero de 2007, al aumentar la base para la liquidación de la tasa de interés de usura. ¿Cómo conjurarla?

Unificando la tasa de interés de usura y restaurando la base de cálculo a niveles compatibles con la racionalidad de una economía de libre empresa.

ARGUMENTOS ADICIONALES EN CONTRA DE LA DESMEMBRACIÓN

Las empresas, sin importar su tamaño participan por el lado de los costos en dos mercados clave: el mercado del trabajo y el mercado financiero. Estos tienen como punto de referencia dos precios vitales para la salud de los productores: el salario y la tasa de interés.

Como es función económica de un estado social de derecho que respeta la libertad de empresa, crear condiciones de igualdad para todos los productores, los gobiernos de las economías de mercado proporcionan a sus empresarios dos precios de referencia que garantizan la equidad desde el punto de vista de los costos. Tales precios de referencia son el salario mínimo legal y la tasa de interés de usura. Con el primero se le pone un piso común al costo del trabajo y con el segundo se le coloca un techo común al precio del capital.

Por tanto, al fijar una mayor tasa de interés de usura para los microempresarios se está discriminando injustificadamente en contra de ellos lo cual deriva en disminución de su capacidad de pago e incumplimiento de sus obligaciones para con los bancos.

De otra parte, una función económica vital del Estado en una economía de mercado es proteger a los débiles de los precios discriminatorios entendidos estos como aquellos que son mayores simplemente porque los usuarios afectados carecen de poder de negociación.

La tasa de interés discriminatoria para los microempresarios es más aberrante si se tiene en cuenta que estos son unos créditos de fácil administración (en la práctica los microempresarios se han convertido en los mensajeros de las oficinas bancarias) bajos costos de manejo y riesgo ya que se colocan con las mejores garantías del mercado, por lo cual es muy inferior el monto de las provisiones que requieren con relación a las otras modalidades de crédito.

Es más. En caso de ejecuciones por vía jurídica los plazos y los costos de un proceso, a un microempresario, son mínimos comparados con el resto de deudores debido a la débil o ninguna oposición jurídica.

Por el contrario, la administración de los créditos preferenciales exige dilatadas negociaciones entre el banco y sus mejores clientes y obliga a los establecimientos de crédito a recurrir a sus funcionarios de más alta calificación que son precisamente los que devengan mayores salarios lo cual implica mayores costos.

Qué distinto cuando se trata de microcréditos en que un funcionario bancario de bajo rango indica cuáles son las condiciones que el banco impone y que sumisamente el microempresario acepta y cumple al pie de la letra.

Similares circunstancias se presentan cuando se trata de créditos de difícil recaudo. El cliente preferencial gracias a su situación económica dilata los procesos ejecutivos acudiendo a través de sus abogados a todo tipo de recursos, entre los múltiples contemplados en los códigos, mientras que el usuario de un microcrédito prácticamente no presenta posición a la contraparte y es rápida la ejecución de este tipo de clientes, pues solo lleva el tiempo que necesita el juzgado para efectuar el trámite que condene al cliente.

En términos de empleo, y en pleno desarrollo de la crisis económica mundial es irracional fijar cargas más graves a los sectores que hacen la mayor contribución a la generación de empleo.

Por cada peso de crédito los microempresarios generan mayor empleo que el resto de los empresarios de la economía. Subir artificialmente las tasas de interés desalienta no solo a los pequeños empresarios que están desarrollando proyectos productivos, sino también a los que desean entrar con nuevos proyectos. Ambos fenómenos repercuten desfavorablemente sobre el empleo.

La tasa discriminatoria de interés de usura no es ajena al aumento del desempleo que muestra Colombia con posterioridad a la vigencia de la medida que se está comentando. En efecto a comienzos de 2007 el desempleo era de 13.9% y ahora es de 14.2% (Dane).

La tasa discriminatoria de interés de usura también presenta exabruptos como el de considerar de mayor riesgo el crédito microempresario que el crédito al consumo.

En efecto quien obtiene un crédito para consumo adquiere un bien que además de no generar ingresos le produce gastos adicionales. Tal es el caso, por ejemplo, de quien financia un carro para su servicio personal o de consumo.

Por el contrario, quien obtiene un crédito de la modalidad microcrédito adquiere bienes que le servirán para generar nuevos bienes o nuevos servicios con un valor agregado. Este valor agregado es una nueva fuente de ingresos que alimenta el pago de los intereses y del capital que genere la obligación que ha contraído. Este sería el caso del empresario que adquiere un carro para prestar el servicio de trasporte escolar, lo que conlleva a generar un puesto de trabajo (conductor) y recibir ingresos derivados del servicio de trasporte.

En esta forma queda demostrado que es considerablemente menos riesgoso un microcrédito que un crédito de consumo.

Una razón más para que la tasa de interés de usura de los microcréditos no deba ser superior a la tasa de interés de usura del crédito de consumo consiste en que el Estado debe dar incentivos a las actividades que contribuyen al aumento del PIB en comparación con las que constituyan adquisición de bienes de consumo.

ARGUMENTOS PARA CAMBIAR LA TASA DE INTERÉS BANCARIO CORRIENTE QUE SIRVE DE BASE PARA CALCULAR LA TASA DE INTERÉS DE USURA

En una economía de mercado donde prevalece la libertad de empresa la verdadera tasa de interés de colocación, es aquella que fija la oferta y demanda de dinero conformada por oferentes y demandantes de crédito con poder de negociación para pactar una tasa de interés.

La única tasa de colocación que es en verdad una tasa de interés de mercado es la del crédito preferencial, pues está conformada por agentes económicos que poseen los elementos necesarios para negociar una tasa.

Las tasas de interés correspondientes a colocaciones de créditos ordinarios, de consumo, de vivienda y microcréditos no son tasas de mercado. Son tasas impuestas.

No es sorprendente constatar que la tasa de colocación preferencial sea la más baja de todas y por consiguiente la única tasa de referencia apropiada para determinar el límite de las tasas de interés. Así ocurre en los Estados Unidos, donde la tasa de interés de referencia, la Prime Rate, es precisamente la tasa de interés de los préstamos que otorgan los bancos de los Estados Unidos a sus mejores clientes.

Téngase presente que para los préstamos en moneda extranjera, los bancos colombianos usan la Prime Rate más 1 o 2 puntos porcentuales.

Por otra parte, la tasa de interés de colocación de los bancos colombianos a sus clientes sin poder de negociación, está casi a la par con la tasa de usura, es decir, la tasa de interés de usura actúa como límite a las tasas de interés que cobra el sistema bancario colombiano.

Por consiguiente, si la base para liquidar la tasa de interés de usura es superior a la tasa de interés de mercado, la tasa de interés de usura resultante será discriminatoria para todas las empresas de la economía, incluso las corporativas y multinacionales, con nefastos efectos sobre el PIB, las exportaciones y el empleo.

Afectar el PIB y las exportaciones es negativo para la capacidad de pago de todos los productores de la economía, hecho que incrementa la cartera vencida de los bancos y atenta de manera grave contra la estabilidad del sistema financiero colombiano.

Por eso los sectores de la economía, sin excepción, han expresado a través de todos los canales de comunicación la necesidad de bajar las tasas de interés para no poner en riesgo la solvencia de los establecimientos de crédito y la resistencia de la economía colombiana para soportar los embates de la crisis económica mundial.

No se entiende que el Gobierno colombiano a partir del 1° de enero de 2007, sin ninguna justificación económica o de justicia social haya hecho brincar la tasa de interés de usura en 632 puntos básicos, salto que en pocas semanas fue seguido por las tasas de colocación de los establecimientos de crédito dañando de inmediato la calidad de su propia cartera y desestimulando la inversión en momento en que la actividad económica está significativamente debilitada.

Por lo expuesto, desde los enfoques racional, económico, social, administrativo y jurídico se observa claramente que la tasa de interés bancario correspondiente a las tasas de interés de colocación del crédito comercial de índole preferencial debe ser la base para la fijación de la tasa de interés de usura, la cual se debe calcular, según lo indica el Código Penal en su artículo 305, multiplicando por 1.5 el nivel que indique la tasa de interés de colocación del crédito comercial preferencial.

De los honorables Congresistas,

Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Virgüez P., Carlos Alberto Baena López, Senadores de la República; *Gloria Stella Díaz Ortiz,* Representante a la Cámara.

