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 474 Bogotá D. C., lunes, 2 de agosto de 2010 EDICIÓN DE 12 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 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 pueden 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 ubicada 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 estén 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 permanentes, 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 ha 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 temas 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, distribuidos 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.

---

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

• La introducción y manejo de especies no nativas.

• Uso y aprovechamiento comercial de la flora y fauna.

• 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 un 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 fuentes 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 (artículos 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 tienen 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 pueden 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 (artículos 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 los artículos 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 las 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
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 049 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 Quinta 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 refe-

rencia a la Comisión Quinta 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 55 DE 2010 SENADO

por la cual se modifica el esquema de financiamiento de la educación superior, definido en la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá,

Doctor

EMILIO OTERO DAJUD

Secretario General

Senado de la República

Ciudad.

Respetado doctor Otero:

En ejercicio de la facultad consagrada en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, presento a consideración del Honorable Congreso de la República el **Proyecto de ley número 55 de 2010 Senado,** *por la cual se modifica el esquema de financiamiento de la educación superior, definido en la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

La Ministra de Educación Nacional,

Cecilia María Vélez White.

Anexo: Articulado y exposición de motivos.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 55 DE 2010 SENADO

por la cual se modifica el esquema de financiamiento de la educación superior, definido en la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Adicionar* el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, con el siguiente parágrafo:

Parágrafo. Las entidades territoriales que tengan deudas por concepto de aportes a las universidades estatales, deberán proceder a su presupuestación y pago. El valor de esta deuda resulta de la diferencia entre el valor presente de los aportes que la entidad territorial tendría que haber efectuado y mantenido anualmente en pesos constantes desde 1993 y los aportes efectivamente realizados.

Las entidades territoriales contarán con seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley para la suscripción de los acuerdos de pago a que haya lugar.

Vencido este término sin que se haya suscrito el acuerdo de pago, cada universidad procederá a realizar la liquidación de tal deuda. Dicha liquidación constituirá título ejecutivo.

Artículo 2°. *Modificar* el artículo 87 de la Ley 30 de 1992, el cual queda así:

"La Nación incrementará sus aportes para el Sistema de Universidades Estatales – SUE, en un porcentaje que dependerá del crecimiento real del Producto Interno Bruto así: si el crecimiento real del PIB es mayor al 0% y menor del 5%, el incremento será del 30% de dicho crecimiento; si el crecimiento real del PIB es igual o mayor al 5% y menor que el 7.5%, el incremento será del 40% de dicho crecimiento; si el crecimiento real del PIB es igual o mayor al 7.5%, el incremento será del 50% de dicho crecimiento. Estos incrementos se realizarán a partir de la vigencia de la presente ley.

Los recursos a que hace referencia este artículo serán distribuidos por el Consejo Nacional de Educación Superior – CESU, de acuerdo con el mecanismo establecido por el Ministerio de Educación Nacional y el Sistema de Universidades Estatales, en razón del mejoramiento de la calidad de las instituciones que lo integran".

Artículo 3°. A partir del año 2011 la Nación asignará recursos adicionales al Ministerio de Educación Nacional para que sean distribuidos entre las universidades del Sistema de Universidades del Estado, SUE, según el grado de complejidad de las instituciones. Estos recursos estarán destinados a financiar:

a) La generación de nuevos cupos teniendo en cuenta el área del conocimiento, y el nivel y la metodología del programa respectivo.

b) La ampliación de la cobertura con base en programas de regionalización y presencia en zonas de frontera.

c) El reconocimiento de la productividad académica de los docentes.

d) La formación del recurso docente.

e) La promoción de la investigación y la innovación.

En el año 2011 la asignación adicional a que hace referencia este artículo será equivalente a un punto real respecto a los aportes de la Nación a las universidades estatales en el año 2010; en el año 2012, dicha asignación será equivalente a dos puntos reales respecto al año anterior y desde el año 2013 y hasta el año 2019 será de tres puntos reales respecto al año inmediatamente anterior.

Los recursos a distribuir de conformidad con los literales a), b) y c) incrementarán la base presupuestal de las universidades a que se refiere el artículo 86 de la Ley 30 de 1992. El mecanismo para la asignación de estos recursos será definido por el Ministerio de Educación Nacional y el Sistema de Universidades del Estado - SUE. Los recursos a los que se refiere el literal d) serán distribuidos mediante convocatorias dirigidas a fortalecer los planes y programas de investigación y de innovación de las universidades estatales y serán tenidos en cuenta para el cálculo del valor de la asignación adicional en el año siguiente a ser distribuido por el Ministerio de Educación Nacional, pero no incrementarán la base presupuestal de las universidades a que se refiere el artículo 86 de la Ley 30 de 1992.

