



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 665

Bogotá, D. C., martes, 8 de agosto de 2017

EDICIÓN DE 52 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariatsenado.gov.co	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 09 DE 2017 SENADO

por la cual se habilita la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

Para ser transcrito se adjunta en tres (3) carpetas con igual contenido la exposición de motivos y el articulado del proyecto de ley (en total de cuarenta folios), de igual forma se adjuntan los documentos en copia digital en dos (2) CD.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO

1.1 Acuerdo para Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

En el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en el punto 1 relacionado con la Reforma Rural Integral “Hacia un Nuevo Campo Colombiano”, existe una relación de conexidad entre la temática del presente proyecto de ley y los aspectos plasmados en el punto 1.1. Acceso y Uso. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva del acuerdo en mención, entre los que se encuentran:

El punto 1.1.1 en el que se determinó que con el fin de alcanzar el propósito de democratizar el acceso a la tierra, en beneficio de los campesinos y de manera especial las campesinas sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, regularizando los derechos de propiedad y en consecuencia desconcentrando

y promoviendo una distribución equitativa de la tierra, el Gobierno nacional creará un Fondo de Tierras de distribución gratuita, el cual estará constituido, entre otras fuentes, por tierras provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de la reserva forestal.

(...)

“1.1.1. Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral: con el propósito de lograr la democratización del acceso a la tierra, en beneficio de los campesinos y de manera especial las campesinas sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, regularizando los derechos de propiedad y en consecuencia desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra, el Gobierno nacional creará un Fondo de Tierras de distribución gratuita. El Fondo de Tierras, que tiene un carácter permanente, dispondrá de 3 millones de hectáreas durante sus primeros 12 años de creación, las que provendrán de las siguientes fuentes:

- *Tierras recuperadas a favor de la Nación: es decir, baldíos indebidamente apropiados u ocupados, recuperados mediante procesos agrarios sin perjuicio de los campesinos y las campesinas que puedan ser beneficiarios del programa de formalización.*
- *Tierras provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal, con destino a los beneficiarios y beneficiarias del Fondo de Tierras: la sustracción de tierras mediante este mecanismo estará condicionada a la formulación, con la participación de las comunidades, de planes que garanticen sostenibilidad social y ambiental (...).*

(...)

“1.1.5. Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural: con el propósito de regularizar y proteger los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural, es decir, garantizar los derechos de las personas que sean legítimas dueñas y poseedoras de la tierra, de manera que no se vuelva a recurrir a la violencia para resolver los conflictos relacionados con ella y como garantía contra el despojo de cualquier tipo, el Gobierno nacional formalizará progresivamente, con sujeción al ordenamiento constitucional y legal, todos los predios que ocupa o posee la población campesina en Colombia. Con este propósito, el Gobierno nacional formalizará 7 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, priorizando áreas como las relacionadas con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Zonas de Reserva Campesina, y otras que el Gobierno defina. En desarrollo de este propósito el Gobierno: (...)

- Adecuará un plan de formalización masiva y adelantará las reformas normativas y operativas pertinentes, garantizando la participación de las comunidades y sus organizaciones. El plan deberá contar con medidas específicas que permitan superar los obstáculos que afrontan las mujeres rurales para la formalización de la propiedad (...).

(...)

1.1.10. Cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva: con el propósito de delimitar la frontera agrícola, proteger las áreas de especial interés ambiental y generar para la población que colinda con ellas o las ocupan, alternativas equilibradas entre medio ambiente y bienestar y buen vivir, bajo los principios de Participación de las comunidades rurales y Desarrollo sostenible, el Gobierno nacional:

- Desarrollará en un plazo no mayor a 2 años un plan de zonificación ambiental que delimite la frontera agrícola y que permita actualizar y de ser necesario ampliar el inventario, y caracterizar el uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, tales como: zonas de reserva forestal, zonas de alta biodiversidad, ecosistemas frágiles y estratégicos, cuencas, páramos y humedales y demás fuentes y recursos hídricos, con miras a proteger la biodiversidad y el derecho progresivo al agua de la población, propiciando su uso racional (...)
- Apoyará a las comunidades rurales que actualmente colindan con, o están dentro de, las áreas que deben tener un manejo ambiental especial detalladas previamente, en la estructuración de planes para su

desarrollo, incluidos programas de reasentamiento o de recuperación comunitaria de bosques y medio ambiente, que sean compatibles y contribuyan con los objetivos de cierre de la frontera agrícola y conservación ambiental, tales como: prestación de servicios ambientales, dando especial reconocimiento y valoración a los intangibles culturales y espirituales y protegiendo el interés social; sistemas de producción alimentaria sostenible y silvopastoriles; reforestación; Zonas de Reserva Campesina (ZRC); y en general, otras formas de organización de la población rural y de la economía campesina sostenibles (...).”

En este sentido, el presente proyecto de ley permitirá en primera medida que con el uso adecuado de los suelos forestales del país, que se encuentran mayormente incluidos en las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959 y en las reservas forestales protectoras-productoras, se mantenga la oferta de servicios ecosistémicos para el desarrollo sostenible de los territorios dentro y fuera de dichas figuras de reserva; y, que las comunidades puedan acceder a la propiedad de la tierra y realizar sus actividades de manera armónica a la vocación y aptitud del territorio, permitiendo el desarrollo sostenible del país.

Así, con la protección de las áreas de reserva forestal se contribuye a la mitigación y adaptación al cambio climático mediante el desarrollo de proyectos que incluyan actividades productivas asociadas al manejo forestal sostenible, a través de prácticas forestales, agroforestales, silvopastoriles, manteniendo la vocación forestal del suelo, contribuyendo con ello al cierre de la frontera agropecuaria y evitar procesos de deforestación.

Por lo tanto, se considera pertinente que, para la adjudicación u otorgamiento de uso de baldíos para programas de economía campesina, se mantenga la connotación de reserva forestal, dado que con ello se empoderaría y vincularía a las comunidades allí asentadas, con el desarrollo forestal sostenible.

Así mismo, se propenderá porque el uso sostenible del bosque y la conservación del mismo, se consideren acciones relevantes respecto a la gestión sostenible de dichas áreas, pues además de reconocer el derecho a la propiedad de la tierra de las comunidades que habitan en el territorio, se constituirán como actores en el manejo sostenible de los bosques y áreas con vocación forestal, contribuyendo al mantenimiento de la oferta de servicios ecosistémicos que ofrecen estas áreas como soporte a sus procesos productivos.

Adicional a lo anterior, la adjudicación sin sustracción de reserva no debe verse solo como posibilidad para procesos productivos con énfasis forestales, sino que alienta a la protección y uso sostenible de áreas de alta significancia ambiental,

las cuales también podría ser objetos de titulación en el marco de procesos de conservación de la biodiversidad.

Igualmente, esta posibilidad de titulación dentro de áreas de reserva forestal, complementa lo dispuesto en parágrafo segundo del artículo 76 de la Ley 160 de 1994, modificada por el artículo 102 de la Ley 1753 de 2015, dado que esta propuesta se enfoca hacia suelos forestales de los cuales no se considera conveniente sustraerlos de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959 y permite que los suelos que tienen una vocación agrícola sí sean sujeto de lo dispuesto en el parágrafo en mención, sin que queden sujetos a condiciones de producción forestal sostenible.

Ahora bien, vale la pena señalar que la adjudicación de baldíos que se encuentran al interior de las reservas forestales de Ley 2ª de 1959 y de las reservas forestales protectoras – productoras, se constituye en una de las principales herramientas para el desarrollo del capítulo de tierras, formalización de la propiedad, constitución del Fondo de Tierras y del Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito, y además evita que dichos baldíos sean objeto de apropiación por parte de personas que busquen apoderarse de los mismos de manera irregular y se conviertan en focos de deforestación, razones por las cuales es necesario que se expida esta ley.

1.2 Constitución Política de Colombia

La Constitución Política de Colombia ha constituido el desarrollo sostenible como un principio y deber del Estado, dirigido a satisfacer las necesidades de las generaciones presentes, pero sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias. Este importante principio desarrolla los derechos consagrados en el artículo 79 de la Constitución Política¹:

“Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”.

Para el logro de lo anterior, el Estado tiene el deber planificar el manejo y el aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, la conservación, restauración o sustitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 80 de la Constitución Política.

La Corte Constitucional ha establecido cuáles son los deberes que del ordenamiento constitucional se derivan para el Estado en materia de...

¹ Ver, Corte Constitucional C-094 de 2015. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

“Mientras por una parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas -quienes a su vez están legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación-, por la otra se le impone al Estado los deberes correlativos de: 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera”².

Los conflictos de uso, ocupación y tenencia en las áreas de reserva forestal, constituyen una tensión evidente en el ordenamiento del territorio. El desarrollo de ocupaciones no reguladas e informales, derivan en presiones no sostenibles sobre los recursos de áreas que constituyen un importante patrimonio ambiental.

Ahora bien, teniendo en cuenta el objetivo específico al cual está dirigido este proyecto legislativo, se parte por exponer que un bien baldío es *“(...) el terreno urbano o rural sin edificar o cultivar que forma parte de los bienes del Estado porque se encuentra dentro de los límites territoriales y carece de otro dueño”³*, concepto del cual se desprende que la adjudicación de los mismos *“(...) tiene como objetivo primordial, permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella (...)”⁴*, el cual va de la mano con *“promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra”*, garantizando que los beneficiarios, además de ser dotados con tierras, puedan ejercer actividades que sean compatibles con los usos que ostentan las áreas de reserva forestal, en el entendido que no se contemple como explotación, sino por lo contrario y de acuerdo con el derecho a la propiedad, *“que le es inherente la función ecológica”⁵*, y esta entendida como *“una novedosa respuesta del Constituyente a la problemática planteada por la explotación y uso indiscriminado de los bienes y derechos particulares en contra de la preservación del medio ambiente sano, considerado como un derecho y bien colectivo en cuya protección debe estar comprometida la sociedad entera (C. P. arts. 79 y 80).”⁶*, sea el fundamento para que se destine las áreas en comento, al aprovechamiento racional

² C-431 de abril 12 de 2000, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

³ Sentencia T-566 de 1992 de la Corte Constitucional.

⁴ Sentencia C-595 de 1995 de la Corte Constitucional.

⁵ Sentencia C-189 de 2006 de la Corte Constitucional.

⁶ Sentencia C-189 de 2006 de la Corte Constitucional.

y sostenible de los bosques, objetivo dirigido a mujeres y hombres campesinos, que no sean propietarios de tierras y que tengan tradición en las labores rurales, que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad y deriven de las actividades agropecuarias la mayor parte de sus ingresos.

1.3 Normativa en materia forestal

1.3.1 Código Fiscal de 1912

Se establecieron normas generales para la administración y manejo de los bosques ubicados en los bienes baldíos de la nación, y se dispuso un régimen de arrendamiento y/o concesión para este tipo de bienes, así como un procedimiento particular para los bosques ubicados en los mismos.

1.3.2 Ley 119 de 1919

Se reforman las disposiciones sobre la explotación de los bosques nacionales. Define los bosques nacionales como aquellas plantaciones naturales de caucho, tagua, pita, henoquéa, quina, balata, jengibre, maderas preciosas y demás productos de exportación o de consumo interior, existentes en terrenos de la nación, es decir, en bienes baldíos o bienes fiscales, precisando que la calidad de inadjudicabilidad de los mismos, sin perjuicio de la posibilidad de concesionarlos y/o arrendarlos por un término no superior a 20 años.

1.3.3 Ley 200 de 1936 sobre el Régimen de Tierras

Se dispone de forma expresa la prohibición a ocupantes de baldíos o particulares que explotaren predios privados, la tala de boques, permitiendo el desmonte previo permiso de la gobernación so pena de imposición de multa. En la misma norma de orden legal se faculta al Gobierno a establecer zonas para la conservación y el repoblamiento de bosques sobre bienes baldíos o de propiedad particular, con el fin de conservar y aumentar el caudal de las aguas. Así mismo, establece la facultad del Gobierno para señalar zonas de reserva forestal.

Esta ley introduce de forma clara y precisa la definición de reserva forestal, como una figura jurídica ligada al régimen de tierras.

1.3.4 Decreto 1383 de 1940

Se constituyen las Zonas de Reserva Forestal Protectora sobre las cabeceras de las cuencas de los ríos, arroyos y quebradas, permanentes o no, los márgenes y laderas con pendiente superior al cuarenta por ciento (40%), y todos aquellos en que a juicio del Gobierno fuese conveniente mantener el bosque, o crearlo si ha desaparecido, con el fin de defender cuencas de abastecimiento de aguas, extendiendo la facultad del Gobierno para la declaración de zonas, no solo a fines de preservación de caudal de aguas, sino también por razones económicas, sea que los bosques se hallen situados en terrenos baldíos o particulares y en zonas protectoras o no.