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 27 del mes de julio del año 2010 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 47

con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Manuel Virgüez*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL
Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 27 de julio de 2010

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 47 de 2010 Senado, *por la cual se unifica el precio máximo del dinero o tasa de interés de usura y se modifica su actual cálculo por un sistema más racional y económico,* 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 Tercera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 27 de julio de 2010

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Tercera 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,

Armando Benedetti Villaneda.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 49 DE 2010 SENADO

por medio de la cual se dictan disposiciones para garantizar la preservación, conservación y regeneración de los ecosistemas de páramos y el desarrollo sostenible de las regiones de páramo en Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO I

Objeto de la ley, principios, interés estratégico y planificación

Artículo 1°. *Objeto de la ley*. La presente ley, tiene como objeto establecer los ecosistemas de páramos como Áreas Protegidas de Conservación Estratégica y las condiciones, para la preservación, conservación y, regeneración de las zonas o regiones de páramo en Colombia.

Artículo 2°. *Principios y normas generales*. Para el desarrollo del objeto y de las disposiciones que se establecen en la presente ley, se consagran los siguientes principios y normas generales:

1. Los páramos deben ser entendidos como zonas o regiones que integran componentes tanto biológicos, geográficos, sociales y culturales.

2. Se declara de prioridad nacional e importancia estratégica para el desarrollo del país a los ecosistemas de páramo en Colombia, en armonía con los instrumentos relevantes de derecho internacional de los que la República de Colombia es parte signataria.

3. Las actividades en las regiones o zonas de páramo y en las zonas amortiguadoras de las mismas, deben desarrollarse en forma sostenible y deben ser compatibles con los objetivos de preservación, conservación y regeneración de los ecosistemas de páramo allí existentes, para lo cual se deben proponer alianzas estratégicas con la población, tanto indígena como campesina, para el mejoramiento de las condiciones de vida humana y de los ecosistemas.

4. El Estado por medio de las autoridades competentes, en alianza con institutos de investigación y organizaciones de la sociedad civil, promoverá el desarrollo de acciones orientadas a estimular el estudio, la investigación científica, la asistencia técnica, la transferencia tecnológica, así como el fortalecimiento, la conservación y la protección de los conocimientos ancestrales y tradicionales, como elementos fundamentales para la conservación de los ecosistemas de páramos.

5. El Estado garantizará el derecho de las comunidades indígenas habitantes de estos territorios, dentro del marco de la Constitución y la ley, respecto a realizar las actividades sociales, económicas, ambientales y culturales, orientadas al desarrollo propio, compatibles con los fines de conservación ambiental que hayan emprendido en sus territorios con anterioridad a esta ley, conforme a la Ley 21 de 1991 y demás normas complementarias.

6. Los ecosistemas de las zonas de páramo, cumplen una función fundamental en la reproducción de la vida principalmente por las fuentes hídricas contenidas en ellos, por lo cual en aquellas áreas alteradas por actividades humanas o naturales de diverso orden y que se determinen como prioritarias para la conservación, el Estado deberá garantizar procesos de restauración ecológica, soportados en una base científica adecuada.

7. Los planes, programas, proyectos y acciones, que se pretendan adelantar por parte de las autoridades competentes en las regiones de páramo, deberán estar acorde con los planes de manejo de las

mismas y estar dirigidos a la conservación, preservación, regeneración de los ecosistemas y zonas de páramo.

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

9. En ningún caso la presente ley permitirá tratamientos distintos a los consagrados en la legislación vigente para las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

10. Se reconoce al ecoturismo debidamente regulado en las regiones de páramo como una estrategia para su conservación.

11. En la protección de los ecosistemas de páramo se adopta un enfoque ecosistémico e intercultural que reconoce el conjunto de relaciones socioculturales y procesos ecológicos que inciden en la conservación de la diversidad biológica, de captación, almacenamiento y regulación hídrica.

Artículo 3°. *Interés prioritario e importancia estratégica*. Se declara de interés prioritario e importancia estratégica para la nación, la preservación, conservación y regeneración de los ecosistemas de páramo.

Las autoridades ambientales definirán la categoría de manejo respectiva de acuerdo con las características biofísicas y socioeconómicas de cada área de páramo.

Parágrafo. Las autoridades ambientales competentes, conforme al plan de manejo ambiental establecido para cada una de las regiones de páramo y previa la realización de los estudios respectivos, declararán de las categorías protegidas existentes en la legislación colombiana, las áreas que así lo ameriten de manera tal que las mismas sean preservadas, conservadas y regeneradas en forma adecuada, las áreas actualmente declaradas como parques nacionales naturales, conservan su categoría de manejo.

CAPÍTULO II

Institucionalidad y competencias

Artículo 4°. *Atribuciones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial*. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, como organismo rector de la gestión del medio ambiente y para la conservación de las Áreas Protegidas de Páramo en Colombia, expedirá las normas requeridas para su ordenación, protección, control, administración, conservación y regeneración.

Artículo 5°. *Dependencias especiales*. El Ministerio de Ambiente, Vivienda Desarrollo Territorial, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) y demás Autoridades Ambientales conjuntamente con las entidades territoriales correspondientes, deberán reconocer o designar dentro de sus estructuras orgánicas y con recursos humanos de su propio plantel, cuando sea necesario, las respectivas dependencias con el fin de desempeñar las funciones para la conservación de las áreas de Páramos, que les corresponden, conforme a la presente ley y según lo establecido en la Ley 99 de 1993 y la Ley 489 de 1998 y las normas que la adicionen o modifiquen.

Parágrafo. En el marco de su autonomía, las Corporaciones Autónomas Regionales y Corporaciones para el Desarrollo Sostenible, deberán reconocer o designar las dependencias a que se refiere el presente artículo.

CAPÍTULO III

Planificación

Artículo 6º. *Planes de manejo*. Las Autoridades Ambientales, a excepción hecha por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, deberán elaborar o actualizar, previo agotamiento de los mecanismos de participación ciudadana y de consulta previa con las comunidades indígenas y habitantes de la región, los Estudios de Estado actual de Páramos, y adoptar e implementar los Planes de Manejo Ambiental de los ecosistemas de Páramo encontrados bajo su jurisdicción de conformidad con la definición de la categoría de manejo más adecuada y las directrices del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Los planes de manejo deberán establecer una delimitación geográfica para minimizar, controlar, restringir y/o prohibir las actividades de agricultura extensiva, pastoreo, minería y todas las prácticas no permitidas por esta ley que atentan con los ecosistemas de páramo o sus áreas conexas y en cambio se establezcan programas integrales para la conservación y el uso sostenible de la tierra en estas últimas.

Parágrafo 1°. En los páramos compartidos entre las corporaciones autónomas regionales y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, los planes de manejo ambiental deberán elaborarse de manera coordinada atendiendo a lo dispuesto en las normas sobre el manejo de cuencas y ecosistemas compartidos entre dos o más autoridades ambientales.

Para la implementación de las actividades definidas en los Planes de Manejo Ambiental de los páramos, las Autoridades Ambientales a excepción hecha del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, podrán efectuar inversiones conjuntas en los términos que la ley establezca.

Parágrafo 2°. Las Autoridades Ambientales, excepción hecha del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en cuya jurisdicción se encuentren páramos, deberán incluir en los Planes de Acción Trienal (PAT) y en los Planes de Gestión Ambiental Regional (PGAR), los planes, proyectos, programas y actividades que permitan dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley y en los respectivos planes de manejo de páramo. De encontrarse aprobados los planes antes citados, deberán adelantarse las modificaciones o ajustes

respectivos, las cuales deberán incluirse en el año calendario inmediatamente siguiente al que fueron realizados.

Parágrafo 3°. Los Planes de Manejo incluirán un sistema de seguimiento para evaluar, supervisar, monitorear el estado y tendencias de las zonas de páramo y las correspondientes actividades de conservación, preservación y restauración.

Parágrafo 4°. Estas disposiciones son complementarias y no derogan las existentes en disposiciones legales, reglamentarias y demás instrumentos normativos vigentes sobre los Planes de Manejo Ambiental.

TÍTULO II

ÁREAS DE PÁRAMO

CAPÍTULO I

Definiciones y clasificación

Artículo 7º. *Definición*. Para efectos de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

Páramo. Ecosistema de alta montaña, ubicado entre el límite superior del Bosque Andino y, si se da el caso, el límite inferior de los glaciares o nieves perpetuas, en el cual dominan asociaciones vegetales tales como pajonales, frailejones, matorrales, prados y chuscales, además puede haber formaciones de bosques bajos y arbustos y presentar humedales como los ríos, quebradas, arroyos, turberas, pantanos, lagos y lagunas. Adicionalmente son ecosistemas cuya estructura ecológica, permite el desarrollo de funciones ecológicas fundamentales para el ciclo hidrológico, en especial la captación, acumulación y regulación de recurso hídrico.

Área protegida. Área debidamente alinderada y declarada como tal, que se administra, regula y maneja con el fin de alcanzar en forma permanente objetivos específicos de conservación "in situ" de la biodiversidad.

Categoría de manejo. Unidad de clasificación a la cual se asigna un área protegida para cumplir determinados objetivos de conservación, teniendo en cuenta sus características naturales específicas. Esta denominación agrupa las diferentes áreas que por los valores de su oferta natural, son administradas bajo unas mismas directrices de manejo.