Parágrafo. Los recursos adicionales que aporten las entidades territoriales a las universidades estatales que ofrezcan y desarrollen programas de educación superior en su jurisdicción, serán destinados y distribuidos por la respectiva universidad concertadamente con la entidad territorial aportante, en los mismos términos y con los mismos efectos presupuestales establecidos en el presente artículo para los aportes que realiza el Gobierno Nacional.

Artículo 4°. Los presupuestos para funcionamiento e inversión de las instituciones de educación superior que al entrar en vigencia la presente ley son establecimientos públicos del orden nacional y a las que se descentralizaron en virtud del artículo 20 de la Ley 790 de 2002, estarán constituidos por aportes del Presupuesto General de la Nación, por aportes de los entes territoriales y por recursos y rentas propias de cada institución.

Estas instituciones recibirán anualmente recursos del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales, que signifiquen un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 2010.

Artículo 5°. A partir del año 2011 la Nación asignará recursos adicionales al Ministerio de Educación Nacional para su distribución entre las instituciones de educación superior que al entrar en vigencia la presente ley son establecimientos públicos del orden nacional y a las que se descentralizaron en virtud del artículo 20 de la Ley 790 de 2002, los cuales estarán destinados a promover la generación y mantenimiento de nuevos cupos y a contribuir con la cualificación del recurso humano.

En el año 2011 esta asignación será equivalente a un punto real sobre los aportes que la Nación haya asignado a dichos establecimientos públicos en el año 2010; en el 2012, dicha asignación será equivalente a dos puntos reales respecto al año anterior y en el año 2013 y hasta el año 2019 será de tres puntos reales respecto al año inmediatamente anterior.

Parágrafo. Los recursos adicionales que aporten las entidades territoriales a las instituciones de educación superior que al entrar en vigencia la presente ley, son establecimientos públicos del orden nacional y los que se descentralizaron en virtud del artículo 20 de la Ley 790 de 2002 que ofrezcan y desarrollen programas de educación superior en su jurisdicción, serán destinados y distribuidos por la respectiva institución de educación superior concertadamente con la entidad territorial aportante, en los mismos términos y con los mismos efectos presupuestales establecidos en el presente artículo para los aportes que realiza el Gobierno Nacional.

Artículo 6°. *Adicionar* el artículo 112 de la Ley 30 de 1992, con los siguientes parágrafos:

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional incluirá anualmente en el Presupuesto General de la Nación un aporte al Icetex con destino a mantener los subsidios de matrícula que este otorgue a estudiantes de bajos recursos de acuerdo con el instrumento de focalización que defina el Gobierno Nacional.

Parágrafo 2°. Se crea el Fondo para la Permanencia Estudiantil en la Educación Superior, sin personería jurídica, administrado por el Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior, Icetex. Los recursos de este Fondo se asignarán mediante créditos o subsidios y serán destinados al cubrimiento parcial de los gastos de manutención de los estudiantes de las instituciones de educación superior públicas y privadas del país, de acuerdo con el instrumento de focalización que defina el Gobierno Nacional, priorizando a las poblaciones vulnerables.

Los recursos del Fondo estarán constituidos por:

1. Aportes del Presupuesto General de la Nación.

2. Aportes de las Entidades territoriales, departamentos, municipios, distritos y otras entidades de derecho público.

3. Aportes y donaciones de particulares, organizaciones no gubernamentales, entidades de derecho público internacional y gobiernos extranjeros.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones en contrario en especial el literal d) del artículo 43 de la Ley 30 de 1992, el artículo 11 de la Ley 1324 de 2009 y parcialmente el inciso 3 del artículo 10 de la misma Ley en lo atinente a la deducción que debía realizar el Ministerio de Hacienda y Crédito Público o el Ministerio de Educación Nacional, del 2% del presupuesto de las instituciones de educación superior estatales u oficiales.

De los honorables congresistas,

La Ministra de Educación Nacional,

Cecilia María Vélez White.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

MARCO NORMATIVO Y DE POLÍTICA EDUCATIVA

La Constitución Política de 1991 establece que la educación es un derecho y un servicio público con función social, que busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura.