1.3.5 Decreto 2278 de 1953 (adoptado como ley en virtud de la Ley 141 de 1961)

Establece de forma clara la clasificación de los bosques, así:

- Bosques protectores;
- Bosques públicos;
- Bosques de interés general;
- Bosques de propiedad privada.

Esta norma cobra vital importancia, pues en el escenario del desarrollo agropecuario define de forma clara y precisa que la tala de bosque sin concesión o licencia previa del Ministerio de Agricultura no puede ser considerada como explotación para efectos de la adjudicación de predios y/o el reconocimiento de mejoras.

De igual manera, se estableció que todo producto forestal extraído sin permiso se presume extraído de los bosques públicos y por ende podría ser decomisado y objeto de imposición de sanciones, así como cualquier infracción de lo dispuesto por la referida norma. Así mismo y para efectos del análisis posterior, reconoce la propiedad privada sobre bosques.

La importancia de esta norma se concreta en que esta establece las categorías de las zonas de reserva, definiendo sus criterios:

Ilustración 1. Reserva Forestal Protectora D. 2278 de 1953



1.3.6 Ley 2ª de 1959

De acuerdo con la clasificación de los bosques dispuesta por el Decreto número 2278/53, el artículo 1º de la Ley 2ª de 1959, se establecen con carácter de “Zonas Forestales Protectoras” y “Bosques de Interés General”, siete zonas de reserva forestal.

Las cuales se destinan al desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre. Por lo tanto, las reservas no son para la conservación absoluta o estricta, sino conforme a los criterios del Decreto 2278, para el aprovechamiento racional⁷.

El artículo 3º de la ley en comento, estableció de forma implícita un estudio de suelos que

⁷ Esta interpretación fue también sostenida por el MAVDT. Atlas Temático Zonas de Reserva Forestal. Ley 2ª de 1959. ISBN 958-97548-13.

determinaría la constitución de las referidas áreas⁸, así mismo y como medida transitoria mientras se daba el referido estudio, la sustracción de áreas que se considerarían de uso agropecuario. Es, entonces, evidente que la norma consideró viable la existencia de áreas con usos diferentes a la protección y el aprovechamiento sostenible forestal dentro de la delimitación que estableció.

La entrada en vigencia de la ley no transformó la naturaleza jurídica de los predios dentro de las áreas de limitadas, en virtud de ello, en su artículo 9º ordenó al Gobierno reglamentar la utilización de los predios de propiedad privada que se encontrasen dentro de las áreas delimitadas como reserva forestal.

El artículo 7º establece:

“La ocupación de tierras baldías estará sujeta a las reglamentaciones que dicte el Gobierno con el objeto de evitar la erosión de las tierras y proveer a la conservación de las aguas. Al dictar tal reglamentación, el Gobierno podrá disponer que no serán ocupables ni susceptibles de adjudicación aquellas porciones de terreno donde la conservación de los bosques sea necesaria para los fines arriba indicados, pero podrá también contemplar la posibilidad de comprender en las adjudicaciones, bosques que deban mantenerse para los mismos fines, quedando sujeta en este caso la respectiva adjudicación a la cláusula de reversión si las zonas de bosques adjudicadas fueren objeto de desmonte o no se explotaren conforme a las reglamentaciones que dicte el Gobierno”.

A su turno, el artículo 17 de la Ley 2ª, en su parágrafo establece lo siguiente:

“Los títulos de dominio expedidos por el Instituto de Colonización e Inmigración a favor de los colonos establecidos dentro de las zonas a que se refiere esta ley, conservan toda su eficiencia legal, y los colonos que aún no hayan obtenido el correspondiente título de adjudicación de su parcela, podrán solicitarlo del Ministerio de Agricultura, conforme a las disposiciones legales vigentes y al artículo 7º de la presente ley”.

La norma establece también la creación de Parques Nacionales Naturales, áreas delimitadas y reservadas de manera especial, en donde queda expresamente prohibida la adjudicación de bienes baldíos.

De una interpretación holística de la norma y en consonancia con las normas que la anteceden, no es

posible deducir que existe una prohibición expresa en relación con la adjudicación de bienes dentro de las áreas que fueron delimitadas por el artículo primero de la Ley 2ª, sin perjuicio de la facultad que le otorga el Gobierno para declarar áreas adjudicables en virtud de lo dispuesto por el artículo 7º.

De ello que el artículo 8º de la norma establezca la reversión automática, para los casos en que se incumpla las disposiciones en relación con la preservación de los bosques objeto de adjudicación conforme a lo dispuesto por el artículo 7º ya citado.

1.3.7 Decreto Ley 2811 de 1974

En 1968⁹ se crea el Instituto de Recursos Naturales Renovables (Inderena), con el objeto de ordenar, administrar, conservar y fomentar los recursos naturales del país. El Inderena ejerció como autoridad ambiental hasta 1994 y fue este quien gestó desde el ámbito administrativo el Decreto Ley 2811 de 1974, estableciendo los lineamientos generales de la gestión ambiental en Colombia¹⁰.

Con la entrada en vigencia de Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente en 1974, se precisan de forma clara las categorías de las áreas forestales:

Ilustración 2. Áreas Forestales D. L. 2811 de 1974



El Código establece que las áreas de reserva solo podrán destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o se establezcan y, en todo caso, deberá garantizarse la recuperación y supervivencia de los bosques¹¹ y que si se considera necesario cambiar el uso del suelo el área deberá ser sustraída previamente¹².

En este marco, el código establece expresamente que está prohibida la adjudicación de bienes baldíos en áreas de reserva forestal y permite el desarrollo de concesiones con el objeto de establecer bosques¹³.

⁸ Ver Ley 2ª de 1959: Artículo 3. Dentro de las Zonas de Reserva Forestal y de Bosques Nacionales de que tratan los [artículos 1º, 2º y 12 de esta ley], el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”, mientras realiza el estudio y clasificación de los suelos del país, irá determinando, a solicitud del Ministerio de Agricultura, aquellos sectores que se consideren adecuados para la actividad agropecuaria, a fin de que el Ministerio pueda sustraerlos de las reservas. Esta facultad podrá ejercerla también el Ministerio con base en estudios e informes técnicos de su Departamento de Recursos Naturales.

⁹ Decreto número 2420 de 24 de septiembre de 1968. Por el cual se reestructura el Sector Agropecuario.

¹⁰ Ver RODRÍGUEZ Becerra, Manuel. Inderena, *El Gran Pionero de la Gestión Ambiental en Colombia*. Artículo tomado de Memoria del primer ministro del medio ambiente. Tomo I. Manuel Rodríguez Becerra. 7 de febrero-6 de agosto de 1994. (pp. 93-98).

¹¹ Artículo 207. Decreto 2811 de 1974.

¹² Artículo 210. Decreto 2811 de 1974.

¹³ Artículo 209. Decreto 2811 de 1974.

No obstante, es preciso anotar que los efectos de la entrada en vigencia del Código de Recursos Naturales no mutan la naturaleza jurídica de los predios:

Adicionalmente y también para corregir un yerro muy común, debe destacarse que la Zona de Reserva Forestal, sea que tenga el carácter de Forestal Protectora o de Bosque de Interés General, corresponde a lo que actualmente se denomina una “categoría de manejo” aplicable a los predios comprendidos dentro de los límites geográficos o condiciones biofísicas que define la misma ley, independientemente de que se trate de terrenos de dominio público o privado. Por tanto, no es válida la afirmación de que todas las tierras catalogadas por la Ley 2ª de 1959 como Zonas de Reserva Forestal correspondan a terrenos baldíos¹⁴.

1.3.8 Decreto Ley 877 de 1976

Este decreto homologó las Zonas de Reservas Forestales de Ley 2ª/59 a reservas forestales, quedando así prohibida la adjudicación de los baldíos localizados en su interior, independientemente de que las actividades que se estuviesen desarrollando o se fueren a desarrollar propendieran por evitar la erosión de los suelos, realizar un manejo adecuado de los bosques o velar por la protección del recurso hídrico.

1.3.9 Ley 1450 de 2011

El artículo 204 de la ley, por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, señaló que las áreas de reserva forestal protectoras nacionales son áreas protegidas y hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y en su interior no podrán desarrollarse actividades mineras ni podrán sustraerse para ese fin.

El párrafo 3º del mencionado artículo señala, que las áreas de reserva forestal establecidas por el artículo 1º de la Ley 2ª de 1959 y las demás forestales nacionales, únicamente podrán ser objeto de realínderación, sustracción, zonificación, ordenamiento, recategorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos, por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Dispone también, que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces, señalará las actividades que ocasionen bajo impacto ambiental y que, además, generen beneficio social, de manera tal que se pueden desarrollar en las áreas de reserva forestal, sin necesidad de efectuar la sustracción de las mismas. Así mismo, establecerá las condiciones y las medidas de manejo ambiental requeridas para adelantar dichas actividades.

En el marco de las facultades asignadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible por la Ley 99 de 1993 y el Decreto Ley 3570

de 2011, así como por la Ley 1450 de 2011, el Ministerio procedió a elaborar la propuesta para zonificar y establecer el ordenamiento de las Áreas de Reserva Forestal establecidas en la Ley 2ª de 1959.

2. RESERVAS FORESTALES ESTABLECIDAS POR LA LEY 2ª DE 1959

De acuerdo con “*La Evaluación de los Recursos Forestales Ambientales Mundiales 2010*”¹⁵ (FRA 2010), en el mundo, la cobertura de bosque tiene una extensión que supera los 4000 millones de hectáreas. En Colombia la vocación forestal representa el 61,5%¹⁶ de la extensión continental del país, correspondiente a 70.201.600, de las cuales los boques ocupan aproximadamente 59 millones de hectáreas, es decir, más de la mitad del territorio.

Los bosques albergan parte significativa de la biodiversidad, además cumplen un rol importante, al brindar diferentes servicios ecosistémicos que sirven como sustento a la población humana y representan una especial oportunidad para las poblaciones vulnerables que en ellos pueden encontrarse.

Entre los servicios ecosistémicos que proveen los bosques se encuentran los de regulación, soporte, aprovisionamiento y culturales; algunos de esos servicios como la producción de alimentos, productos forestales maderables y no maderables, recursos genéticos, regulación hídrica, almacenamiento y captura de carbono, recreación y turismo, soportan el desarrollo de las diferentes actividades humanas y de manera conexa el desarrollo económico del país y el bienestar de nuestras sociedades.

En 1959, en Colombia se establecieron, mediante la Ley 2ª de 1959, con carácter de “Zonas Forestales Protectoras” y “Bosques de Interés General”, siete grandes zonas de Reserva Forestal, de acuerdo a los límites que se definen para cada bosque nacional, ubicados ya sea en terrenos públicos o privados, con el objetivo del desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre. Adicional a lo anterior, la ley también declaró como zona de reserva forestal “*los terrenos baldíos ubicados en las hoyas hidrográficas que sirvan o puedan servir de abastecimiento de aguas para consumo interno, producción de energía eléctrica y para irrigación, y cuyas pendientes sean superiores al 40%, a menos que, en desarrollo de lo que se dispone en el artículo siguiente, el Ministerio de Agricultura las sustraiga de las reservas*”.

No obstante lo anterior, debido a la dificultad en la materialización cartográfica de las condiciones para la declaratoria, especialmente en relación con

¹⁴ Atlas Temático Zonas de Reserva Forestal. Ley 2ª de 1959. ISBN 958-97548-13. Pág. 12.

¹⁵ FRA, 2010. Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010, informe principal.

¹⁶ FAO, 2004. Estudio de tendencias y perspectivas del sector forestal en América Latina Documento de Trabajo. <http://www.fao.org/docrep/007/j4192s/j4192s00.htm#TopOfPage>.

lo diseminado de las áreas, la escala cartografiable y la falta de información respecto a terrenos baldíos en el territorio nacional; la gestión de las reservas en Ley 2ª de 1959 se ha centrado en las áreas definidas para los bosques nacionales, sin perder de vista que el abastecimiento de agua, producción de energía eléctrica e irrigación está sujeta a disposiciones normativas posteriores a la ley en mención, permitiendo que la gestión en estas áreas de difícil delimitación y ubicación sea regulada por las mismas.

Por otra parte, la Ley 2ª de 1959 estableció que las áreas por ella delimitadas podían ser sujeto de ocupación de tierras baldías, enfatizando en incentivar el adecuado manejo de las áreas, encaminado a la conservación del agua, los suelos y los bosques, y resaltaba que su incumplimiento daría lugar a la reversión automática de las áreas adjudicadas.