Artículo 8º. *Clasificación*. Los ecosistemas de páramo en general comprenden tres franjas fundamentales:

Subpáramo o páramo bajo: Franja inferior del páramo que sigue a la ocupada por la vegetación arbórea del bosque andino de la región. Se caracteriza por el predominio de chuscales, vegetación arbustiva y de bosques bajos altoandinos.

Páramo propiamente dicho: Franja intermedia del páramo caracterizada principalmente por vegetación dominante de pajonales y diferentes especies de frailejones ubicado entre 2.900 y 4.000 m.s.n.m.

Superpáramo o páramo alto: Franja superior del páramo caracterizada por poca cobertura vegetal y diferentes grados de superficie de suelo desnudo ubicado entre los 4.000 y 5.200 m.s.n.m.

Los límites altitudinales en que se ubican las diferentes franjas de estos ecosistemas varían entre las cordilleras, debido a factores orográficos y climáticos locales establecidos correspondientemente según estudios preliminares.

Parágrafo. Las definiciones son complementarias a lo dispuesto con anterioridad por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

CAPÍTULO II

Prohibiciones de uso e instrumentos de gestión

Artículo 9º. *Prohibiciones de uso*. En los ecosistemas de páramo, regulados por esta ley se prohíbe la realización de las siguientes actividades:

1. La disposición final, manejo y quema de residuos sólidos y/o peligrosos.

2. La introducción y manejo de organismos genéticamente modificados y de especies exóticas o no nativas.

3. Uso y aprovechamiento de la biodiversidad con cualquier fin, incluidos los de subsistencia salvo lo dispuesto en la presente ley sobre comunidades indígenas allí presentes.

4. Expansiones urbanas y construcción de vías que interfieran con el natural crecimiento y preservación del ecosistema y de las fuentes hídricas.

5. Prácticas de agricultura y ganadería.

6. Uso de maquinaria pesada.

7. Construcción de obras que alteren el ciclo natural del agua o produzcan efectos negativos, deterioro o pérdida de la biodiversidad.

8. Destrucción de cobertura vegetal nativa.

9. Llevar y usar cualquier clase de juegos pirotécnicos o portar sustancias inflamables, explosivas y químicas.

10. Actividades industriales.

11. Actividades de exploración, y explotación petrolera y minera. Además adelantar las obras con base en los títulos mineros previamente otorgados que pueden afectar funciones ecológicas estratégicas.

12. Talas y quemas.

13. Fumigación y aspersión de químicos.

14. Y demás usos que resulten incompatibles de acuerdo con lo definido en el plan de manejo de páramo debidamente adoptado y con el objetivo de conservación y protección de estos ecosistemas.

Parágrafo 1º. El incumplimiento de lo aquí ordenado dará lugar a la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias contempladas en el

artículo 85 de la Ley 99 de 1993, o las normas que lo modifiquen o sustituyan, sin perjuicio de las demás acciones penales y civiles a que haya lugar.

Parágrafo 2°. Las prácticas económicas llevadas a cabo por las comunidades indígenas, minorías étnicas y pequeños propietarios serán objeto de análisis con el fin de evitar el deterioro de la biodiversidad del suelo, utilización de productos químicos y demás actividades indebidas, y promover actividades de producción alternativas y ambientalmente sostenibles que esté en armonía con los objetivos y principios de la presente ley.

Parágrafo 3°. El Gobierno Nacional buscará alternativas para minimizar los daños ambientales producidos por las vías de transporte, con un plazo máximo de 4 años, y establecerá las contribuciones correspondientes al uso de dichas vías y demás actividades productivas que se encuentren en esas áreas.

Artículo 10. *Créditos*. Las entidades crediticias y de fomento agrícola públicas o privadas, nacionales o extranjeras, Organizaciones No Gubernamentales nacionales o extranjeras, y Agencias de Cooperación, no podrán otorgar créditos, préstamos y donaciones para la ejecución de las actividades señaladas en el artículo anterior, a excepción de lo dispuesto en su parágrafo 2° del artículo anterior.

Artículo 11. *Adquisición de predios*. Con el fin de cumplir con las acciones de conservación y preservación de los ecosistemas de páramo, el Gobierno Nacional podrá iniciar procesos de adquisición de predios dondequiera que se estén afectando los ecosistemas de páramo y en especial, las fuentes hídricas pertenecientes a estos, según las prohibiciones de uso establecidas en el artículo 13 de la presente ley y las categorías de manejo que se dispongan.

Parágrafo 1°. Para los efectos previstos en este artículo, las autoridades ambientales y territoriales actuarán mediante acciones progresivas para la recuperación de las áreas protegidas, establecimiento y control de las fronteras agrícolas, de pastoreo y mineras.

Las autoridades ambientales podrán acordar los procesos de recuperación de las zonas con las comunidades indígenas, minorías étnicas y pequeños propietarios, mediante la designación de funciones de preservación, recursos para las poblaciones que se comprometan con el respeto a las fronteras altitudinales y la eliminación de las prácticas prohibidas.

Las anteriores acciones estarán acompañadas con programas de educación ambiental y generación de procesos productivos alternos dirigidos a la población paramuna.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional podrá declarar de utilidad pública e interés social, la adquisición por negociación directa o demás acciones en los términos y condiciones establecidos en el artículo 107 de la Ley 99 de 1993.

Artículo 12. Se preservarán los derechos de las comunidades indígenas y minorías étnicas que habiten estas zonas con anterioridad a la declaratoria como Áreas Protegidas.

Parágrafo. Para el desarrollo de las acciones derivadas de esta ley se establecerá un régimen de manejo concertado entre conocimientos tradicionales y conocimientos científicos para la formulación, implementación y seguimiento de las estrategias de conservación de estos ecosistemas, teniendo en cuenta las prohibiciones de uso establecidas por el artículo 9º.

Artículo 13. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAG) y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), o las entidades que hagan sus veces, con la participación de las autoridades ambientales deberán realizar un proceso de clarificación de la propiedad y/o tenencia de la tierra en Zonas de Páramo para los efectos del artículo anterior. Para lo cual contarán con un término máximo de cuatro años.

Artículo 14. *Instrumentos financieros*. Para la realización de actividades de conservación y preservación de los ecosistemas de Páramo, la adquisición de los predios según se requiera el Gobierno Nacional, las entidades territoriales, las entidades administrativas de la jurisdicción correspondiente, deberán establecer en el Plan Nacional de Desarrollo, en sus Planes de Desarrollo Territorial, en los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas (POMCAS), las inversiones necesarias para la ejecución de tales actividades.

Parágrafo 1°. Cuando la conservación, restauración y preservación de los páramos y sus fuentes hídricas adquieran importancia estratégica para la prestación de los servicios públicos *(de acueducto y distritos de riego)*, las personas prestadoras del servicio, podrán realizar inversiones, a través de las autoridades ambientales correspondientes, en las zonas de que trata esta ley conforme a lo establecido por la respectiva autoridad ambiental en el Plan de Manejo Ambiental, y dentro de las políticas de conservación de estas zonas.

Parágrafo 2º. Las autoridades ambientales utilizarán los recursos que reciben por concepto de tasa de uso del agua de las personas naturales y jurídicas, privadas y públicas, que utilicen el recurso o las áreas de páramo establecidas.

Parágrafo 3°. Los recursos financieros de igual manera podrán provenir del Plan Nacional de Desarrollo Forestal, de planes y programas de recuperación de servicios ambientales, de ONG y demás recursos gestionados por el Gobierno a nivel nacional o internacional.

TÍTULO III

OTRAS DISPOSICIONES

CAPÍTULO I

Protección y armonización

Artículo 15. Los Planes de Ordenamiento Territorial deberán armonizarse con lo dispuesto en la presente ley. Para ello, los municipios deberán revisar y ajustar los contenidos de sus Planes de Ordenamiento Territorial (POT) a la clasificación de usos del suelo y zonificación que se adopten en los planes de manejo de las regiones de páramo. De igual forma, los planes de manejo de páramos deben articularse con los planes de ordenación de cuencas hidrográficas.

Artículo 16. *Informes de evaluación*. La Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios y la Contraloría General de la República verificarán el cumplimiento de las obligaciones señaladas en la presente ley.

Parágrafo. El informe Nacional Ambiental Anual a que está obligado el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) deberá incluir el reporte del avance de lo dispuesto en la presente Ley.

TÍTULO IV

CAPÍTULO I

Disposiciones finales

Artículo 17. *Facultad reglamentaria*. El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley en el plazo máximo de 12 meses a partir de la vigencia de la presente ley y dará cumplimiento a las adecuaciones y medidas necesarias para el cabal cumplimiento de la presente ley.