En desarrollo de estos postulados constitucionales la Ley 30 de 1992 abordó aspectos fundamentales como el principio de autonomía universitaria, el Estatuto Orgánico, el funcionamiento de las instituciones de educación superior públicas y privadas, promovió la estructura del sistema de aseguramiento de la calidad y estableció los mecanismos de financiación para la educación superior pública.

El Gobierno Nacional, el honorable Congreso de la República y los distintos actores de la comunidad educativa han promovido en consecuencia importantes iniciativas, expidiendo normas como la Ley 1002 del 2005, la Ley 1188 del 2008, la Ley 1286 del 2009 y la Ley 1324 del 2009 que propenden por hacer del sistema de educación superior un sistema de calidad, que dinamiza la funciones sustantivas de la educación dentro de las que se encuentra la investigación y la innovación y que permite que un mayor número de jóvenes ingresen y permanezcan en el sistema.

En este sentido, la Revolución Educativa en el marco del Plan Nacional de Desarrollo ha propendido por el mejoramiento de la calidad y la pertinencia de la educación, el incremento de la cobertura y la eficiencia del sector con el objetivo de dar respuesta a los grandes retos que enfrenta el país en esta materia.

Adicionalmente, el sector cuenta con el Plan Decenal de Educación 2006 – 2016, un ejercicio participativo donde se definieron las prioridades educativas desde los distintos sectores y actores de la comunidad académica. Dentro de estas prioridades, es de singular importancia la promoción del acceso y permanencia de los jóvenes al sistema de educación superior y la búsqueda de nuevas alternativas de financiación que garanticen la posibilidad de mayores oportunidades de acceso a una educación de calidad.

IDENTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD

En el año 2002 se contaba con 414.424 bachilleres y en el año 2009 con 691.852 bachilleres. Son precisa-

mente a estos y a los que se graduarán en los próximos años, a quienes se debe asegurar el tránsito a la educación superior con programas pertinentes y de calidad.

Este incremento en el número de bachilleres, así como los retos que impone la búsqueda del bienestar de los colombianos, implica la identificación y consecución de nuevas fuentes de financiación. Recursos que permitirán alcanzar en 2019 una cobertura en educación superior del 50%, pasando de 1.640.000 estudiantes a 2.140.000.

El Gobierno Nacional ha venido realizando esfuerzos para garantizar la financiación del sector, que se han expresado en el aumento de gasto público en educación con relación al PIB, reflejado en un crecimiento real del presupuesto.

Es así como se definió un esquema de crecimiento real anual de las transferencias para educación básica y media, que garantiza no solo la consolidación de las coberturas sino el mejoramiento permanente de la calidad. Pero los retos futuros mencionados anteriormente, en educación superior imponen la necesidad de revisar el esquema de financiamiento actual.

En la década de los 80 las universidades oficiales funcionaban como establecimientos públicos adscritos a la Nación o a los departamentos o a los municipios cuyos recursos estaban supeditados al Ejecutivo, a la determinación, programación y ejecución de presupuestos y a la negociación que cada una lograra con el Congreso de la República, antes de la aprobación del Presupuesto Anual de Rentas y Gastos para cada vigencia.

La Ley 30 dio un giro fundamental a esta dinámica, al garantizar en su artículo 86 el sostenimiento de las universidades mediante aportes anuales en pesos constantes, tomando como base los recursos girados por la Nación y las entidades territoriales en 1993.

Por otra parte, el artículo 87 de la misma ley, dispuso de unos recursos adicionales sujetos al crecimiento de la economía que se otorgan actualmente a las universidades según los resultados en materia de formación, investigación, bienestar y extensión.

Sin embargo, no fue sino hasta 1998 que las universidades oficiales dejaron de ser tratadas presupuestalmente como establecimientos públicos, pues la Corte Constitucional consideró que este tratamiento era violatorio de la autonomía universitaria.

A partir de ese momento, la Nación y los entes territoriales debieron concurrir en la financiación de la universidad pública de acuerdo con lo consignado en la ley, que garantiza los aportes gubernamentales en términos reales a cada una de las instituciones públicas.

En el período de aplicación de la ley 1998–2009, el crecimiento del presupuesto nacional fue superior al 36% en términos reales, para las universidades. Sin embargo, la dinámica de las coberturas en unas universidades generó diferencias enormes entre las asignaciones per-cápita al interior del sistema.