Teniendo en cuenta lo anterior, en las reservas forestales de Ley 2ª de 1959 se debe propender por realizar los respectivos procesos para declarar, de acuerdo a la normativa, las áreas a proteger y preservar, y las que se destinen al manejo sostenible del bosque. Lo anterior sin perder de vista que existe una población campesina y étnica con diversos procesos socioeconómicos, que en la gestión adelantada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) en las reservas en mención no se han desconocido, por lo cual los procesos productivos agropecuarios, en un marco sostenible, hacen parte de las actividades que se pueden realizar, incorporando el componente forestal como elemento integrador con la figura de reserva.

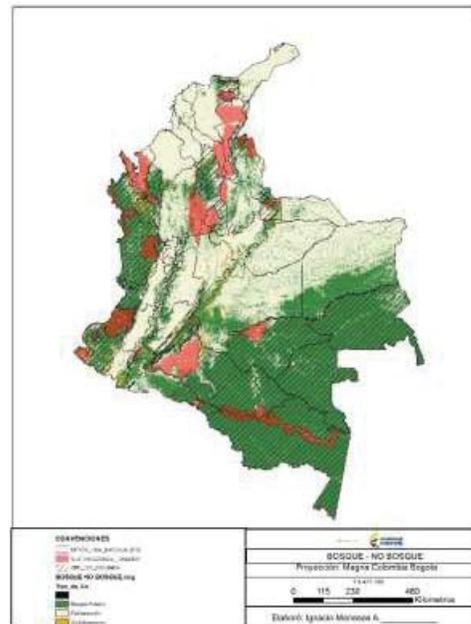
Las reservas forestales señaladas por la Ley 2ª de 1959, de acuerdo con su artículo primero, son: Reserva Forestal de la Amazonia, Reserva Forestal Central, Reserva Forestal del Cocuy, Reserva Forestal del Pacífico, Reserva Forestal del Río Magdalena, Reserva Forestal Serranía de los Motilones y Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta; las cuales en el momento de ser instituidas, de acuerdo a los límites definidos para las mismas, abarcaban, a una escala 1:100.000, un área aproximada de 65.109.636 hectáreas. A diciembre de 2015, debido a procesos de sustracción, principalmente en el marco de la economía campesina, su extensión era de aproximadamente de 48.367.161 hectáreas.

Las áreas que mediante sustracción fueron excluidas de las reservas señaladas por la Ley 2ª de 1959, en el marco de la economía campesina para la dinamización de procesos productivos, terminaron por no ser la respuesta ideal a lo que se planteaba, pues además de ignorar la vocación forestal que en general tienen los suelos, tampoco propendía por un desarrollo sostenible de estas áreas.

La sustracción para adjudicación de baldíos de la nación, además de no compadecerse con la figura de reserva y de sus suelos forestales,

no siempre da respuesta a un ordenamiento productivo ambiental sostenible, dado que es de general uso que en las áreas sustraídas el componente forestal de los proyectos productivos a implementar sea marginal o nulo, ocupándose el suelo generalmente en actividades desligadas del aprovechamiento sostenible de los bosques, con lo cual dichas áreas tienden a ser menos productivas a corto plazo, lo cual podría minimizarse en el marco de un manejo sostenible del bosque al interior de las reservas forestales, al diversificar la producción e incluyendo el componente forestal en las actividades productivas, y de este modo contribuir a la generación de ingresos para una vida digna.

Figura 1. Procesos de deforestación en algunas áreas sustraídas para economía campesina y colonización



En este orden ideas, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en su gestión, no ha perdido de vista ni desconocido la presencia de población campesina al interior de las Reservas Forestales de Ley 2ª de 1959, la cual desarrolla diversos procesos socioeconómicos. Teniendo en cuenta este escenario, las características ambientales del territorio y los objetivos de las reservas forestales, el Ministerio desarrolló la zonificación y ordenamiento ambiental de estas, estableciendo lineamientos generales en relación con las actividades que se pueden adelantar en cada una de las zonas definidas, propendiendo por el manejo sostenible de los bosques e incorporando el componente forestal en las actividades productivas como elemento integrador con la figura de reserva.

Vale la pena destacar que el artículo 203 de la Ley 1450 de 2011 es el marco jurídico que habilitó al Ministerio para la expedición de los procesos de zonificación y ordenamiento de las reservas forestales de Ley 2ª de 1959, es así como resultado del proceso de zonificación y ordenamiento,

se expidieron las Resoluciones número 1922, 1923, 1924, 1925 y 1926 de 2013, por las cuales se adopta respectivamente la zonificación y ordenamiento de la Reserva Forestal Central, de la Serranía de los Motilones, de la Reserva Forestal del Río Magdalena, de la Reserva Forestal de la Amazonia para los departamentos de Caquetá, Guaviare y Huila y de la Reserva forestal del Pacífico. Para el año 2014 se expidieron las Resoluciones números 1275, 1276 y 1277 por la cual se adopta la zonificación y ordenamiento de la Reserva Forestal del Cocuy, de la Sierra Nevada de Santa Marta y de la Reserva Forestal de la Amazonia para los departamentos de Amazonas, Cauca, Guainía, Putumayo y Vaupés.

Tabla 1. Áreas de las reservas forestales de Ley 2ª de 1959, según resoluciones de zonificación y ordenamiento

Reserva	Resolución de zonificación	Hectáreas
Reserva Forestal del Pacífico	Res. 1926 de 2013	8.069.756,75
Reserva Forestal de la Amazonia	Res. 1277 de 2014	34.926.084,41
	Res. 1925 de 2013	
Reserva Forestal de la Sierra Nevada	Res. 1276 de 2014	526.235,70
Reserva Forestal del Cocuy	Res. 1275 de 2014	715.800,00
Reserva Forestal Serranía de los Motilones	Res. 1923 de 2013	521.902,83
Reserva Forestal del Río Magdalena	Res. 1924 de 2013	2.125.559,57
Reserva Forestal Central	Res. 1922 de 2013	1.496.512,95
Total		48.381.852,21

Conforme a lo dispuesto por las referidas resoluciones, las áreas bajo la figura de reserva forestal, a las que acá nos referimos, constituyen un 42% del territorio nacional¹⁷.

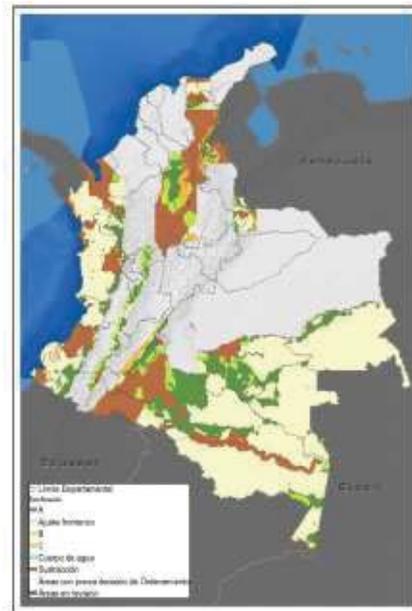
La zonificación y ordenamiento de las reservas forestales permitió conocer, entre otros aspectos, el estado del territorio respecto a áreas del SINAP, territorios étnicos, áreas urbanas y constitución de reservas campesinas. Teniendo en cuenta lo anterior y dado que las figuras anteriormente mencionadas se sujetan a disposiciones propias respecto a su manejo, estas áreas se denominaron dentro del proceso de zonificación y ordenamiento “Áreas con decisiones de ordenamiento”.

En cuanto al territorio dentro de la reserva forestal que no contaba con decisiones de ordenamiento, la zonificación definió tres tipos de zonas: A, B o C.

- **Zona tipo A:** zonas que garantizan el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos, relacionados principalmente con la regulación hídrica y climática; la asimilación de contaminantes del aire y del agua; la formación y protección del suelo; la protección de paisajes singulares y de patrimonio cultural; y el soporte a la diversidad biológica.

- **Zona tipo B:** zonas que se caracterizan por tener coberturas favorables para un manejo sostenible del recurso forestal mediante un enfoque de ordenación forestal integral y la gestión integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.
- **Zona tipo C:** zonas que por sus características biofísicas ofrecen condiciones para el desarrollo de actividades productivas agroforestales, silvopastoriles y otras compatibles con los objetivos de la reserva forestal, que deben incorporar el componente forestal, y que no impliquen la reducción de las áreas de bosque natural presentes en sus diferentes estados sucesionales.

Figura 2. Zonificación de las reservas forestales de Ley 2ª de 1959



2.1 Datos y cifras de zonificación y ordenamiento ambiental de las reservas forestales¹⁸

Con base en los ejercicios realizados respecto a la zonificación y ordenamiento de las reservas forestales de Ley 2ª, a continuación se presenta información (tablas y figuras) correspondiente a cada una de las áreas definidas y sus porcentajes. Las cifras¹⁹ aquí reportadas están referidas a áreas aproximadas, y antes que pretender dar un dato absoluto sobre cada una de las áreas, lo que pretenden es ofrecer una aproximación a la situación jurídica de las reservas forestales desde otras decisiones que se han tomado en el territorio; por otra parte,

¹⁸ Capítulo extraído del documento del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, Grupo de Gestión Integral del Bosque y Reservas Forestales Nacionales. Mayo de 2016.

¹⁹ Nota: la diferencia de áreas presentadas entre el cuadro y lo reportado por el Ideam a escala 1:100.000 se deben a los traslapes de áreas con decisiones de ordenamiento.

¹⁷ MADS, 2016. Una mirada a las reservas forestales de la Ley 2ª, Reflexiones. Bogotá, D. C. Colombia 92 p.

identifica el área, que aunque puede presentar procesos de intervención, únicamente mantiene la figura de reserva de Ley 2ª y en las cuales, dado su estado de conservación o intervención, se procede a hacer la zonificación en A, B o C. Lo anterior sin desmedro de que en ellas pueda existir propiedad privada diferente a territorios colectivos.

Por otra parte, es importante aclarar que los datos que se presentaran a continuación discrepan de los datos que se presentan en las resoluciones de adopción de las zonificación y ordenamiento ambiental de las reservas forestales de Ley 2ª, lo anterior se debe a la dinámica que se presentan en el territorio en relación la creación de nuevas áreas protegidas de orden nacional o regional, declaración de áreas de resguardo indígenas o títulos colectivos o la sustracción de áreas.

Reserva Forestal de la Amazonia

Tabla 2. Zonificación y ordenamiento ambiental en la Reserva Forestal de la Amazonia.

Departamentos de Caquetá, Guaviare y Huila

Áreas	Figura de zonificación y ordenamiento	Extensión (ha) 1:100.000		
		Por área	% del total de la RF	Total
Área <u>con previa</u> decisión de ordenamiento	Parques Nacionales	3.737.853,00	31,2070	5.668.583,78
	Resguardos indígenas	1.842.591,69	15,3836	
	Parque Natural Regional (RUNAP)	73.998,94	0,6178	
	Reservas Forestales Protectoras Nacionales	13.486,00	0,1126	
	Cabeceras municipales (aprox.) Fuente: IGAC.	654,15	0,0055	
			47,3265	

Áreas	Figura de zonificación y ordenamiento	Extensión (ha) 1:100.000		
		Por área	%	Total
Áreas <u>sin</u> decisión de ordenamiento	TIPO A	5.117.773,95	42,7278	6.309.035,83
	TIPO B	887.839,49	7,4125	
	TIPO C	303.422,39	2,5332	
			52,6735	

Tabla 3. Zonificación y ordenamiento ambiental de la reserva forestal de la Amazonia. Departamentos de

Amazonas, Guainía y Vaupés

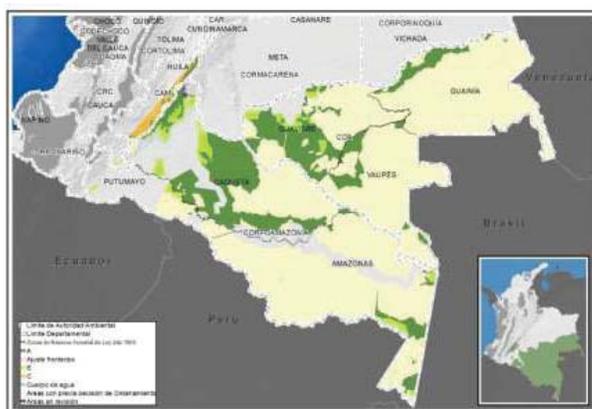
Áreas	Figura de zonificación y ordenamiento	Extensión (ha) 1:100.000		
		Por área	% del total de la RF	Total
Área <u>con previa</u> decisión de ordenamiento	Parques Nacionales	3.818.620,16	15,50	22.771.640,71
	Resguardos ind0,71 AM	18.953.020,55	76,95	
	Reservas Campesinas	0,00	0	
	Reserva Naturales Sociedad Civil	0,00	0	
	Distritos de Conservación de Suelos (RUNAP)	0,00	0	
	Distritos de Manejo Integrado (RUNAP)	0,00	0	
	Reservas Forestales Protectoras Regionales	0,00	0	
	Parque Natural Regional (RUNAP)	0,00	0	
	Reservas Forestales Protectoras Nacionales	0,00	0	
	Cabeceras municipales (aprox.) Fuente: IGAC	0,00	0	
		92,45		
Áreas	Figura de zonificación y ordenamiento	Extensión (ha) 1:100.000		
		Por área	% del total de la RF	Total
Áreas <u>sin</u> decisión de ordenamiento	TIPO A	1.615.634,66	6,56	1.859.621,26
	TIPO B	243.986,60	0,99	
	TIPO C		-	
			7,55	