Artículo 18. *Promulgación y divulgación*. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga y sustituye todas las disposiciones que le sean contrarias.

Artículo Transitorio. Los proyectos, obras o actividades que actualmente se desarrollan en áreas de páramos, que no se encuentren conformes con lo expuesto en la presente ley y en los páramos de manejo de páramo adoptados por las corporaciones autónomas regionales, contarán con el término de dos (2) años a partir de la promulgación de esta ley, para dar por terminado su actividad conforme a los lineamientos de manejo que determine la autoridad ambiental competente. En todo caso los proyectos cobijados por el régimen de transición, solamente podrán extenderse por el término que expresamente señalen las corporaciones autónomas regionales y la Unidad administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o la unidad territorio correspondiente, con la finalidad exclusiva de realizar actividades de recuperación, restauración y compensación, las cuales no podrán tener fin comercial.

De los honorables Congresistas,

Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Virgüez P., Carlos Alberto Baena López, Senadores de la República; *Gloria Stella Díaz Ortiz,* Representante a la Cámara.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ANTECEDENTES DEL PROYECTO

Para la construcción del presente proyecto se realizaron durante el año 2007 cuatro audiencias públicas realizadas en las ciudades de Santa Marta, Tunja, Popayán y Pasto, con el fin de poder conocer las inquietudes que tuvieren las comunidades asentadas en las zonas de páramos. Se tuvieron en cuenta inquietudes que presentaron académicos, miembros de ONG, ambientalistas, indígenas y campesinos.

También hemos recogido, para elaborar este proyecto, muchas de las sugerencias hechas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, incluyendo el enfoque sistémico que nos fue planteado mediante oficio que amablemente nos hicieran llegar. De igual manera, hemos recogido algunos criterios de las Corporaciones Autónomas Regionales frente al mismo proyecto de ley. Agradecemos a todos sus criterios y su ayuda.

El Movimiento Político MIRA, radicó, después del proceso descrito anteriormente, el Proyecto de ley número 28 de 2008 sobre la preservación, conservación y regeneración de los ecosistemas de páramos.

El Proyecto fue aprobado en Primer debate por la Comisión Quinta del Senado. Después de haber sido radicada la Ponencia positiva para segundo debate en Plenaria de Senado, el Proyecto fue archivado por términos.

En ese sentido, se retoma el Proyecto original presentado en el año 2008, recogiendo los principales aportes dados en los debates y en las ponencias que se rindieron en el trámite.

ASPECTOS GENERALES

El proyecto de ley tiene como objetivo avanzar en la regulación de las acciones para el cuidado y la preservación ambiental de zonas de protección especial como son las zonas de páramos existentes en Colombia; lo anterior, de conformidad a los derechos constitucionales colectivos y del ambiente, a los deberes del Estado de proteger y conservar la diversidad e integridad de las áreas de especial importancia ecológica, y a las declaraciones y acuerdos internacionales en los cuales Colombia es parte signataria.

Es importante que ante áreas de páramos de importancia ecológica significativa por la diversidad de su fauna, flora y abundancia hídrica, se cree y promuevan los medios legales, políticos, económicos y sociales necesarios para la protección de aquellas áreas que aún no han sido declaradas como áreas protegidas y por lo tanto no tienen Planes de Manejo, ni acciones definidas y permanen-

tes, tendientes a su preservación, y el desarrollo de sistemas efectivos de protección, seguimiento y control de los ya existentes.

Además se debe precisar, que el actual proyecto de ley tiene la mejor intención de avanzar en las acciones de manejo ambiental en Colombia, recordando siempre que toda acción en esta dirección debe garantizar los derechos colectivos de las comunidades indígenas y la participación de la población en los cuidados medioambientales.

SITUACIÓN ACTUAL

El ámbito ambiental ha sido uno de los ejes que menos se han trabajado a lo largo de la historia política, económica y social del país, tradicionalmente se encuentra que las regulaciones sobre los recursos naturales se han enfocado hacia el aprovechamiento económico, pero no hacia la protección y preservación de los mismos.

En la actualidad, uno de los principales tema de debate y conflicto social se encuentra en este componente ambiental y en la relación armónica del hombre con los recursos medioambientales existentes. En este contexto, el agua es uno de los principales componentes del conflicto ambiental; el acceso, posibilidades de uso, conservación de las fuentes, calidad y cobertura del servicio, entre otros, son los mayores problemas.

Los páramos son sistemas de suprema importancia por ser las principales fuentes de agua del país, es por esto que requieren una protección especial por parte del Estado y de la sociedad en contra de toda forma de explotación que esté en contra de los intereses de la nación.

Los páramos como ecosistemas naturales de alta montaña, se encuentran por el límite superior de los bosques alto andinos, aproximadamente a unos 2.800 metros del nivel del mar.

A causa de la estructura vegetal y la importancia de los suelos, los páramos tienen un alto potencial de regulación y almacenamiento hídrico, son la fuente de los principales ríos existentes en el territorio; los suelos y la vegetación nativa de los páramos tienen una propiedad de absorción y almacenamiento de agua, que al descender forman las llamadas estrellas fluviales o hidrográficas que distribuyen las aguas en diferentes direcciones provocando la formación de las vías fluviales naturales (98% del agua dulce utilizable), los ríos, los cuales son fundamentales para el consumo humano, abastecimiento de acueductos en centros urbanos, producción agrícola e industrial y la generación hidroeléctrica.

Además, estos ecosistemas son vitales por ser centros naturales de flora y fauna única en el mundo, prestar servicios ambientales como reguladores bioquímicos especialmente significativos en relación con el efecto invernadero, cumplir importantes funciones culturales las cuales dependen de las lógicas propias de los grupos humanos que los habitan, sean campesinos, indígenas o colonos.

Los páramos en Colombia tienen una extensión de aproximadamente el 1.3% de la superficie del país[1], esto es el 64% de los ecosistemas de este tipo a nivel mundial, distribuidas en las cordilleras Oriental, Central y Occidental y la Sierra Nevada de Santa Marta. Actualmente en por lo menos 16 de las 45 unidades de conservación de la Unidad de Parques Nacionales Naturales del Sistema Nacional Ambiental, se encuentran ecosistemas de este tipo. Sin embargo, y desafortunadamente, los páramos vienen sufriendo serios procesos de transformación y degradación debido a la ocurrencia de hechos naturales, pero especialmente a los producidos por el hombre.

El futuro de estos importantes ecosistemas es aún incierto en Colombia, ya que sólo 19 de los aproximadamente 130 complejos de páramos, son áreas protegidas declaradas y poseen o están en proceso de formulación los Planes de Manejo Ambiental correspondientes, mientras que los demás no tienen ningún plan de manejo integral y público para su conservación, preservación y regeneración.

Estudios técnicos, universidades, movimientos sociales locales, organizaciones ambientales tanto nacionales como internacionales han hecho urgentes llamados de atención para la protección pública de estas fuentes naturales ante la continuidad de actividades inapropiadas para este tipo de ecosistemas que cada vez más se acerca a su desaparición.

Las prácticas más comunes y agresivas son:

• Prácticas inadecuadas y no sostenibles del uso de la tierra, en particular: la agricultura, que cuando pertenece a pequeños productores, la mayoría de técnicas no son adecuadas y cuando son cultivos industrializados se tiende al uso de maquinaria pesada y de grandes cantidades de químicos que contaminan los suelos y el agua.

• La ganadería, que por el pisoteo de los animales se arruinan los poros de la vegetación donde transita y se almacena el agua.

• La cacería, consumo local de especies como la boruga y el venado (piel, carne).

• La extracción de materiales como los musgos, principalmente en Navidad, extracción selectiva de madera que afecta de manera directa el albergue de importante diversidad de recursos biológicos a nivel de especies y genes, la captura de CO_2, el almacenamiento de materia orgánica y nutrientes.

• Quemas indiscriminadas.

• La disposición final de residuos sólidos municipales e industriales.

• La introducción y manejo de especies no nativas.

• Uso y aprovechamiento comercial de la flora y fauna.

---

[1] Mapa General de Ecosistemas de Colombia, Instituto Alexander Von Humboldt, 1998.

• Desarrollo de programas de reforestación inapropiados (pinos y eucalipto, que no retienen agua y acidifican el suelo).

• Fumigación y aspersión de químicos.

• Minería en pequeña escala sin licencias ambientales, ni prácticas de restitución (carbón, gravas, calizas y oro).

• Turismo sin control.

• Infraestructura vial sin planificación.

• Cultivos ilícitos.

Mientras que las prácticas indebidas aumentan, el incremento de los gases de efecto invernadero, por la alteración de la capa vegetal en estos ecosistemas, provoca una aumento del clima, cambios en los ciclos biológicos de las plantas, modificaciones en las migraciones y las áreas de distribución, tanto de especies vegetales como animales, y pérdida de zonas y ecosistemas de la alta montaña, como son los nevados y los páramos.