El esquema de financiación previsto en la Ley 30 de 1992, descrito anteriormente ha traído importantes beneficios al sistema universitario estatal dando certidumbre sobre el flujo de recursos por parte de la Nación y ha permitido a las universidades alcanzar importantes logros en el desarrollo de sus actividades misionales.

Hoy la cobertura en educación superior llega al 35.5%, tasa superior al promedio latinoamericano. El 55% del total de esta matrícula corresponde a la participación de las universidades públicas y el SENA con sus programas de educación superior. Por nivel de formación es importante señalar que la participación de la formación técnica y tecnológica dentro del total de la matrícula pasó de 18.3% en el 2002 al 33%.

Entre el 2003 y el 2008, la matrícula de pregrado creció en 37.1% al pasar de 331.088 a 453.959 estudiantes. Igual tendencia se observa en el número de programas de pregrado que mostraron un crecimiento del 28.6% para el mismo periodo. A nivel de postgrado el número de matriculados pasó de 15.858 a 19.793 y el número de programas creció un 20.8%.

En cuanto a los estándares de calidad también ha sido importante el progreso. Los grupos de investigación registrados por Colciencias pasaron de 490 en 2003 a 1.332 en 2008; las revistas indexadas crecieron en 293.2% al pasar de 191 a 751. El sistema cuenta hoy con un 13.5% de sus docentes en tiempos completos equivalentes con formación doctoral. Existen 17 instituciones de educación superior acreditadas de las cuales 6 son públicas y más del 20% de la oferta de los programas académicos de las universidades oficiales cuentan con acreditación de alta calidad.

Igualmente es importante señalar el rol del crédito educativo como movilizador de la demanda y el que tiene en este proceso el Icetex, el cual en los últimos años, con una inversión de $2 billones 882 mil millones, ha beneficiado a 285.579 estudiantes, de los cuales el 87% son de estratos 1, 2 o 3.

A partir del año 2003 el Icetex ha constituido alianzas estratégicas con las instituciones de educación superior y con las entidades territoriales para financiar conjuntamente a la población de los estratos socioeconómicos anteriormente señalados con Sisbén 1 y 2. Mediante estas alianzas se creó un nuevo modelo de gestión de otorgamiento del crédito educativo para ofrecer mejores condiciones académicas, sociales y económicas a la población estudiantil de alto desempeño académico y carente de recursos económicos para ingresar o permanecer en el sistema educativo.

El crédito educativo es una herramienta de responsabilidad social comprobada que adicionalmente impulsa la calidad y disminuye la deserción. Según estudios realizados por dos universidades del país, se demostró que la probabilidad de deserción disminuye en un 3% en los estudiantes que financian su educación con créditos educativos.

De acuerdo con las políticas y estrategias aplicadas a partir de 1992, el gasto total en educación en Colombia se mantuvo por encima del 3% del PIB, alcanzando al final de la década más del 4%. Actualmente, el gasto público en educación alcanza 4.5% y el total, es decir, adicionado el gasto privado, alcanza el 7.35%.

El gasto en educación superior proveniente de fuentes públicas y privadas, según el último informe del Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDE), asciende en Iberoamérica a un 1.32% del PIB y Colombia supera en algo ese porcentaje con el 1.92%. Con Chile y Venezuela (que se encuentran por encima del 2%,) estamos en escalas similares a países como Australia y Gran Bretaña, que alcanzan alrededor del 1.5%.

Sin embargo, hoy, casi dieciocho años después de la expedición de la Ley 30 de 1992, la visión del país está puesta en nuevas y ambiciosas metas de cobertura y de calidad en educación superior. Es una realidad en que han surgido nuevas necesidades al interior de las

Instituciones de Educación Superior, han cambiado sus estructuras y que en todas las entidades territoriales se ha incrementado el número de jóvenes que esperan acceder a la educación superior, lo que ha presionado sus presupuestos. Por ello, es necesario repensar diversos temas que no fueron resueltos de manera suficiente por la ley y otros que definitivamente están ausentes.

En la actualidad, el aporte per cápita a las universidades, medido como el cociente entre el total de transferencias de la Nación por concepto de Ley 30 y el número de estudiantes matriculados, es de 3.67 millones de pesos anuales. De estos recursos que la Nación transfiere a las universidades oficiales por concepto de ley 30, tres universidades (Nacional, Antioquia y Valle) reciben el 48% del total y las 29 restantes el 52%. Esto obedece a dos razones fundamentales: en primer lugar, a la mayor complejidad de las grandes universidades y en segundo lugar, tal y como ya se mencionó, a que los recursos de la Nación para funcionamiento de las universidades se incrementan anualmente con la inflación, pero no han recogido las dinámicas de crecimiento que se han observado en las universidades en 18 años de vigencia de Ley 30.