Tabla 4. Zonificación y ordenamiento ambiental Reserva Forestal de la Amazonia. Departamentos de Putumayo y Cauca

Áreas	Figura de zonificación y ordenamiento	Extensión (ha) 1:100.000		
		Por área	% del total de la Rf	Total
Área <u>con</u> previa decisión de ordenamiento	Parques Nacionales	423.814,71	50,73	688.436,86
	Resguardos indígenas	264.236,94	31,63	
	Reservas Campesinas	0,00	0	
	Reserva Naturales Sociedad Civil	0,00	0	
	Distritos de Conservación de Suelos (RUNAP)	0,00	0	
	Distritos de Manejo Integrado (RUNAP)	0,00	0	
	Reservas Forestales Protectoras Regionales	0,00	0	
	Parque Natural Regional (RUNAP)	385,21	0,04	
	Reservas Forestales Protectoras Nacionales	0,00	0	
	Cabeceras municipales (aprox.). Fuente: IGAC.	0,00	0	
		82,41		

Áreas	Figura de zonificación y ordenamiento	Extensión (ha) 1:100.000		
		Por área	% del total de la RF	Total
Áreas <u>sin</u> decisión de ordenamiento	TIPO A	28.486,39	3,41	146.987,25
	TIPO B	118.500,85	14,18	
	TIPO C		-	
			17,59	

Figura 3 Zonificación Reserva Forestal de la Amazonia



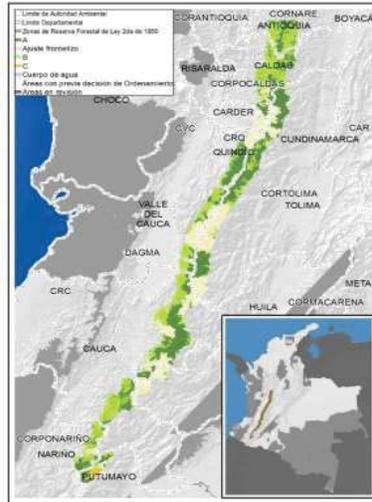
Reserva Forestal Central

Tabla 5. Zonificación y ordenamiento ambiental Reserva Forestal Central

Áreas	Figura de zonificación y ordenamiento	Extensión (ha) 1:100.000		
		Por área	% del total de la RF	Total
Área <u>con</u> previa decisión de ordenamiento	Parques Nacionales	297.604,17	19,88	425.871,38
	Resguardos indígenas	62.139,00	4,15	
	Reserva Naturales Sociedad Civil	799,75	0,05	
	Distrito de Conservación	3.123,50	0,21	
	Distritos de Manejo Integrado - DMI (RUNAP)	31.698,98	2,12	
	Reservas Forestales Protectoras Regional (RUNAP)	5.059,58	0,34	
	Parque Natural Regional (RUNAP)	6.888,61	0,46	
	Reservas Forestales Protectoras Nacionales	16.474,91	1,10	
	Cabeceras municipales (aprox.) Fuente: IGAC.	2.082,88	0,14	
		28,44		

Áreas	Figura de zonificación y ordenamiento	Extensión (ha) 1:100.000		
		Por área	%	Total
Áreas sin decisión de ordenamiento	TIPO A	590.405,14	39,43	1.071.388,34
	TIPO B	473.250,72	31,61	
	TIPO C	7.732,49	0,52	
			71,56	

Figura 4. Zonificación Reserva Forestal de la Central



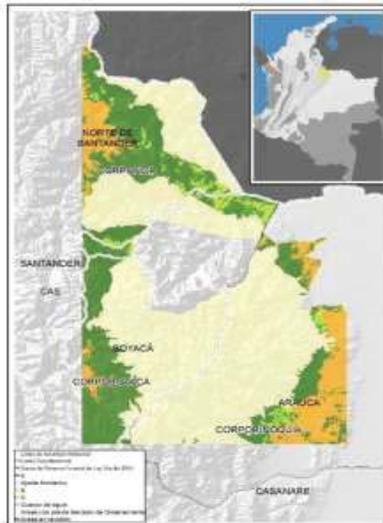
Reserva Forestal del Cocuy

Tabla 6. Zonificación y ordenamiento ambiental Reserva Forestal del Cocuy

Áreas	Figura de zonificación y ordenamiento	Extensión (ha) 1:100.000		
		Por área	% del total de la RF	Total
Área con <u>previa</u> decisión de ordenamiento	Parques Nacionales	318.288,06	37,26	550.708,94
	Resguardos indígenas	226.465,74	26,51	
	Reservas Forestales Protectoras Nacionales	5.812,49	0,68	
	Cabeceras municipales (aprox.)	142,65	0,01	
Fuente: IGAC.				
			64,48%	

Áreas	Figura de zonificación y ordenamiento	Extensión (ha) 1:100.000		
		Por área	%	Total
Áreas <u>sin</u> decisión de ordenamiento	TIPO A	201.909,09	23,64	303.390,16
	TIPO B	21.409,67	2,50	
	TIPO C	80.071,40	9,37	
			35,52	

Figura 5. Zonificación Reserva Forestal de la Cocuy

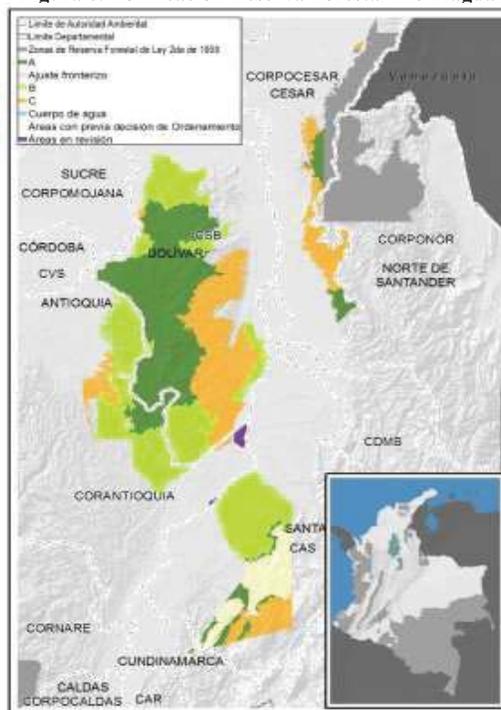


Reserva Forestal del Río Magdalena

Tabla 7. Zonificación y ordenamiento ambiental Reserva Forestal Río Magdalena

Áreas	Figura de zonificación y ordenamiento	Extensión (ha) 1:100.000		
		por área	% del total de la RF	Total
área con <u>previa</u> decisión de ordenamiento	Resguardos indígenas	1.834,67	0,09	147.726,53
	Distritos de Manejo Integrado (RUNAP)	128.267,97	6,03	
	Parque Natural Regional (RUNAP)	6.974,53	0,33	
	Reservas Forestales Protectoras Nacionales	10.083,79	0,47	
	Cabeceras municipales (aprox.) Fuente: IGAC.	565,57	0,03	
			6,94	
Áreas	Figura de zonificación y ordenamiento	Extensión (ha) 1:100.000		
		Por área	% del total de la RF	Total
Áreas <u>sin</u> decisión de ordenamiento	TIPO A	677.971,62	31,85	1.980.637,83
	TIPO B	734.572,30	34,51	
	TIPO C	568.093,91	26,69	
			93,06	

Figura 6. Zonificación Reserva Forestal Río Magdalena

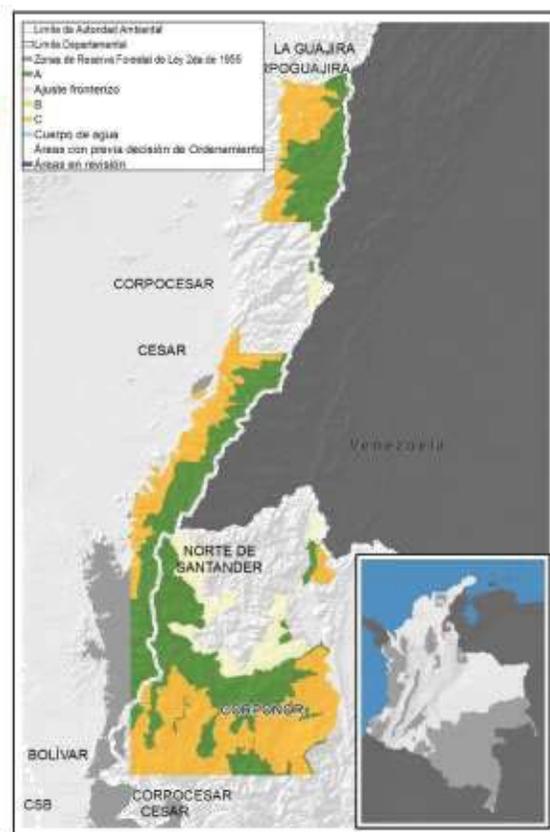


Reserva Forestal de la Serranía de los Motilones

Tabla 8. Zonificación y ordenamiento ambiental Reserva Forestal de la Serranía de los Motilones

Áreas	Figura de zonificación y ordenamiento	Extensión (ha) 1:100.000		
		Por área	% del total de la RF	Total
Área <u>con</u> previa decisión de ordenamiento	Parques Nacionales	51.062,59	9,404833357	79.395,17
	Resguardos indígenas	28.131,99	5,181419077	
	Cabeceras municipales (aprox.) Fuente: IGAC.	200,59	0,036945159	
			14,62	
Áreas	Figura de zonificación y ordenamiento	Extensión (ha) 1:100.000		
		Por área	% del total de la RF	Total
Áreas <u>sin</u> decisión de ordenamiento	TIPO A	247.632,56	45,60957367	463.544,70
	TIPO C	215.912,14	39,76722874	
			85,38	

Figura 7. Zonificación Reserva Forestal de la Serranía de los Motilones



Reserva Forestal del Pacífico

Tabla 9. Zonificación y ordenamiento ambiental Reserva Forestal del Pacifico

Áreas	Figura de zonificación y ordenamiento	Extensión (ha) 1:100.000		
		Por área	% del total de la Rf	Total
Área con previa decisión de ordenamiento	Parques Nacionales	793.012,87	9,477261774	6.567.175,40
	Resguardos indígenas	1.654.499,95	19,77285581	
	Comunidades negras	3.850.636,92	46,01879171	
	Reserva Naturales Sociedad Civil	2.870,66	0,034307131	
	Distritos de Manejo Integrado (RU-NAP)	10.408,16	0,12438746	
	Reservas Forestales Protectoras Regionales	7.980,24	0,095371496	
	Parque Natural Regional (RUNAP)	34.009,55	0,40644663	
	Reservas Forestales Protectoras Nacionales	210.639,90	2,517348139	
	Cabeceras municipales (aprox.)	3.117,15	0,037252922	
	Fuente: IGAC.			
			78,48	
Áreas	Figura de zonificación y ordenamiento	Extensión (ha) 1:100.000		
		Por área	% del total de la RF	Total
Áreas sin decisión de ordenamiento	TIPO A	1.714.813,18	20,49365655	1.800.356,16
	TIPO B	50.133,78	0,59914659	
	TIPO C	35.409,20	0,423173785	
			21,5	

Figura 8. Zonificación Reserva Forestal de Pacífico



Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta

Tabla 10. Zonificación y ordenamiento ambiental de la Sierra Nevada de Santa Marta

Áreas	Figura de zonificación y ordenamiento	Extensión (ha) 1:100.000		
		Por área	% del total de la RF	Total
Área con <u>previa</u> decisión de ordenamiento	Parques Nacionales	302.616,96	57,51	631.932,83
	Resguardos indígenas	328.942,15	62,51	
	Reservas campesinas	0,00	0,00	
	Reserva Naturales Sociedad Civil	373.724	0,07	
	Distritos de Conservación de Suelos (RUNAP)	0,00	0,00	
	Distritos de Manejo Integrado (RUNAP)	0,00	0,00	
	Reservas Forestales Protectoras Regionales	0,00	0,00	
	Parque Natural Regional (RUNAP)	0,00	0,00	
	Reservas Forestales Protectoras Nacionales	0,00	0,00	
		120,09		

Áreas	Figura de zonificación y ordenamiento	Extensión (ha) 1:100.000		
		Por área	%	Total
Áreas <u>sin</u> decisión de ordenamiento	TIPO A	100.562,31	0,00	172.149,31
	TIPO B	71.587,00	13,60	
	TIPO C		0,00	
			13,60	

Figura 9. Zonificación Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta



2.2 Ocupación de las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959

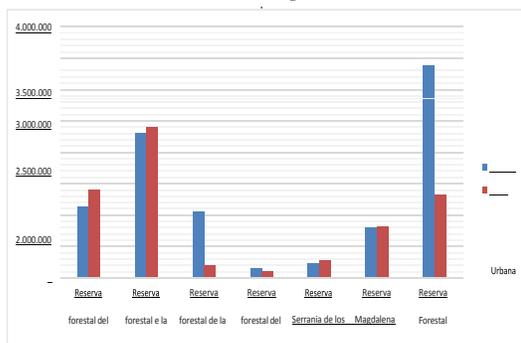
Uno de los principales retos en la gestión de las reservas forestales y como aspecto fundamental para que alcance uno de sus objetivos principales como es la economía forestal, además de la apropiación por parte de las comunidades que la habitan, es el acceso a la tierra dentro de la figura de reserva.