NECESIDAD DEL PROYECTO DE LEY

El país viene adquiriendo una clara conciencia acerca de la importancia que representa para el presente y para el futuro del país, la conservación de las fuentes de agua, particularmente en las zonas de páramos. Un estudio de la Contraloría General de la Nación "Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2001-2002", afirmó que "*para el año 2016, el 38% de la población de Colombia afrontará una grave crisis por falta de agua, situación esta que en un par de años afectará a un 70% de la misma población*".

Para la conservación de estos ecosistemas y en especial de las fuente hídricas es necesaria la formulación de políticas adecuadas que integren el conocimiento técnico y ancestral sobre la biodiversidad y la reducción de las prácticas que la amenazan, además de establecer las prácticas indebidas, la importancia de la planificación, el control y la armonización con las acciones y competencias existentes.

El actual proyecto en sus artículos 1º, 2º y 3º, pretende declarar todos los ecosistemas de páramos de Colombia, como Áreas Protegidas, entendidas como "áreas especiales en las cuales se procura la administración, regulación y manejo ambiental con el fin de alcanzar en forma permanente objetivos públicos y específicos de conservación de la biodiversidad". Para los fines de este proyecto, una vez declarados como áreas protegidas, los páramos deben ser clasificados dentro de las categorías de manejo establecidas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, según las características propias de cada lugar y sus necesidades. Esto se debe a la imposibilidad de equiparar la situación actual de todos los páramos y resolver sus problemáticas de la misma forma.

Para lograr los objetivos propuestos y seguir los principios que crea el proyecto, se hace referencia a las atribuciones correspondientes al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y las dependencias especiales en las entidades y autoridades ambientales involucradas con las acciones promovidas a partir de la aprobación de presente proyecto de ley (artículo 4º y 5° del proyecto de ley).

En el artículo 6° se establece lo relacionado con los Planes de Manejo Ambiental que se deben formular a partir de la declaratoria de las Zonas de Páramo como áreas protegidas; en este aspecto se propone que, como complemento a lo establecido con anterioridad a la presentación del proyecto, los planes dirigidos a las zonas de páramo deben tener en cuenta los estudios preliminares elaborados por las Corporaciones Autónomas, además de establecer fronteras latitudinales y geográficas para que de manera progresiva, las prácticas nocivas para el ecosistema sean reducidas y erradicadas.

El establecimiento de estas fronteras es una acción necesaria cuando se habla de establecer áreas protegidas para la **preservación, conservación y regeneración** de zonas especiales como las de páramos.

En cuanto a la regeneración o restauración de estas áreas, no se refiere a la reforestación sino a la natural restauración de la capa vegetal y la absorción hídrica de los suelos. Según estudios realizados por la Universidad Nacional, los ecosistemas de páramos tiene una facultad de autorrecuperación como ninguno, por las condiciones medioambientales en las que se encuentran, siempre y cuando haya un cese de las actividades que lo afectan y el ecoturismo como medio de sostenibilidad, se realice controladamente.

El proyecto de ley tipifica además, la prácticas indebidas, que tienen grandes consecuencias sobre estos sistemas ecológicos, y advierte la necesidad de pensar y actuar en beneficio de las comunidades que viven en y de estos ecosistemas. Es por ello que, para su tratamiento adecuado, se reconozca y defienda la constitucional participación de las comunidades que se vean afectadas en este tipo de acciones, ya sea porque parte de sus prácticas productivas dependen de los ecosistemas de páramo, o porque sus tradiciones, creencias y espacios de vida están relacionados con estos ecosistemas, como sucede con algunas comunidades indígenas.

El proyecto considera, en sus artículos 2°, 9° y 11, de interés prioritario el establecimiento de alianzas estratégicas con los pobladores de modo que se busquen alternativas a las prácticas productivas que son indebidas y se les concientice y eduque sobre el cuidado del páramo; de igual manera se resalta el trabajo con los conocimientos tradicionales y culturas que pueden suministrar esta población y las comunidades indígenas que habitan estas zonas.

Dentro de las estrategias de preservación de los ecosistemas de páramos, el proyecto retoma lo dispuesto por la Ley 99 de 1993 en la cual el Gobierno

Nacional podrá tomar medidas para la progresiva adquisición de predios dondequiera que los ecosistemas de páramos se encuentren en una grave alteración y riesgo debido a las prácticas indebidas establecidas por este proyecto. En este sentido, es primordial hacer énfasis en que la declaratoria de las áreas de páramo como áreas protegidas y la eventual adquisición de predios, no puede ir en contra de los derechos de las comunidades indígenas y del mantenimiento de sus resguardos, pues tal y como lo señala la Constitución de 1991, los resguardos indígenas son inalienables, imprescriptibles e inembargables; los pueblos indígenas forman parte integral de las políticas de conservación de la biodiversidad.

FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

a) Tratados y Acuerdos Internacionales

Aparte de los acuerdos suscritos por Colombia a nivel mundial y continental para la Protección del Medio Ambiente y recursos naturales, Colombia ha participado en convenciones y declaraciones que están dirigidas a ecosistemas de alta montaña, humedales, protección de la diversidad biológica, dentro de los cuales se encuentran:

La Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de Fauna y Flora silvestres de Washington D. C., ratificado mediante Ley 17 de 1981; la Convención para la protección del patrimonio mundial, cultural y natural dado en París, Francia el 22 de noviembre de 1972 y ratificado mediante Ley 45 de 1983; "Programa 21, Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, Convenio sobre diversidad biológica, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo" que fue ratificado mediante Ley 165 de 1994; la Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente con Hábitat de Aves Acuáticas, dentro de los cuales se encuentran los ecosistemas de páramos, suscrito en Ramsar, Irán y que fue ratificado mediante la Ley 357 de 1997; la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo sostenible, Cumbre mundial sobre el Desarrollo sostenible en Johannesburgo de 2002; y la Declaración de Paipa.

Esta última fue creada durante el Primer Congreso Mundial de Páramos dada en Paipa, Colombia en el año 2002, en dicha Declaración se establece *"La importancia estratégica de los páramos para la vida y el mantenimiento de biodiversidad única en Colombia, la participación y concertación con las comunidades además de la integración de conocimientos culturales y científicos para la convivencia y preservación de estas zonas, la creación de alternativas para la formulación de políticas que ayuden a controlar las fronteras agrícolas y mitigar las prácticas agresivas contra el ecosistema..."*.

b) Constitución Política de Colombia:

En el contexto del presente proyecto de ley se debe precisar la obligatoriedad del Estado y de las personas frente a la protección y preservación del medio ambiente en general; la Constitución establece en los principios fundamentales que: "*es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación*" (artículo 8°),

En especial los artículos 79 y 80 establecen el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano, el deber del Estado de proteger la diversidad del ambiente, la conservación de las áreas de importancia ecológica y el fomento de la participación y educación de la comunidad en general y especial de aquella que se vea afectada por estas acciones.

El artículo 80 agrega, que el Estado tiene el deber de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, y en este sentido, la prevención y control de todo factor que signifique algún grado de deterioro ambiental, facultándolo en consecuencia, de medidas sancionatorias legales correspondientes.

c) Leyes:

La Ley 2ª de 1959 declara como Zonas de Reserva Forestal los terrenos baldíos ubicados en las hoyas hidrográficas y establece que para la preservación de los suelos, corrientes de agua, el Gobierno reglamentará la utilización de los terrenos de propiedad privada (artículo 2° y 13).

Con la Ley 99 de 1993 se establecen las zonas de páramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos como zonas de protección especial y se crean las tasas por la utilización del agua, retomadas parcialmente en el proyecto de ley. Además en el artículo 107 y 108 sobre la utilidad pública e interés social y la función ecológica de la propiedad se faculta al Gobierno para iniciar negociación directa o expropiación de bienes de propiedad privada, o la imposición de servidumbres, que sean necesarias para la ejecución de obras públicas destinadas a la protección y manejo del medio ambiente y los recursos naturales renovables, en coordinación con la autoridades ambientales correspondientes, para la cofinanciación de las acciones necesarias y con la activa participación de la sociedad civil.

La Ley 812 de 2003, Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, el artículo 83 sobre la protección de zonas de manejo especial, se modifica el artículo 16 de la Ley 373 de 1997 y se establece que "... *las zonas de páramo, bosques de niebla y áreas de influencia de nacimientos acuíferos y de estrellas fluviales, deberán ser adquiridos o protegidos con carácter prioritario por las autoridades ambientales, entidades territoriales y entidades administrativas de la jurisdicción correspondiente, las cuales realizarán los estudios necesarios para establecer su verdadera capacidad de oferta de bienes y servicios ambientales, para iniciar un proceso de recuperación, protección y conservación...*".