Esta situación ha llevado a varias universidades a tener aportes per cápita muy inferiores al promedio nacional, que en ocasiones no responden a los esfuerzos en cobertura que han realizado en los últimos años. Este desbalance requiere nuevos recursos, que reconozcan la complejidad de las instituciones y mejoren el aporte per cápita a las universidades regionales que han crecido en cobertura con los mismos recursos de 1993.

Entendiendo esta situación, el Gobierno y el Congreso de la República en el año 2009, dirigieron sus esfuerzos a responder el llamado de los rectores y a fortalecer la financiación de las universidades públicas. Producto de este trabajo, para 2010, las universidades oficiales recibieron recursos adicionales de la Nación del orden de 160.000 millones, lo que representa un crecimiento de 8% real.

Del total de estos recursos, 42.000 millones de pesos, -equivalentes al 2% de su presupuesto para funcionamiento e inversión-, se orientaron a compensar los mayores costos financieros que han sido asumidos por las instituciones como resultado de la aplicación de leyes, decretos y sentencias.

En segundo lugar, se destinaron 70.000 millones de pesos a la creación de un Fondo que promueve los incrementos de cobertura en el país, con criterios de equidad. Estos recursos se suman a la base presupuestal de las universidades públicas y demandan de ellas un análisis que contenga del estado de la cobertura en sus departamentos, la demanda de los jóvenes por programas, la pertinencia de la oferta académica y con base en ello, de la definición de sus planes de expansión para aplicar al Fondo.

Finalmente, $30.000 millones se destinaron para Colciencias y fueron orientados prioritariamente a promover proyectos de investigación que fomenten la articulación interinstitucional o regional.

En este marco, el Ministerio de Educación Nacional ha venido trabajando, -en conjunto con el Sistema Universitario Estatal, SUE; la Asociación Colombiana de universidades, ASCÚN; las Asociaciones Colombianas de Instituciones de Educación Superior con formación Tecnológica y Técnicas Profesionales, ACIET y ACICAPI, el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, representantes estudiantiles y comunidad académica, en la construcción de una propuesta que garantice nuevas estrategias de financiación para el sector, su expansión y compense los mayores costos financieros que han sido asumidos como resultado del mejoramiento de calidad y la cualificación del recurso humano. Adicionalmente se han realizado encuentros académicos de carácter nacional e internacional para conocer las distintas dinámicas y políticas que se han desarrollado a nivel internacional y que han contribuido a que estos países respondan a los retos que en materia de cobertura y calidad impone la educación superior.

Vale la pena señalar que en los últimos años a nivel internacional se ha producido una ola continua de reformas encaminadas justamente a que los esquemas financieros respondan a los retos que enfrentan muchos países en materia de cobertura de la educación superior. En estas reformas han adoptado mecanismos que en algunos casos combinan el financiamiento directo público, el financiamiento público asociado a indicadores, los fondos concursables, el financiamiento privado, programas de crédito educativo y otras estrategias que dan cuenta a la sociedad de la inversión y los resultados en el sector.

Propuesta de articulado

El proyecto parte del concepto central de reconocer la complejidad, la diversidad y la sostenibilidad de las instituciones de educación superior, al igual que la apremiante necesidad de garantizar las oportunidades de acceso y permanencia a la educación superior.

A continuación se describen los objetivos de cada uno de los artículos.

El primer artículo adiciona el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 en lo referente a dar cumplimiento de los compromisos que tienen las entidades territoriales con las universidades estatales. Haciendo una revisión de los aportes a las universidades públicas, se evidencia que no todas las entidades territoriales han honrado los aportes que deben realizar a dichas instituciones.

Por lo anterior, este artículo se convierte en un mecanismo para que las entidades territoriales se pongan al día con las obligaciones pendientes y continúen haciendo los aportes regulares, permitiendo que las universidades cuenten con importantes recursos que fortalezcan sus presupuestos apalancando los planes de expansión.

Los aportes actuales del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales para funcionamiento de las universidades públicas seguirán actualizándose en términos reales de acuerdo al esquema actual. (Artículo 86).

El segundo artículo modifica el artículo 87 de la Ley 30 de 1992, incrementando los aportes que la Nación destina al Sistema de Universidades del Estado, de acuerdo con el desempeño de la economía. A mayor crecimiento del PIB, mayores serán los aportes que la Nación destinará por este concepto para mejorar la calidad de las instituciones.