La Ley 2ª de 1959, contempló en su articulado la ocupación de tierras baldías dentro de las reservas, propendiendo por que dicha ocupación evitara la degradación de las tierras y se conservara la provisión de agua. Igualmente, resaltó que no todas las tierras dentro de las reservas eran objeto de ocupación y adjudicación, teniendo en cuenta que existían áreas donde la conservación del bosque era fundamental. No obstante lo anterior, también consideró que en la adjudicación se podrían incluir bosques que debían mantenerse para la oferta de servicios ecosistémicos, por lo cual debía hacer un uso sostenible de los mismos.

A la luz de las disposiciones anteriores y en cuanto a la ocupación de los baldíos en reservas forestales, es claro que la gestión integral de los suelos forestales y los bosques deben estar enmarcados dentro del objeto de la Ley 2ª de 1959, por lo cual la comunidad debe propender por hacer un uso adecuado del territorio.

Conforme los datos del “Atlas Temático Zonas de Reserva Forestal. Ley 2ª de 1959”, publicado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la población estimada de los municipios que se encuentran dentro de las áreas de Ley 2ª, corresponde a cerca de 15.555.174 de personas, de las cuales el 42% se ubican en áreas rurales.

Gráfica 1. Población municipios en áreas de reserva



Fuente: Atlas Temático Zonas de Reserva Forestal. Ley 2ª de 1959. ISBN 958-97548-13.

Ahora bien, conforme al estudio de la Unidad de Restitución de Tierras “Caracterización de las Reservas Forestales de la Ley 2ª/59”. La población total de los municipios que tienen influencia en las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959, según datos del censo, DANE/2005, ascienden a 13.827.954 personas, distribuidas en 9.286.844 en las cabeceras municipales y 4.541.110 en el resto del municipio (centros poblados y área rural).

De la población anteriormente mencionada, se estableció que 2.818.147 personas habitan en las reservas forestales, de las cuales 76,8% habitan en áreas urbanas (2.165.625) y el 23,2% en rurales (652.522).

El IGAC, 2012, establece que el 72,9 de las fincas en el país son menores a 5 hectárea²⁰, con lo que se establece que dentro de la distribución de tierras en el territorio nacional, la participación de la pequeña propiedad rural o entidad económica rural es significativa.

La pequeña propiedad rural o entidad económica rural es aquella cuya extensión no excede la de una (1) Unidad Agrícola Familiar (UAF), establecida por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) o por quien cumpla las respectivas funciones. Pequeñas entidades que en general tienen más de cinco años en posesiones regulares.

Por otro lado, las comunidades campesinas que se encuentran en estas áreas y subsisten de las actividades rurales que en ellas desarrollan, se encuentran generalmente en condiciones de pobreza y marginalidad, que se ven reforzadas por las condiciones de informalidad en la tenencia de la tierra, lo que impide que llegue a ellos ayudas efectivas del Estado que mejoren sus condiciones de subsistencia.

Así las cosas, se enfrenta el Estado a un problema jurídico que emerge del conflicto entre dos bienes jurídicos constitucionalmente protegidos. Por un lado, el derecho colectivo al medio ambiente sano, que se ve afectado por el deterioro ambiental producto de una ocupación no regulada que ejerce una presión sobre los recursos de las áreas de reserva forestal en donde se hace necesario una intervención que garantice la protección y conservación de estos bienes, así como el desarrollo de procesos de restauración que se requieren como garantía de los derechos colectivos en mención.

Por otro lado, las condiciones de marginalidad y pobreza de las comunidades campesinas que habitan o usan estas zonas y que se encuentran al amparo de la protección constitucional especial del territorio rural y los campesinos o trabajadores del campo como sujetos de especial protección a quienes el Estado debe propender por el mejoramiento de la calidad de vida bajo el imperativo de medidas progresivas y la protección de los derechos fundamentales, pues conforme al bloque de constitucionalidad está prohibido para el Estado adoptar medidas regresivas que empeoren las condiciones de las comunidades vulnerables²¹.

La protección a los trabajadores agrarios comporta de forma especial la protección a las comunidades de producción artesanal y de

²⁰ IGAC. 2012. Atlas de distribución de la pequeña propiedad rural en Colombia.

²¹ Corte Constitucional, Sentencia C644 de 2012. M. P. Adriana María Guillen Arango.

pequeña escala, comunidades vulnerables cuyas condiciones de pobreza exige del Estado una intervención positiva para mejorar su calidad de vida, reconociendo las relaciones tradicionales de estas con los ecosistemas.

En ese marco se hace necesario generar alternativas de desarrollo sostenible que armonicen los derechos que se presentan en aparente conflicto, realizando de forma plena y efectiva los postulados constitucionales. Este ejercicio implica una intervención directa del Estado para integrar a los procesos de restauración y conservación a las comunidades, desarrollando con ello las disposiciones de la Declaración de Río de Janeiro de 1992, emanada de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, cuyo Principio 22, dice: *“Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible”*.

La Misión para la Transformación del Campo, en su informe detallado *El Campo Colombiano: Un Camino Hacia el Bienestar y la Paz*, señala en el Capítulo 5 del Tomo I (Diagnóstico) sobre Sostenibilidad Ambiental:

“Además de las comunidades étnicas que tienen sus territorios legalmente reconocidos dentro de las ZRF, existe una significativa cantidad de población rural asentada en dichas zonas (PPTPPD, 2009) que no cuenta con títulos de propiedad. Diversos estudios y análisis de esta problemática recomiendan el reconocimiento legal de la propiedad”.

Así, por ejemplo, se señala:

“La alternativa del Estado frente a la demanda campesina de su derecho a la tierra siempre ha sido la sustracción, facilitando ésta en las áreas donde se deforestó, lo cual es un grave error pues perpetúa la idea de que hay que deforestar para poder acceder al derecho formal de propiedad. (...) Una reforma legal que permita efectuar el reconocimiento del derecho a la tierra hasta una UAF a las familias campesinas, sin tener que acudir a la sustracción y sin limitar el derecho a las áreas deforestadas, sería una señal de inclusión al campesinado y le daría a las reservas (ZRF) el impulso social de que hoy carecen, dada la marginalidad a la que está sometida esa población” (Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, 2014)²².

Así las cosas, se presenta un marco general para la regularización de la tenencia al interior de las áreas de reserva forestal, cuyo propósito es generar instrumentos de ordenamiento de la ocupación de las áreas en mención, produciendo procesos claros de regulación de los usos y actividades y seguimiento al cumplimiento de las condiciones de aprovechamiento ambiental del área, ejercicio que además propende por la formalización de la tenencia, lo que tiene como efecto, mejorar las condiciones sobre las cuales las familias acceden a la asistencia, beneficios y estímulos del Gobierno nacional, propósito que concita la realización del principio constitucional de protección al medio ambiente y desarrollo sostenible, así como el impulso a las garantías de los trabajadores agrarios y el propósito de acceso progresivo a la tierra como mandato constitucional.

En ese marco, no son beneficiarios de la ley grandes productores, campesinos que tengan propiedad o en general sujetos que no demanden una actuación precisa del Estado para la garantía de su mínimo vital y la realización de sus derechos. Tampoco se trata de comunidades cuya especial protección ya ha sido resuelta por la Constitución y la ley, particularmente comunidades étnicas, cuyos conflictos ya han sido abordados y resueltos.

Se trata, entonces, de un grupo poblacional específico, referido a campesinos, campesinas, trabajadores y trabajadoras con vocación agraria, sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada, que a la fecha de expedición de esta ley lleven ocupando y explotando los predios con una antelación igual o mayor a 5 años. Asociaciones de trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente que a la fecha de expedición de esta ley lleven ocupando y explotando los predios con una antelación igual o mayor a 5 años y, por último, personas y comunidades que participen en programas de reubicación y reasentamiento a quienes no se les exigirá ocupación o explotación previa igual o mayor a 5 años.

3. ADJUDICACIÓN U OTORGAMIENTO DE USO DE BALDÍOS

Es a través de la presente propuesta de ley que se habilita la adjudicación y el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin que para ello se requiera llevar a cabo el trámite previo de sustracción. Específicamente en las zonas tipo C de la zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, la Agencia Nacional de Tierras podrá adjudicar u otorgar el uso de los baldíos y en las zonas tipo B, la Agencia Nacional de Tierras podrá otorgar el uso.

La adjudicación o el otorgamiento de uso de predios baldíos ubicados en las zonas señaladas

²² DNP, diciembre de 2015, pág 205. Consultado en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapequariodefrestal%20y%20pesca/TOMO%201.pdf>. Última consulta 19 de mayo de 2016.

será para el desarrollo de proyectos que incluyan actividades productivas asociadas al manejo forestal sostenible, a través de prácticas forestales, agroforestales, silvopastoriles, manteniendo la vocación forestal del suelo, contribuyendo con ello al cierre de la frontera agropecuaria y evitar procesos de deforestación.

No obstante lo anterior, se tendrán en cuenta las actividades productivas que los ocupantes estén desarrollando en el predio, con el fin de formular un proyecto productivo que las incorpore y de ser necesario contemplar su reconversión gradual a las actividades productivas asociadas al manejo forestal sostenible.

En razón a lo anterior, el Gobierno nacional, a través de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo

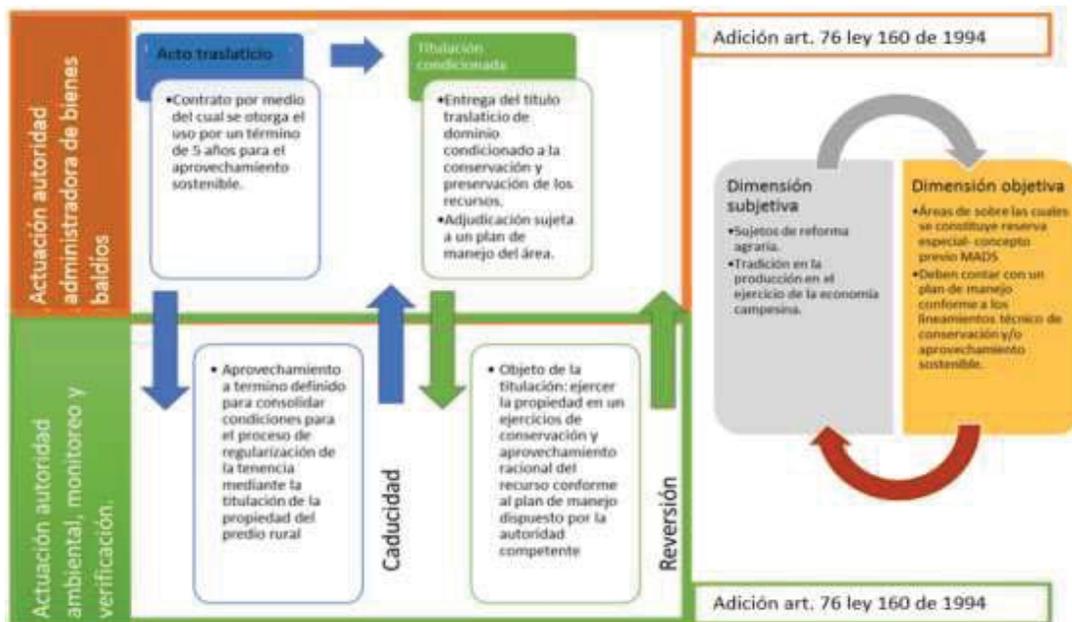
Sostenible, y Agricultura y Desarrollo Rural, reglamentará los lineamientos para el desarrollo, cofinanciación, y sostenibilidad ambiental de los proyectos mencionados.

Para la elaboración de los lineamientos se tendrán en cuenta las franjas de estabilización asociadas a la línea de deforestación del año 2010.