De la misma manera, el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,

emitió la Resolución 0769 de 2002 en la cual se definen las Zonas de Páramo y se dispone la creación de los Estudios sobre el Estado Actual de los Páramos y de los Planes de Manejo correspondientes, la Resolución 0839 de agosto de 2003 en la cual se establecen los objetivos, caracterizaciones, esquemas de evaluación financieros, entre otros, los plazos y la autorización de ampliación.

De los honorables Congresistas,

Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Virgüez P., Carlos Alberto Baena López, Senadores de la República; *Gloria Stella Díaz Ortiz,* Representante a la Cámara.

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 27 del mes de julio del año 2010 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 27 con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Manuel Virgüez*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 27 de julio de 2010

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 49 de 2010 Senado, *por medio de la cual se dictan disposiciones para garantizar la preservación, conservación y regeneración de los ecosistemas de páramos y el desarrollo sostenible de las regiones de páramo en Colombia,* 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 REPÚBLICA

Bogotá D. C., 27 de julio de 2010

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,

Armando Benedetti Villaneda.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 52 DE 2010 SENADO

mediante la cual se dignifica al adulto mayor y su familia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El objeto de esta ley es crear conciencia en el adulto mayor que los servicios sociales a que ellos requieren no son una dádiva, sino un derecho que en razón del proceso de vida laboral se construyó con el fin de sobrellevar la vejez.

Artículo 2º. Todo pensionado, demostrando con la certificación del Seguro Social y/o la entidad que lo jubiló, que habite la casa que compró con préstamo con ocasión de su empleo, tendrá derecho a que la valorización, todo lo que implique tasas, impuestos, servicios públicos domiciliarios y toda contribución que llegue a decretar el Gobierno o cualquier otra autoridad competente, en ningún momento podrá superar el IPC del periodo respectivo que coincide hoy con lo autorizado en materia pensional.

Parágrafo. Beneficios que podrán tener también los pensionados que hayan adquirido un bien por otro medio y que no tengan otro ingreso que su pensión y que no supere los 10 salarios mínimos legales mensuales.

Artículo 3º. El Ministerio de la Protección Social reglamentará la presente materia en un término de seis meses a partir de la promulgación de esta ley y vigilará que los Entes Territoriales, Departamentos, Distritos y Municipios dispongan de su cumplimiento.

Artículo 4º. La presente ley rige a partir de su sanción.

Álvaro Ashton Giraldo,

Senador de la República.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Constitución Política de Colombia establece en su artículo 46 que: “El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asisten-

cia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria". Y el Estado propenderá para que dicha protección sea real y efectiva, protegiendo especialmente a aquellas personas en circunstancias de debilidad manifiesta, cualquiera que sea su causa sin discriminación alguna.

Durante el tiempo que toda persona es asalariado activo y labora en determinada entidad, se le presentan facilidades para hacerse a su vivienda propia ya sea por convención y/o política, el trabajador hace uso de préstamo para comprar vivienda nueva o usada, con tasa de interés relativamente bajo y en algunos casos hasta el 80% del valor de la vivienda, además con plazos de 20 y/o 25 años, beneficios atractivos que la mayoría de trabajadores aprovechan pensando vivir en el futuro al fin de sus días en un inmueble bien ubicado pensando en una vejez digna y acorde a la labor desempeñada toda su vida laboral.

Pero al llegar a la edad del retiro forzoso, sus ingresos se ven reducidos obviamente porque recibe el 75% del salario; es decir, su calidad de vida se ve reducida, porque los servicios públicos están upaquizados, con alzas mensuales, el impuesto predial se actualiza cada cinco años y el deber de los Alcaldes es conseguir recursos para inversión, que optaron por aumentar los impuestos prediales que van de un 50%, 60%, 70% hasta un 90%.

Así las cosas, el pensionado, cuando debe gozar de tranquilidad, se ve obligado a vender el inmueble que con tanto sacrificio adquirió, cuando era trabajador activo, pensando en el disfrute de la vivienda que años atrás podía pagar y en la actualidad se ve obligado a reducir sus gastos, cambiando de estrato.

Es importante crear la normatividad que proteja a nuestros mayores en varios sentidos. Por tanto, esta ley busca proteger los derechos del adulto mayor, a tener calidad de vida, a no ver a las personas que dieron toda su capacidad laboral y que al final de sus vidas no se vean en la necesidad de salir de sus bienes adquiridos.

En este sentido, les solicito a los honorables Senadores de la República, su colaboración para que este proyecto de ley sea una realidad.

Atentamente,

Álvaro Ashton Giraldo,

Senador de la República.

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(Artículos 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 28 del mes de julio del año 2010 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 52 con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Álvaro Ahston*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 28 de julio de 2010

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 52 de 2010 Senado, *mediante la cual se dignifica al adulto mayor y su familia,* 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 REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 28 de julio de 2010

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***.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Armando Benedetti Villaneda.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 54 DE 2010 SENADO

por la cual se implementa el Retén Social, que garantiza la estabilidad laboral a grupos vulnerables y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el siguiente artículo, 52ª, a la Ley 909 de 2004:

Retén Social. Los servidores públicos que a la entrada en vigencia de la presente ley se encuentren nombrados en provisionalidad dentro de las entidades u organismos a los cuales se les aplica el sistema de carrera general o los sistemas específicos y especiales, no podrán ser separados de su cargo, salvo por las causales contenidas en la respectiva ley de carrera, si cumplen alguna de las siguientes condiciones:

a) Ser madre o padre cabeza de familia sin alternativa económica;

b) Estar en condición de discapacidad física mental, visual o auditiva;

c) Sufrir enfermedad que implique tratamiento continuo, con gran riesgo de la pérdida de la vida o de tipo terminal, quienes mantendrán su vinculación laboral hasta la culminación del tratamiento respectivo o la muerte;

d) Estar próximo a pensionarse, esto es, que le falten tres años o menos para acceder al derecho a la pensión;

e) Gozar de fuero sindical, salvo que medie sentencia judicial autorizando la desvinculación;

f) Encontrarse laborando en zonas de difícil acceso y/o en situación crítica de inseguridad.

Artículo 2°. Para efectos de aplicación de la presente ley se entenderán como zonas de difícil acceso y zonas en situación crítica de inseguridad:

Zonas de difícil acceso: Son aquellas que por sus características geográficas, deficiencia de vías y medios de transporte, exigen un esfuerzo físico o económico fuera de lo ordinario, para permanencia o movilización del servidor público.

Zonas en situación crítica de inseguridad: Son aquellas donde se presenta alteración del orden público que afecta el normal desarrollo de las actividades laborales.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Dilian Francisca Toro T., Luis Carlos Avellaneda Tarazona, Senadores de la República; *Bérner Zambrano Erazo,* Representante a la Cámara.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

El objeto del proyecto es establecer el Retén Social para grupos vulnerables, a fin de garantizarles la estabilidad laboral, materializando así los mandatos del Estado Social de Derecho que implica la búsqueda continua de la superación de las desigualdades y la protección de los menos favorecidos, que en el tema que nos ocupa es establecer con meridiana claridad que los servidores públicos que se encuentran nombrados en provisionalidad y ostenten la calidad de madres y/o padres cabeza de familia, sin alternativa económica o posean discapacidad física, mental, visual o auditiva, padezcan enfermedad con gran riesgo para su vida o con enfermedades de tipo terminal o estén amparados con fuero sindical, o laboren en zonas de difícil acceso o en zonas críticas de inseguridad, deben gozar de una protección especial en su estabilidad laboral, dentro de los términos que se establecen en la presente iniciativa legislativa.

2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

MARCO CONSTITUCIONAL

"Artículo 13. *Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan". (Subraya fuera de texto).

La Constitución Política autoriza expresamente al Estado para tomar medidas en favor de "...aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta...", precepto del que se deriva la posibilidad de tratar en forma privilegiada a estas personas, a través de medidas de diferenciación positiva.

La Corte ha señalado que precisamente el fin perseguido a través de las medidas de diferenciación positiva es el de contrarrestar o si se quiere equilibrar, los efectos negativos que generan las discapacidades en punto a la participación de los discapacitados en las distintas actividades que se desarrollan en la sociedad.

La jurisprudencia ha destacado que la adopción de este tipo de medidas no puede desconocer otras causas de marginalidad que pueden acompañar una u otra limitación, de la misma manera que ellas no pueden en sí mismas resultar violatorias del derecho de igualdad ni imponerse a las personas con discapacidad en violación de sus derechos.

En reconocimiento a esta política de protección de derechos el Gobierno Nacional expidió la Ley 790 de 2002, que en su artículo 12 consagró:

Artículo 12. Protección especial. De conformidad con la reglamentación que establezca el Gobierno Nacional, no podrán ser retirados del servicio en el desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública las madres cabeza de familia sin alternativa económica, las personas con limitación física, mental, visual o auditiva, y los servidores que cumplan con la totalidad de los requisitos, edad y tiempo de servicio, para disfrutar de su pensión de jubilación o de vejez en el término de tres (3) años, contados a partir de la promulgación de la presente ley.