Este artículo permite acompasar el buen desempeño de la economía con los recursos destinados al sector, reconociendo el importante papel de la educación superior en el desarrollo económico del país.

El tercer artículo está relacionado con recursos nuevos para las universidades públicas. Se dispone que los recursos adicionales destinados a la educación superior por el Gobierno Nacional tendrán un crecimiento anual en términos reales hasta el 2019.

Estos nuevos recursos permitirán un incremento de la cobertura universitaria pública de 88.289 estudiantes al 2019. Adicionalmente, contribuirán a la cualificación del recurso docente, reconocimiento de la producción académica y desarrollo de proyectos institucionales que apunten a alcanzar mejores estándares a nivel nacional en materia de calidad y de investigación e innovación.

Este artículo establece en su parágrafo la posibilidad de que las entidades territoriales puedan aportar en los mismos términos y con los mismos efectos presupuestales establecidos en este artículo para los aportes del Gobierno Nacional.

Los artículos cuarto y quinto de la iniciativa establecen una base que garantiza el crecimiento de los aportes del Presupuesto General de la Nación y de los entes territoriales a los presupuestos de las instituciones de educación superior que son establecimientos públicos. Igualmente está relacionado con los recursos nuevos que el Gobierno Nacional aportará para la financiación de los establecimientos públicos que ofrecen programas de educación superior. Dichos recursos serán incrementados en términos reales.

Con estos nuevos recursos y los recursos que el Sena invierte en educación superior, se prevé la creación de 310.019 nuevos cupos en educación técnica y tecnológica.

El parágrafo del artículo 5° establece la posibilidad de que las entidades territoriales puedan aportar en los mismos términos y con los mismos efectos presupuestales establecidos para los aportes del Gobierno Nacional.

El artículo sexto adiciona el artículo 112 de la Ley 30 de 1992 con dos parágrafos que establecen un aporte al Icetex con destino a mantener los subsidios de matrícula que se otorguen a los estudiantes de bajos recursos y se crea un fondo que tiene como fin promover la permanencia de los estudiantes en la educación superior. Lo anterior busca fortalecer el Icetex con el objetivo de duplicar la capacidad de oferta de créditos, garantizando la ampliación de cobertura en el sector y contribuyendo a que en el año 2019 la educación superior privada genere 97.000 nuevos cupos: 80.500 en educación universitaria y 16.500 en educación técnica y tecnológica.

Por otra parte, la creación del fondo apunta a reducir la deserción en la educación superior, al contemplar recursos que cubran en parte los gastos en que incurren quienes ingresan a la educación superior.

El artículo séptimo deroga el literal d) del artículo 43 de la Ley 30 de 1992, el artículo 11 de la Ley 1324 de 2009 y parcialmente el inciso tres del artículo 10 de la misma ley. Lo anterior implica que los recursos que corresponden al 2% del presupuesto de las instituciones de educación superior, que eran deducidos de sus presupuestos de acuerdo con los artículos mencionados anteriormente no seguirán siendo descontados.

El presente articulado crea instrumentos que apoyan las políticas de ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad de la educación superior, generando un incremento importante en materia de cupos tanto en instituciones públicas como privadas y en los diferentes niveles de formación. Lo anterior, permitirá que el país pase de una cobertura del 35% que se tiene en la actualidad al 50% en 2019, que el sector de la educación superior juegue un papel muy importante dentro del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación haciendo visible su producción científica y la calidad de sus investigadores y que el sector sea reconocido a nivel internacional por sus buenas prácticas y altos estándares de calidad.

De los honorables Congresistas,

La Ministra de Educación Nacional,

Cecilia María Vélez White.

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 2 del mes de agosto del año 2010 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 55 de 2010 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por la Ministra de Educación Nacional, *Cecilia María Vélez.*

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 2 de agosto de 2010

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 55 de 2010 Senado,** *por la cual se modifica el esquema de financiamiento de la educación superior, definido en el Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones,* me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 2 de agosto 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.

CONTENIDO

Gaceta número 474 - Lunes, 2 de agosto de 2010

SENADO DE LA REPÚBLICA — **Págs.**

PROYECTOS DE LEY

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. 1

Proyecto de ley número 55 de 2010 Senado, por la cual se modifica el esquema de financiamiento de la educación superior, definido en la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones. 8

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2010