3.1 Proceso Especial de Adjudicación Reservas Forestales

La adjudicación prevista en este proyecto de ley implica condicionamientos de orden ambiental estrictos, los que no solo están en consonancia con la función social y ecológica de la propiedad, sino, además, con las disposiciones que sobre adjudicación de bienes baldíos prevé la Ley 160 de 1994.

Ilustración 3. Proceso Especial de Adjudicación Reservas Forestales



Es así, que para habilitar la adjudicación u otorgamiento de uso en baldíos ubicados al interior de las reservas forestales de Ley 2ª de 1959 y protectoras – productoras sin sustracción, se requiere de dos modificaciones de orden legal.

La primera relacionada con la prohibición expresa del Decreto-ley 2811 de 1974 cuya interpretación restrictiva ha llevado a la proscripción de las adjudicaciones en las áreas de reserva forestal. En ese sentido se precisa un alcance al artículo con el objeto de sustraer cualquier restricción de orden legal de la propuesta.

Toda vez que lo acá dispuesto es un régimen especial de adjudicación y dado que las medidas promovidas tienen un gran impacto de orden social y ambiental, su implementación debe obedecer a estudios técnicos estrictos de las áreas sobre las que

se formula, por ello el esquema de adjudicación se prevé en el marco de la constitución de *reservas sobre tierras baldías*, conforme a lo dispuesto por el artículo 76 de la Ley 160 de 1994.

La segunda modificación, es la adición al referido artículo, estableciendo las especificaciones de las reservas de baldíos a constituirse sobre las áreas de la reserva forestal de la Ley 2ª y estableciendo su alcance.

Conforme al marco jurídico vigente, el proceso de constitución de reserva sobre tierras baldías se encuentra en el marco de las competencias hoy asignadas a la Agencia Nacional de Tierras por el Decreto número 2363 de 2015 (de rango legal). No obstante, y en atención a las especiales condiciones ambientales de las áreas sobre las que recae la propuesta deben concurrir las autoridades de orden ambiental a la ejecución del proceso.

Tabla 11 Funciones ANT

Norma	Objeto	Naturaleza	Objeto	Funciones
Decreto 2363 de 2015	Crea la Agencia Nacional de Tierras-ANT	Máxima autoridad de tierras de la nación. Adscrita al MADR. Agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la rama ejecutiva del orden nacional. El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene asiento en el Consejo Directivo. Crea la oficina del Inspector de la Gestión de Tierras, cargo de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República.	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecuta la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el MADR. • Gestionar el acceso a la tierra como factor productivo. • Lograr la seguridad jurídica sobre la tierra. • Promover el uso de la tierra en cumplimiento de la función social de la propiedad. • Administrar y disponer de los predios rurales propiedad de la nación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecutar programas de acceso a tierras. • Administrar las tierras baldías de la Nación, adelantar los procesos generales y especiales de titulación y transferencias a las que haya lugar. delimitar y constituir reservas sobre éstas, celebrar contratos para autorizar su aprovechamiento y regular su ocupación sin perjuicio de lo establecido en los parágrafos 5 y 6 del artículo 85 de la ley 160 de 1994. • Hacer el seguimiento a los procesos de acceso a tierras adelantados por la Agencia, en cualquiera de sus modalidades y aquellos que fueron ejecutados por el INCODER o por el INCORA, en los casos en los que haya lugar. • Verificar el cumplimiento de los regímenes limitaciones a la propiedad derivadas de los procesos de acceso a tierras, de conformidad con la ley.

La Agencia Nacional de Tierras en cumplimiento de las funciones asignadas, no podrá adjudicar o entregar en uso los bienes baldíos que se encuentren en:

- Las zonas tipo A de la zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959,
- Catalogados como bienes de uso público,
- Parques naturales,
- Tierras comunales de grupos étnicos,
- Tierras de resguardos,
- Patrimonio arqueológico de la Nación,
- Las zonas donde haga presencia comunidades étnicas en los términos establecidos en los parágrafos 5º y 6º del artículo 85 de la Ley 160 de 1994, la Ley 21 de 1991 y los artículos 2º, 4º y 6º de la Ley 70 de 1993, y
- Demás zonas que por disposición legal se encuentren excluidas de entregarse mediante adjudicación o autorización de uso.

La administración de los baldíos descritos, radicará en cabeza de la autoridad ambiental competente, para lo cual se hará la anotación en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente de conformidad con la Ley 1579 de 2012, o la norma que la modifique o sustituya, sin perjuicio de la propiedad privada consolidada antes de la constitución de la reserva forestal.

3.2 Beneficiarios del proceso Especial de Adjudicación Reservas Forestales

Los beneficiarios de la adjudicación u otorgamiento del uso de los baldíos de que trata el proyecto de ley, son:

- Campesinos, campesinas, trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada, que a la fecha de expedición de la ley, lleven ocupando y explotando los predios con una antelación igual o mayor a 5 años.
- Asociaciones de trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente que a la fecha de expedición de la ley, lleven ocupando y explotando los predios con una antelación igual o mayor a 5 años.
- Personas y comunidades que participen en programas de reubicación y reasentamiento a quienes no se les exigirá ocupación o explotación previa igual o mayor a 5 años.

3.3 Administración, control y seguimiento

El cumplimiento de las disposiciones en cuanto al seguimiento a las condiciones tanto de adjudicación como de otorgamiento de uso de los baldíos, será verificado por la Agencia Nacional de Tierras, y en lo que en lo que corresponde a los recursos naturales, por la autoridad ambiental administradora de la reserva forestal.

3.4 Plan de Zonificación Ambiental

En el punto 1.1.10. Cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva, del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado, la Reforma Rural Integral RRI, involucra como compromiso del Gobierno nacional, responsabilidad a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, desarrollar un plan de zonificación ambiental que atienda específicamente la problemática de la expansión de la frontera agropecuaria sobre las áreas de especial importancia ambiental, como se indicó anteriormente.

Entendiendo la zonificación ambiental como un instrumento de planificación que permite ordenar el territorio atendiendo una problemática particular y orientar las decisiones de la autoridad territorial sobre los usos del suelo. Consiste en subdividir un territorio en unidades homogéneas por características físicas, biológicas, ecológicas, sociales, económicas y culturales, que definen una oferta de servicios ecosistémicos, una demanda social y unos conflictos socioambientales por usos y ocupación del territorio.

El objetivo de la zonificación ambiental es establecer un régimen ambiental de los usos del suelo, asignando a cada zona una categoría de manejo ambiental: preservación, restauración ecológica, rehabilitación o uso sostenible que responda a la sostenibilidad ambiental y a la demanda social del territorio; cuyo propósito es cerrar la frontera agropecuaria, proteger las Áreas de Especial Importancia Ambiental (AEIA) y orientar alternativas de desarrollo para las comunidades que habitan y/o que colindan con ellas, bajo los principios de bienestar y buen vivir, de desarrollo sostenible y de participación social.

Para ello, se elabora un plan a fin de alinear visiones, competencias y recursos institucionales y de cooperación internacional, en función de llevar a cabo la zonificación ambiental.

Un principio de la Reforma Rural Integral y de la zonificación ambiental para el posconflicto, es la priorización de los territorios que han sufrido con mayor intensidad los impactos del conflicto armado.

Estos “Territorios de posconflicto” resultan ser grupos de municipios colindantes y vecinos que conforman unidades subregionales con alto impacto del conflicto armado, compartidas por dos o más departamentos y por dos o más jurisdicciones ambientales.

Para junio de 2017 se presentará como resultado, la zonificación ambiental a escala 1:100.000 de 9 unidades supra-municipales con alto impacto por conflicto armado y los 91 municipios que las comprenden. Priorización inicial propuesta por el MADS en 2016, con el acompañamiento de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) y de la Alta Consejería para el Posconflicto (ACP).

Para diciembre de 2017, la zonificación ambiental abarcará los 86 municipios restantes de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), a la misma escala, para un total de 177 municipios comprendidos en 15 subregiones.

Es así, que los territorios con resultados de zonificación a junio de 2017, totalizarán una extensión aproximada de 22 millones de hectáreas, lo que representa el 20% del territorio continental del país; y, a diciembre de 2017, totalizarán una extensión aproximada de 38 millones de hectáreas, que representan el 33% del territorio continental del país.

Figura 10. Municipios priorizados con zonificación ambiental junio de 2017



Figura 11. Municipios priorizados con zonificación ambiental diciembre 2017



La zonificación ambiental a escala 1:100.000 ha tenido un proceso de socialización, discusión y validación metodológica al interior del SINA. Se busca llegar a instancias de participación del nivel nacional, a través de Mesas nacionales.

3.4 Plan de Sostenimiento Social y Ambiental

En caso de sustracción de áreas de reserva, para cada una de ellas, se formulará el Plan de Sostenimiento Social y Ambiental, para lo cual se contará con la participación de las comunidades y se atenderá a criterios como la estructura ecológica principal, la vocación del suelo y su uso actual, entre otros.

4. RÉGIMEN DE SUSTRACCIÓN DE ÁREAS DE RESERVA FORESTAL

El artículo 210 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, establece que “Si en área de reserva forestal, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva. (...)”.

A la vez, el numeral 18 del artículo 5º de la Ley 99 de 1993, determinó como función del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reservar, alinear y sustraer las áreas de las Reservas Forestales Nacionales y reglamentar su uso y funcionamiento, función que se reitera en el numeral 14 del artículo 2º del Decreto-ley 3570 de 2011.

Por su parte, el inciso segundo del artículo 204 de la Ley 1450 de 2011 prescribió: “...En los casos en que proceda la sustracción de las áreas de reserva forestal, sea esta temporal o definitiva, la autoridad ambiental competente impondrá al interesado en la sustracción, las medidas de compensación, restauración y recuperación a que haya lugar, sin perjuicio de las que sean impuestas en virtud del desarrollo de la actividad que se pretenda desarrollar en el área sustraída. Para el caso de sustracción temporal, las compensaciones se establecerán de acuerdo con el área afectada”.

Así las cosas, es necesario que la norma haga claridad respecto de los casos en los cuales un baldío puede ser objeto de sustracción cuando se pretenda desarrollar actividades productivas distintas asociadas al manejo forestal sostenible, a través de prácticas forestales, agroforestales, silvopastoriles, manteniendo la vocación forestal del suelo, contribuyendo con ello al cierre de la frontera agropecuaria y evitar procesos de deforestación, como es el caso de proyectos agrícolas o agropecuarios, los cuales implican una utilización diferente a la forestal, para lo cual se deberán sujetar a lo dispuesto en el artículo 2010 del Decreto-ley 2811 de 1974 y las normas que lo reglamentan y desarrollan.

Así mismo, teniendo en cuenta que los proyectos, distintos a los enunciados, se adoptará un mecanismo para la sustracción de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª con fines de reforma rural integral.

5. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE LEY

El texto del proyecto de ley, señala en sus considerandos que mediante la expedición de la Ley 2ª de 1959, se crearon siete (7) zonas de reserva forestal a saber: Reserva Forestal de la Amazonia, Reserva Forestal Central, Reserva Forestal del Cocuy, Reserva Forestal del Pacífico, Reserva Forestal del Río Magdalena, Reserva Forestal Serranía de los Motilones y Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta; las cuales en el momento de ser instituidas, de acuerdo a los límites definidos para las mismas, abarcaban a una escala 1:100.000, un área aproximada de 65.109.636 hectáreas. A diciembre de 2015, debido a procesos de sustracción, principalmente en el marco de la economía campesina, su extensión era de aproximadamente de 48.367.161 hectáreas.

El objetivo de la mencionada ley, no era otro, que el de incentivar la economía forestal y proteger el recurso hídrico y la biodiversidad, presentes en dichos territorios.

Posteriormente, el Decreto-ley 2811 de 1974, en su artículo 209 prohibió la adjudicación de baldíos que se encontraban al interior de dichas reservas forestales, indistintamente del fin para el cual se quisiese adjudicar o usar, sometiendo el proceso de adjudicación al trámite previo de la sustracción del área de la reserva forestal.

El artículo 203 de la Ley 1450 de 2011, señaló que el MADS debía zonificar y ordenar las zonas de reservas forestales de la Ley 2ª de 1959, dicha obligación fue cumplida por el Ministerio a través de las Resoluciones números 1922, 1923, 1924, 1925 y 1926 de 2013 por las cuales se adopta respectivamente la zonificación y ordenamiento de la reserva forestal Central, de la Serranía de Los Motilones, de la Reserva Forestal del Río Magdalena, de la reserva forestal de la Amazonia para los departamentos de Caquetá, Guaviare y Huila y de la reserva forestal del Pacífico. Para el año 2014 se expidieron las Resoluciones números 1275, 1276 y 1277 por la cual se adopta la zonificación y ordenamiento de la reserva forestal del Cocuy, de la Sierra Nevada de Santa Marta y de la reserva forestal de la Amazonia para los departamentos de Amazonas, Cauca, Guainía, Putumayo y Vaupés.