Así mismo, la Corte Constitucional se ha manifestado a través de su jurisprudencia, así:

Sentencia C-174 de 2004:

"...Como lo ha explicado la Corte en numerosas ocasiones con la expresión acciones afirmativas o de diferenciación positiva, se designan políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, bien de

lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación. La Corte ha precisado que con dichas acciones si bien se acude a criterios que como la raza o el sexo en principio resultan discriminatorios y si bien ellas significan que el beneficio que se concede a ciertas personas, tiene como forzosa contrapartida un perjuicio para otras, ello no significa que con las mismas se contravenga el principio de igualdad."

La protección especial que se brinda a estas personas no contradice sino que atiende y desarrolla dicho texto superior, que no establece una igualdad formal sino que pretende asegurar la igualdad material y la vigencia de un orden justo a través, entre otras cosas, de acciones afirmativas que contrarresten los efectos de la discriminación de que han sido objeto determinados grupos sociales, a la vez que protejan particularmente aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.

Con estas acciones afirmativas o diferenciación positiva, se logran realizar los mandatos superiores que ordenan promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, así como proteger especialmente aquellas personas que se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta (artículo 13 C. P.).

En relación con dicha integración laboral de las personas con limitaciones físicas, cabe recordar en particular que en el **Convenio 159 de la OI** aprobado por la Ley 82 de 1988 que fue a su vez reglamentada por el Decreto 2177 de 1989 se fijaron claros parámetros para orientar la acción del Estado en esta materia.

Así, el artículo 1° de dicho Convenio establece que:

"**Artículo 1.**

1. A los efectos del presente Convenio, se entiende por "persona inválida" toda persona cuyas posibilidades de obtener y conservar un empleo adecuado y progresar en el mismo queden sustancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida.

2. A los efectos del presente Convenio, todo miembro deberá considerar que la finalidad de la readaptación profesional es la de permitir que la persona inválida obtenga y conserve un empleo adecuado y progrese en el mismo, y que se promueva así la integración o la reintegración de esta persona en la sociedad. (Negrilla fuera del texto).

En lo atinente a los prepensionados, debemos manifestar que el Gobierno Nacional expidió el Decreto número 3905 de 2009, "por el cual se reglamenta la Ley 909 de 2004 y se dictan normas en materia de Carrera Administrativa", con el fin de proteger a los provisionales que cumplan dos condiciones: que su nombramiento fuera efectuado antes del 24 de septiembre de 2004 y que le falten tres años para causar el derecho de pensión de jubilación a la fecha de expedición del mencionado decreto.

El citado Decreto 3905 de 2009, ha dejado desprotegido a un importante grupo de personas que no cumplen con las dos condiciones antes citadas, lo que hace necesario adecuar la calidad de prepensionado a los pronunciamientos de la Corte Constitucional.

En sentencia T-128 de 2009, en lo concerniente a la noción de preprensionado señala: "(…) tomando en consideración las modificaciones introducidas en la Ley 812 de 2003, recientemente la Corte en Sentencia T-338 de 2008, al momento de examinar un caso muy similar al analizado, por cuanto se alegaba asimismo el derecho a la aplicación del retén social a favor de un prepensionado de la ESE Rafael Uribe Uribe, manifestó lo siguiente:

"Si bien es cierto la noción de preprensionado se originó en la Ley 790 de 2002, la misma no resulta aplicable, en los términos previstos en esta, por cuanto operó la derogatoria de la misma por efecto la Ley 812 de 2003, lo cual hace que pierda sentido, teniendo en cuenta que lo que buscó el legislador fue proteger a las personas próximas a cumplir los requisitos para pensionarse para que efectivamente consoliden su derecho, en la aplicación del programa de renovación de la administración pública del orden nacional.

(...)

Por lo tanto, para evitar un trato diferenciado e injustificado de quienes alcanzaron a cumplir con los requisitos de pensión en los términos de la Ley 790 de 2002, antes del 27 de diciembre de 2005 y quienes (i) los cumplieron con posterioridad por efecto de que las liquidaciones de las entidades en las cuales laboraron se produjeron con posterioridad al 27 de diciembre de 2005, o porque (ii) no les fue posible el cumplimiento de los requisitos antes de la fecha citada, es que se hace necesario aplicar esta interpretación para evitar tratos jurídicos discriminatorios.

(...)

Así, la noción de persona próxima a pensionarse, en el nuevo contexto jurídico, debe formularse en relación con el término de liquidación de las empresas objeto del programa de renovación de la administración pública. Por tanto, se considerarán prepensionados aquellas personas próximas a pensionarse que cumplan con los requisitos para tal efecto dentro del término de liquidación de la empresa, fijado por el acto que la suprime y hasta tanto se liquide y se extinga su personalidad jurídica.

La proximidad en la consolidación del derecho a obtener la pensión de vejez, debe ser analizada en cada caso particular y concreto con base en criterios de razonabilidad, para que esta protec-

ción se extienda a quienes realmente se encuentran frente a una clara expectativa de causar el derecho pensional".

Debemos advertir, que la protección constitucional a grupos vulnerables vinculados laboralmente, se hace extensiva a aquellos que se encuentran en situación de debilidad, por ejemplo, los que sufren una grave afectación de su situación de salud. En efecto, en la Sentencia T-198 de 2006, la Corte precisó:

"Aquellos trabajadores que sufren una disminución en su estado de salud durante el transcurso del contrato laboral, deben ser considerados como personas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta, razón por la cual frente a ellas también procede la llamada estabilidad laboral reforzada, por la aplicación inmediata de *la Constitución. La protección legal opera por el solo hecho de encontrarse la persona dentro de la categoría protegida, consagrando las medidas de defensa previstas en la ley. Por su parte, el amparo constitucional de las personas en circunstancia de debilidad manifiesta permite al juez de tutela identificar y ponderar un conjunto más o menos amplio y variado de elementos fácticos para deducir la ocurrencia de tal circunstancia y le da un amplio margen de decisión para proteger el derecho fundamental amenazado o restablecerlo cuando hubiera sido vulnerado. En materia laboral, la protección especial de quienes por su condición física están en circunstancia de debilidad manifiesta se extiende también a las personas respecto de las cuales esté probado que su situación de salud les impide o dificulta sustancialmente el desempeño de sus labores en las condiciones regulares, sin necesidad de que exista una calificación previa que acredite su condición de discapacitados o de invalidez".*

Ahora bien, la Corte llama la atención sobre el hecho que el artículo 25 Constitucional debe interpretarse en concordancia con el artículo 13 Superior, pues la protección del trabajo en condiciones dignas y justas a que este alude comporta necesariamente para el caso de las personas con algún tipo de discapacidad el respeto de la estabilidad laboral reforzada que de manera reiterada se ha hecho referencia por la jurisprudencia de esta Corporación y que se basa en el mandato de protección especial que este contiene.

Este trato diferencial lo establece la legislación y la jurisprudencia en el entendido de proteger a las personas con discapacidad y a las madres y por extensión jurisprudencial a los padres que se encuentran en iguales condiciones.

En este caso, los *sujetos de protección son los menores, cuyos derechos tienen prevalencia sobre los demás conforme al artículo 44 de la Constitución. Es decir, conforme a lo expuesto, no se protege en situaciones como la que ahora analiza la Corte a la mujer por ser mujer, ni al hombre por ser tal, sino al uno o al otro cuando tengan la calidad de cabeza del hogar, en razón de la protección constitucional a que tiene derecho la familia, y de manera especial los niños, conforme a lo preceptuado, se repite, por el artículo 44 de la Constitución, pues ellos, por su condición, han de ser especialmente protegidos en todo lo que atañe a sus derechos fundamentales.*

Este proyecto de ley tiene por objeto a través de acciones positivas, aplicar el principio de estabilidad laboral, concepto que ha sido entendido como la garantía de que existan justas causas para dar por terminada la relación laboral. En tal sentido, la Corte Constitucional se ha pronunciado para afirmar que con dicho principio se pretende:

"Asegurar que el empleado goce de una certeza mínima en el sentido de que el vínculo laboral contraído no se romperá de manera abrupta y sorpresiva, de manera que no esté expuesto en forma permanente a perder su trabajo y con él los ingresos que permiten su propio sustento y el de su familia, por la decisión arbitraria del patrono".

Nos referiremos a los trabajadores aforados, indicando que el fuero sindical ha suscitado un amplio tratamiento normativo internacional por considerarse que "la protección que se brinda a los trabajadores y a los dirigentes sindicales contra los actos de discriminación antisindical es un elemento esencial del derecho de sindicación...". (Cfr. Libertad Sindical y Negociación Colectiva. Suiza, Oficina Internacional del Trabajo, 1994, p. 100).