La zonificación y ordenamiento contenido en los mencionados actos administrativos consagraron tres tipos de zonas:

Zona tipo A: Zonas que garantizan el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos, relacionados principalmente con la regulación hídrica y climática; la asimilación de contaminantes del aire y del agua; la formación y protección del suelo; la protección de paisajes singulares y de patrimonio cultural; y el soporte a la diversidad biológica.

Zona Tipo B: Zonas que se caracterizan por tener coberturas favorables para un manejo sostenible del recurso forestal mediante un enfoque de ordenación forestal integral y la gestión integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.

Zona tipo C: Zonas que por sus características biofísicas ofrecen condiciones para el desarrollo de actividades productivas agroforestales, silvopastoriles y otras compatibles con los objetivos de la Reserva Forestal, que deben incorporar el componente forestal, y que no impliquen la reducción de las áreas de bosque natural presentes en sus diferentes estados sucesionales.

Ahora bien, las comunidades campesinas que se encuentran en estas áreas y subsisten de las actividades rurales que en ellas desarrollan, se encuentran generalmente en condiciones de pobreza y marginalidad, que se ven reforzadas por las condiciones de informalidad en la tenencia de la tierra, lo que impide que llegue a ellos ayudas efectivas del Estado que mejoren sus condiciones de subsistencia.

Es así como, el proyecto de ley habilita la adjudicación y el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin que para ello se requiera llevar a cabo el trámite previo de sustracción.

Específicamente en las zonas tipo C de la zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, la Agencia Nacional de Tierras podrá adjudicar u otorgar el uso de los

baldíos y en las zonas tipo B, la Agencia Nacional de Tierras podrá otorgar el uso.

La adjudicación o el otorgamiento de uso de predios baldíos ubicados en las zonas señaladas, será para el desarrollo de proyectos que incluyan actividades productivas asociadas al manejo forestal sostenible, a través de prácticas forestales, agroforestales, silvopastoriles, manteniendo la vocación forestal del suelo, contribuyendo con ello al cierre de la frontera agropecuaria y evitar procesos de deforestación.

En este sentido, el proyecto de ley permitirá:

- Conservar las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, importantes para la economía forestal y la protección del recurso hídrico y la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos;
- Posibilitar el acceso a la propiedad de la tierra de las comunidades campesinas;
- Organizar las actividades que dichas comunidades adelantarán con el fin de que respeten la vocación y aptitud forestal del territorio, permitiendo el desarrollo sostenible del país, sin que sea necesario tramitar la sustracción de dichas áreas, como requisito previo a la adjudicación;
- Contribuir a la mitigación y adaptación al cambio climático mediante el desarrollo de proyectos que incluyan actividades productivas asociadas al manejo forestal sostenible, a través de prácticas forestales, agroforestales, silvopastoriles, manteniendo la vocación forestal del suelo, contribuyendo con ello al cierre de la frontera agropecuaria y evitar procesos de deforestación.

El proyecto de ley cuenta con 9 artículos, en el que en su artículo 1º, crea la habilitación de adjudicación u otorgamiento de uso de baldíos las zonas tipo C de la zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, por parte de la Agencia Nacional de Tierras sin que para ello sea necesaria la sustracción de dichas áreas.

Así mismo, habilita para que la ANT en las zonas tipo B de la zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, la Agencia Nacional de Tierras podrá otorgar el uso.

El artículo 2º del proyecto de ley, consagra que dicha adjudicación y uso será para el desarrollo de proyectos que incluyan actividades productivas asociadas al manejo forestal sostenible, a través de prácticas forestales, agroforestales, silvopastoriles, manteniendo la vocación forestal del suelo, contribuyendo con ello al cierre de la frontera agropecuaria y evitar procesos de deforestación.

El artículo 3º, determina que la adjudicación u otorgamiento del uso de los en comento, será para los campesinos, campesinas, trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza

de familia y a la población desplazada, que a la fecha de expedición de esta ley, lleven ocupando y explotando los predios con una antelación igual o mayor a 5 años.

El artículo 4°, prohíbe la adjudicación o el uso de los bienes baldíos que se encuentren en las zonas tipo A de la zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959 las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardos, el patrimonio arqueológico de la Nación, incluyendo las zonas donde haga presencia comunidades étnicas y demás zonas que por disposición legal se encuentren excluidas de entregarse mediante adjudicación o autorización de uso.

El artículo 5°, consagra que la ANT y las Corporaciones Autónomas Regionales realizarán control y seguimiento a la adjudicación y uso de los mencionados baldíos, desde el marco de la adjudicación y desde el marco del uso y aprovechamiento de los recursos naturales respectivamente.

El artículo 6° estipula que el MADS en coordinación con el Ministerio de Agricultura, expedirán en un término de dos años el Plan de Zonificación Ambiental a que hace referencia el Acuerdo de Paz, con el fin de delimitar la frontera agrícola.

El artículo 7°, señala que, en todo caso, el régimen de sustracción de las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 que puedan ser utilizadas en explotación diferente a la forestal se sujetará a lo dispuesto en el Decreto-ley 2811 de 1974 y las normas que lo reglamentan y desarrollan.

El artículo 8°, es un condicionante que se impone para el trámite sustracción, en el evento en que el desarrollo del proyecto por parte de los campesinos no sea compatible con la vocación del suelo, en caso de que el proyecto a desarrollar no se enmarque dentro de los lineamientos que se señalan en el proyecto de ley, condicionante que no es otro que el de contar con un instrumento de planeación y desarrollo del proyecto a implementar en la zona objeto de sustracción.

Finalmente, el artículo 9° determina que la expedición de la ley, modifica parcialmente el artículo 209 del Decreto-ley 2811 de 1974 en lo que respecta a la habilitación de adjudicación u otorgamiento del uso de los baldíos.

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(Art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 8 del mes de agosto del año 2017 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 09 de 2017 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el doctor *Gilberto Murillo*, Ministro de Ambiente; Ministro de Agricultura doctor *Aurelio Iragorri*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 09 DE 2017 SENADO

por la cual se habilita la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia, en virtud del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz
DECRETA:

Artículo 1°. *Habilitación de adjudicación u otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción.* En las reservas forestales protectoras-productoras y en las zonas tipo C de la zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, la Agencia Nacional de Tierras podrá adjudicar u otorgar el uso de los baldíos que se encuentren en su interior sin que para ello sea necesaria la sustracción de dichas áreas. En las zonas tipo B de la zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, la Agencia Nacional de Tierras podrá otorgar el uso.

Para efectos de lo dispuesto en la presente ley entiéndase por zonas tipo A, B y C, las siguientes:

- **Zona tipo A:** Zonas que garantizan el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos, relacionados principalmente con la regulación hídrica y climática; la asimilación de contaminantes del aire y del agua; la formación y protección del suelo; la protección de paisajes singulares y de patrimonio cultural; y el soporte a la diversidad biológica.

- **Zona Tipo B:** Zonas que se caracterizan por tener coberturas favorables para un manejo sostenible del recurso forestal mediante un enfoque de ordenación forestal integral y la gestión integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.

- **Zona tipo C:** Zonas que por sus características

biofísicas ofrecen condiciones para el desarrollo de actividades productivas agroforestales, silvopastoriles y otras compatibles con los objetivos de la Reserva Forestal, que deben incorporar el componente forestal, y que no impliquen la reducción de las áreas de bosque natural presentes en sus diferentes estados sucesionales.

Parágrafo. En los casos que exista información más detallada sobre la zonificación adoptada en el presente artículo las autoridades ambientales en el marco de su función de administración de la reserva allegarán al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales que soporten su propuesta de modificación de la zonificación, sin perjuicio de las medidas de manejo definidas en el plan de zonificación ambiental de que trata el artículo 6° de la presente ley.

Artículo 2°. *Adjudicación y uso sobre baldíos.* La adjudicación o el otorgamiento del uso de predios baldíos ubicados en las zonas señaladas en el artículo anterior de la presente ley, será para el desarrollo de proyectos que incluyan actividades productivas asociadas al manejo forestal sostenible, a través de prácticas forestales, agroforestales, silvopastoriles, manteniendo la vocación forestal del suelo, contribuyendo con ello al cierre de la frontera agropecuaria y evitar procesos de deforestación.

El Gobierno nacional a través de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará los lineamientos para el desarrollo, cofinanciación, y sostenibilidad ambiental de los proyectos a que hace referencia este artículo, en los que se tendrá en cuenta las franjas de estabilización asociada a la línea de deforestación del año 2010, en el término máximo de seis (6) meses, contados a partir de la expedición de la presente ley.

Parágrafo. Para las adjudicaciones y otorgamiento de uso de baldíos en las zonas de reserva forestal acá mencionadas, se tendrá en cuenta las actividades productivas que los ocupantes estén desarrollando en el predio con el fin de formular un proyecto productivo que las incorpore y de ser necesario contemple su reconversión gradual a las actividades de que trata el primer inciso del presente artículo.

Artículo 3°. *Beneficiarios.* A la adjudicación u otorgamiento del uso de los baldíos de que trata el artículo 1° de la presente ley, accederán los campesinos, campesinas, trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones

de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada, que a la fecha de expedición de esta ley, lleven ocupando y explotando los predios con una antelación igual o mayor a 5 años.

También serán beneficiarios las asociaciones de trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente que a la fecha de expedición de esta ley, lleven ocupando y explotando los predios con una antelación igual o mayor a 5 años.

Así mismo, serán beneficiarios las personas y comunidades que participen en programas de reubicación y reasentamiento a quienes no se les exigirá ocupación o explotación previa igual o mayor a 5 años.

Parágrafo. Los requisitos y procedimientos para la adjudicación no previstos en esta normativa, se sujetarán a las disposiciones contenidas en la Ley 160 de 1994, Decreto Ley 902 de 2017 y demás normas que la complementen o modifiquen, sustituyan o deroguen.

Artículo 4°. *Prohibición de adjudicación.* No podrán adjudicarse o entregarse en uso los bienes baldíos que se encuentren en las zonas tipo A de la zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959 adoptada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, catalogados como bienes de uso público, parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardos, el patrimonio arqueológico de la Nación, incluyendo las zonas donde haga presencia comunidades étnicas en los términos establecidos en los parágrafos 5° y 6° del artículo 85 de la Ley 160 de 1994, la Ley 21 de 1991 y los artículos 2°, 4° y 6° de la Ley 70 de 1993 y demás zonas que por disposición legal se encuentren excluidas de entregarse mediante adjudicación o autorización de uso.

En todo caso, por ministerio de la presente ley la administración de los baldíos descritos en el presente artículo se radicará en cabeza de la autoridad ambiental competente, para lo cual se hará la anotación en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente de conformidad con la Ley 1579 de 2012, o la norma que la modifique o sustituya, sin perjuicio de la propiedad privada consolidada antes de la constitución de la reserva forestal.

Artículo 5°. *Administración, control y seguimiento.* La explotación de los bienes baldíos que se adjudiquen o se otorguen en uso conforme a lo dispuesto en la presente ley, estará sujeta al estricto cumplimiento de las disposiciones vigentes y en especial aquellas emitidas por el Gobierno

Nacional a través de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1° y 8°, lo cual será verificado por la Agencia Nacional de Tierras en materia del seguimiento a las condiciones tanto de adjudicación como de otorgamiento de uso, y por la autoridad ambiental administradora de la reserva forestal en lo que corresponde a los recursos naturales.

El incumplimiento de las normas fijadas para adelantar la explotación de los bienes que se adjudiquen o se otorguen en uso, conforme lo dispuesto en la presente ley y sus reglamentaciones, dará lugar a las acciones policivas, ambientales y legales procedentes, en especial a las establecidas en las Leyes 160 de 1994, 1333 de 2009 y demás normas que la complementen, modifiquen, sustituyan o deroguen.

Artículo 6°. *Plan de Zonificación Ambiental.* En desarrollo del Acuerdo Final de Paz, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en un plazo no mayor a dos (2) años, formulará el plan de zonificación ambiental, en el que delimitará la frontera agrícola, que permita actualizar y de ser necesario ampliar el inventario y caracterizar el uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, tales como: zonas de reserva forestal, reservas forestales, zonas de alta biodiversidad, ecosistemas frágiles y estratégicos, cuencas, páramos y humedales y demás fuentes y recursos hídricos, con miras a proteger la biodiversidad e indicar las medidas de manejo para los proyectos que se podrán adelantar en dichas áreas.