De ahí que las violaciones de la libertad sindical no deban considerarse de igual grado que cualquier otro menoscabo laboral, sino de protección superior, en tanto constituye un derecho fundamental; respecto a esto, recordemos que el derecho de sindicación está consagrado en nuestro ordenamiento, constitucionalmente en el artículo 39 de la vigente Carta Política.

La Resolución de México sobre la Protección del Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva (adoptada en 1946 por la Tercera Conferencia de los Estados de América, miembros de la Organización Internacional del Trabajo) propugna: "Toda vez que la libertad sindical del trabajador individualmente considerado puede peligrar por las medidas de discriminación dirigidas contra él en el momento de su contratación para el trabajo o durante el término de su empleo, la legislación debería prohibir cualquier acto del empleador o de sus agentes que tenga por objeto: .... ocasionar perjuicios o molestar de cualquier modo a sus trabajadores por el hecho de ser miembro, agente o dirigente de un sindicato determinado; despedir a un trabajador por el único motivo de ser miembro, agente o dirigente de un sindicato determinado;...".

Por su parte, el Convenio sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva (adoptado en 1949 por la Organización Internacional del Trabajo e identificado como Convenio número 98), expresa: "Los trabajadores deberán gozar de una adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical

en relación con su empleo". Y agrega: "Dicha protección deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto... despedir a un trabajador o perjudicarle en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales..." (artículo 1°).

Asimismo, la Recomendación sobre Terminación de la Relación de Trabajo (adoptada en 1963 por la Organización Internacional del Trabajo e identificada como Recomendación número 119), estipula: "Entre las razones que no deberían constituir una causa justificada para la terminación de la relación de trabajo, figuran las siguientes: ... ser candidato a representante de los trabajadores o actuar o haber actuado en dicha calidad..." (artículo 3°).

El Convenio sobre los Representantes de los Trabajadores (adoptado en 1971 por la Organización Internacional del Trabajo e identificado como Convenio Nº 135), a la letra, dice: "Los representantes de los trabajadores en la empresa deberían gozar de protección eficaz contra todo acto que pueda perjudicarlos, incluido el despido por razón de su condición de representantes de los trabajadores, de sus actividades como tales, de su afiliación al sindicato o de su participación en la actividad sindical..." (artículo 1°).

Este breve iter nos muestra el "modelo de fuero sindical amplio". Las medidas aquí adoptadas, en relación a aquellos trabajadores que desempeñan actividad sindical, radica en que estos (para poder ejercer precisamente sus actividades sindicales en plena independencia) deben estar seguros de no padecer futuros perjuicios, a consecuencia de su mandato sindical.

Resulta conveniente aludir a una situación que plantea problemas particulares: el despido por motivos económicos, supuesto que es muchas veces utilizado dolosamente por los empleadores para despedir generalmente a los dirigentes sindicales. Pues bien, la Recomendación sobre los Representantes de los Trabajadores (adoptada en 1971 por la Organización Internacional del Trabajo, identificada como Recomendación número 143), ha normado esta práctica viciosa al "reconocer la prioridad que ha de darse a los representantes de los trabajadores respecto de su continuación en el empleo en caso de reducción del personal".

OBJETIVOS DEL FUERO

Fuero sindical, en términos simples y genéricos, es sinónimo de protección. Sin embargo, frente a tan escueta palabra, debemos preguntarnos: ¿qué se protege? ¿A quién se protege? Y, ¿cuándo se protege? Para responder tales interrogantes, es imperativo aludir a los aspectos objetivo, subjetivo y temporal del fuero sindical, respectivamente.

La doctrina mayoritaria y el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo postulan que la aplicación del fuero sindical sea extensiva a todos los trabajadores sindicalizados y no solo a los dirigentes, aunque (por supuesto) para estos últimos puede admitirse un grado superior de protección, habida cuenta que se encuentran expuestos en mayor medida a ser perjudicados por el empleador.

En suma, atendiendo a las actuales tendencias mayoritarias esbozadas, las que estimamos congruentes con los conceptos aducidos hasta el momento, podemos dar respuesta a las incógnitas inicialmente planteadas del siguiente modo: protección, ¿de qué? Protección de cualquier acto atentatorio a la libertad sindical. Protección, ¿a quién? Protección a los dirigentes sindicales. Protección, ¿cuándo? Protección al contratarlo, durante su empleo y a la cesación de este.

EFECTOS DEL FUERO SINDICAL

Los problemas se suscitan respecto a la cuestión (del despido), puesto que constituye la situación límite o extrema a la que puede llegar la discriminación antisindical; se discute si frente al despido injusto de un trabajador, debe reponérsele en su cargo o debe indemnizársele. De acuerdo a Mario Pasco Cosmópolis, "el despido injusto de un dirigente sindical comporta una doble agresión: al dirigente en cuanto trabajador y al colectivo de trabajadores. Esta segunda agresión no se satisface con una indemnización pagada al trabajador, sino únicamente con su restitución como trabajador y como dirigente". (En: Los Sindicatos en Iberoamérica. Lima, AELE Editorial, 1988, p. 297). Igual opinión sostiene la Organización Internacional del Trabajo, para la cual "la forma de reparación… debería ser la reparación total, tanto en el plano económico como en el profesional,... ya que se trata de violación de un derecho fundamental". Y, añade: "la mejor solución es generalmente el reintegro del trabajador en sus funciones con una indemnización retroactiva y el mantenimiento de sus derechos adquiridos". Finalmente, concluye: "En caso de imposibilidad de reintegración, las indemnizaciones por despido antisindical deberían ser las más elevadas que las previstas para los demás tipos de despido". (Cfr. Libertad Sindical y Negociación Colectiva. Suiza, Oficina Internacional del Trabajo, 1994, ps. 107 y 108).

Frente al despido, el trabajador aforado debe ser restituido en su cargo e indemnizado. Y ello por una simple razón: si solo cabría indemnización, sería demasiado fácil para el empleador despedir a un trabajador por motivos de discriminación sindical, menoscabando el derecho colectivo a la sindicación. Por ende, la restitución se erige como condición *sine qua nom* para la efectividad del fuero sindical, en caso de despido.

Con este proyecto no se atenta contra la constitucionalidad, ni contra los principios de la Carrera Administrativa, sino de reconocer los derechos que tienen las personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad, siendo necesario que el Estado brinde una protección especial a estas personas, evitando una problemática social que se generaría

en varios hogares colombianos al quedar sin el trabajo que les permitiera la remuneración constante con la cual brindan el sustento a sus familias.

El retén social es una protección laboral reforzada mediante la cual no podrán ser retirados del servicio en aplicación del Programa de Renovación de la Administración Pública, quienes cumplan alguna de las siguientes condiciones:

• Ser madre o padre cabeza de familia sin alternativa económica.

• Estar en condición de discapacidad física, mental, visual o auditiva.

• Sufrir enfermedad que implique tratamiento continuo, con gran riesgo de la pérdida de la vida o de tipo terminal, quienes mantendrán su vinculación laboral hasta la culminación del tratamiento respectivo o la muerte.

• Estar próximo a pensionarse, esto es, que le falten tres años o menos para acceder al derecho a la pensión.

• Gozar de fuero sindical, salvo que medie sentencia judicial autorizando la desvinculación.

• Encontrarse laborando en zonas de difícil acceso y/o en situación crítica de inseguridad.

Dilian Francisca Toro T., Luis Carlos Avellaneda Tarazona, Senadores de la República; *Bérner Zambrano Erazo,* Representante a la Cámara.

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 28 del mes de julio del año 2010 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 54 con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por la honorable Senadora *Dilian Francisca Toro*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 28 de julio de 2010

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 54 de 2010 Senado, *por la cual se implementa el Retén Social, que garantiza la estabilidad laboral a grupos vulnerables 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 Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 28 de julio de 2010

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***.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Armando Benedetti Villaneda.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

CONTENIDO

Gaceta número 467 - Miércoles 28 de julio de 2010

SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 47 de 2010 Senado, por la cual se unifica el precio máximo del dinero o tasa de interés de usura y se modifica su actual cálculo por un sistema más racional y económico. 1

Proyecto de ley número 49 de 2010 Senado, por medio de la cual se dictan disposiciones para garantizar la preservación, conservación y regeneración de los ecosistemas de páramos y el desarrollo sostenible de las regiones de páramo en Colombia. 6

Proyecto de ley número 52 de 2010 Senado, mediante la cual se dignifica al adulto mayor y su familia. 14

Proyecto de ley número 54 de 2010 Senado, por la cual se implementa el Retén Social, que garantiza la estabilidad laboral a grupos vulnerables y se dictan otras disposiciones. 15

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2010