En todo caso, la formulación del plan de que trata el presente artículo no modifica el régimen constitucional y legal de las áreas de manejo ambiental especial que allí se consoliden; como tampoco los derechos de las comunidades étnicas presentes en dichas áreas.

Artículo 7°. *Régimen de sustracción de áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959.* El régimen de sustracción de las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 que puedan ser utilizadas en explotación diferente a la forestal se sujetará a lo dispuesto en el Decreto-ley 2811 de 1974 y las normas que lo reglamentan y desarrollan.

En todo caso, en el evento en que el proyecto que requiera previamente de la sustracción de las áreas de reserva forestal afecte a las comunidades étnicas, se deberá agotar el trámite de consulta previa de conformidad con el artículo 6° del Convenio 169 de la OIT, siempre y cuando el Ministerio del Interior certifique la presencia de

comunidades étnicas en la zona donde se pretenda ejecutar el mismo.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, adoptará un mecanismo para la sustracción de las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª con fines de reforma rural integral.

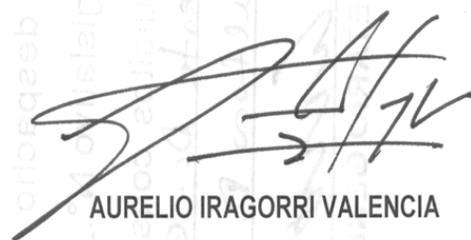
Artículo 8°. *Planes de sostenimiento social y ambiental.* Los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y Agricultura y Desarrollo Rural definirán los criterios para la formulación del plan de sostenimiento social y ambiental para el área a sustraer. Entre los criterios se contemplará la participación de las comunidades, la estructura ecológica principal, la vocación del suelo y su uso actual, entre otros.

Artículo 9°. *Vigencia.* La presente ley, rige a partir de la fecha de su expedición, modifica parcialmente el artículo 209 del Decreto-ley 2811 de 1974 en lo que respecta a la habilitación de adjudicación u otorgamiento del uso de los baldíos de que trata la presente norma, modifica parcialmente el párrafo segundo del artículo 76 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 102 de la Ley 1753 de 2015, en el sentido de señalar que las tierras baldías localizadas al interior de las zonas B y C de las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 adquieren, en el marco del régimen especial de ocupación, aprovechamiento y adjudicación, la condición de adjudicables y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

República de Colombia - Gobierno Nacional
Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá a los

El Ministro de Agricultura,



AURELIO IRAGORRI VALENCIA

El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible,



LUIS GILBERTO MURILLO URRUTIA

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 8 de agosto de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 09 de 2017 Senado**, por la cual se habilita la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones, de conformidad con el artículo 43 de la Ley 5ª de 1992, y dentro del marco del Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, establecido en el Acto Legislativo número 01 de 2016, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy, ante la Secretaría General del Senado de la República por el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible doctor *Luis Gilberto Murillo Urrutia*, Ministro de Agricultura doctor *Aurelio Iragorri Valencia*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales, Ley 3ª de 1992.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 8 de agosto de 2017

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley 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.

Presidente del honorable Senado de la República,

Efraín Cepeda Sarabia.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 71 DE 2017
SENADO**

por medio de la cual se regula el funcionamiento de los biobancos con fines de investigación biomédica y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1º. *Objeto.* Regular la constitución y funcionamiento de los biobancos con fines

de investigación biomédica, para la obtención, procesamiento, almacenamiento, transporte y cesión de muestras biológicas humanas, sus derivados, información clínica y biológica asociada.

Artículo 2º. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones.

Acuerdo de Transferencia de Material: compromiso adquirido entre las personas naturales o jurídicas proveedoras y receptoras de muestras biológicas e información asociada, que busca regular el intercambio y garantizar el cumplimiento de los derechos y deberes adquiridos entre las partes.

Anonimización: proceso por el cual deja de ser posible establecer el nexo entre la muestra y/o información asociada con la identidad del sujeto fuente. Es por tanto un proceso de disociación irreversible.

Asentimiento: proceso por el cual el menor adolescente acepta participar en la donación de una muestra e información asociada, después de haber sido informado y comprender los objetivos de la donación. Siempre debe estar acompañado del consentimiento informado otorgado por su representante legal.

Bases de datos: conjunto organizado de datos personales, información clínica y biológica del sujeto fuente que sea objeto de tratamiento de datos.

Biobanco con fines de investigación biomédica: organización pública o privada, sin ánimo de lucro que posee grandes colecciones de muestras biológicas humanas con información asociada (datos personales, información clínica y biológica), bajo parámetros estandarizados y de calidad, cuya finalidad es la investigación de la salud humana.

Cesión de muestras biológicas de origen humano y/o información asociada: transferencia de muestras biológicas humanas y/o información asociada que realiza un biobanco a un tercero con fines de investigación biomédica, previo consentimiento del sujeto fuente.

Consentimiento informado: proceso mediante el cual un individuo o su representante legal, según corresponda de acuerdo a lo estipulado por esta ley, manifiesta voluntariamente y mediante documento escrito su deseo o el de su representante de donar una muestra biológica y/o información asociada con fines de investigación biomédica, después que se le haya explicado y haya comprendido los objetivos y parámetros que rigen la donación.

Colección de muestras: Almacenamiento organizado de muestras biológicas humanas destinadas a la investigación biomédica.

Colección biomédica por fuera del ámbito de un biobanco: conjunto ordenado de muestras

biológicas humanas con, información clínica y biológica asociada, que pueden ser usadas en diferentes estudios de una misma línea de investigación, previo consentimiento del sujeto fuente y autorización del Comité de Ética.

Codificación: proceso por el cual el vínculo que existe entre la muestra biológica y/o información asociada y la identidad del sujeto fuente es sustituido por un código.

Datos personales: información demográfica, hábitos y estilo de vida del sujeto fuente.

Disociación: proceso por el cual se elimina el vínculo que existe entre la muestra y/o información asociada con la identidad del sujeto fuente. La disociación puede ser reversible o irreversible (anonimización).

Sujeto fuente: individuo que autoriza voluntariamente y sin ánimo de lucro la entrega, de sus muestras biológicas e información asociada, para fines exclusivamente de investigación biomédica y teniendo en cuenta el tipo de consentimiento que autoriza de acuerdo a lo estipulado por esta ley.

Estudio clínico: cualquier investigación que se realice en seres humanos con intención de descubrir, verificar los efectos clínicos, farmacológicos y/o cualquier otro efecto farmacodinámico de producto(s) en investigación para comprobar su seguridad y/o eficacia.

Información biológica: datos bioquímicos, fenotípicos, genéticos, moleculares, entre otros, que se derivan del estudio de una muestra biológica humana.

Información clínica: datos de diagnóstico, estadíaje, tratamiento, así como los antecedentes médicos, personales y familiares del sujeto fuente.

Muestra biológica: cualquier material biológico de origen humano (órganos, tejidos, secreciones y/o células, entre otros), susceptible de conservación del cual se puede derivar información relacionada.

Proyectos de investigación concretos: estudios realizados a partir de muestras biológicas y/o información asociada, las cuales solo pueden ser utilizadas para esa investigación específica y no para diferentes estudios, previo consentimiento del sujeto fuente y autorización del Comité de Ética.

Redes de biobancos: conjunto de biobancos que suscriben un acuerdo para la cooperación técnica y científica, nacional y/o internacional, para el fortalecimiento de los biobancos.

Remanente de muestra: material biológico humano excedente de intervenciones terapéuticas y/o diagnósticas.

Sistema nacional de biobancos: estructura del sistema nacional de salud y protección social, conformado por el Ministerio de Salud y Protección Social como ente rector y por el

Instituto Nacional de Salud (INS) como ente coordinador, cuyo objetivo principal es promover, autorizar, coordinar y apoyar el funcionamiento de los biobancos y sus redes.

Tratamiento de los datos: cualquier operación sobre los datos personales, información clínica y biológica, tales como recolección, almacenamiento, uso, circulación, transferencia o supresión.

Trazabilidad: capacidad de asociar un material biológico determinado con la información registrada en cada fase de análisis.

Viscerotomía: recolección de órganos y/o muestras de cualquiera de los componentes anatómicos contenidos en las cavidades del cuerpo humano, para fines clínicos, de investigación o docencia.

Artículo 3°. *Principios generales y garantías.* La realización de cualquier actividad del biobanco con fines de investigación biomédica estará sometida al cumplimiento de los siguientes principios y garantías:

1. Protección a la dignidad, identidad, intimidad personal, familiar y a la no discriminación del sujeto fuente por las características biológicas, genéticas o de cualquier índole.
2. Respeto a la autonomía del individuo para decidir la donación de una muestra biológica e información asociada para investigación biomédica, previa comprensión de los alcances del consentimiento que otorga.
3. Confidencialidad de la información clínica y biológica asociada y su buen uso solo con fines de investigación biomédica.
4. Prevalencia de la salud y bienestar del ser humano sobre el interés de la sociedad o de la Ciencia.
5. Buena práctica en el ejercicio de las investigaciones biomédicas que emplean muestras biológicas y su información asociada.

Artículo 4°. *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones de esta ley serán de aplicación a:

1. Los biobancos públicos o privados; nacionales o internacionales, con fines de investigación biomédica.
2. Las colecciones biomédicas públicas o privadas por fuera del ámbito de un biobanco, de personas naturales o jurídicas.
3. Los proyectos de investigación concretos.
4. Las instituciones que proveen muestras biológicas humanas y/o información asociada a los biobancos.
5. La relación entre los biobancos nacionales e internacionales; públicos o privados.
6. Los profesionales que manipulen células, líneas celulares, tejidos, órganos y cualquier material biológico de origen humano,

así como la información clínica y biológica asociada con fines académicos y de investigación biomédica.

7. Los profesionales que sean responsables de los remanentes de material biológico humano procedentes de intervenciones terapéuticas y/o diagnósticas que posteriormente vayan a ser utilizados en investigación biomédica.
8. El Sistema Nacional de Biobancos y las Redes.
9. La investigación con medicamentos en seres humanos cuando al finalizar el estudio clínico las muestras, derivados, información clínica y biológica se incorporen a un biobanco.

CAPÍTULO II

Constitución, funcionamiento y organización de los biobancos

Artículo 5°. *Requisitos para la constitución de los biobancos.* Las solicitudes para la constitución deben elevarse ante el Sistema Nacional de Biobancos y contendrá como mínimo la siguiente información:

1. Plan estratégico.
2. Plan de gestión documental.
3. Plan de gestión de calidad y bioseguridad.
4. Estructura organizativa.
5. Conformación del Comité de Ética y Comité Científico.
6. Reglamento interno de funcionamiento.
7. Sistema de garantías de protección de muestras e información clínica y biológica.
8. Documento con las características físicas y ubicación del biobanco.

El Sistema Nacional de Biobancos tendrá un período máximo de tres (3) meses para responder a la solicitud. Si transcurrido este tiempo no hay pronunciamiento se entenderá que la solicitud ha sido negada.

En todo caso, el representante legal tendrá derecho a conocer los motivos de la negación y podrá presentar nuevamente la solicitud.

Artículo 6°. Organización de los biobancos. El biobanco debe contar por lo menos con el siguiente personal: 1. Titular, 2. Director Científico, y 3. Responsable del Tratamiento de Datos.

1. Titular del biobanco. Es el representante legal, quien debe contar con un título universitario relacionado con la administración en salud. Sus funciones son:

- a) Realizar la solicitud de constitución del biobanco ante el Sistema Nacional de Biobancos;
- b) Velar por la correcta gestión, funcionamiento administrativo, financiero y técnico del biobanco;

- c) Velar por las estrategias de recolección de muestras biológicas para la formación de colecciones así como la cesión de las mismas;
- d) Responder legalmente por el porcentaje de cesiones de muestras al exterior;
- e) Elaborar un informe anual de actividades sobre la gestión técnica, administrativa y las auditorías internas del biobanco, que pondrá a disposición del Sistema Nacional de Biobancos.
- f) Atender las peticiones, quejas y reclamos internos y externos.

2. Director científico. Es el responsable científico, quien debe contar con un título universitario relacionado con las ciencias de la salud. Sus funciones son:

- a) Generar estrategias para la obtención y cesión de muestras;
- b) Autorizar la cesión de muestras conforme con los conceptos emitidos por el Comité Científico y el Comité de Ética;
- c) Elaborar el documento con las características de las colecciones, los criterios de inclusión y los propósitos para los que se constituye;
- d) Garantizar la calidad, seguridad y trazabilidad de la recolección, preservación y procesamiento de las muestras biológicas, sus derivados e información clínica y biológica asociada;
- e) Realizar auditorías internas;
- f) Autorizar la incorporación de muestras procedentes de otro biobanco, una colección biomédica por fuera del ámbito de un biobanco, un proyecto de investigación concreto o un estudio clínico, previo concepto del Comité Científico y el Comité de Ética.

3. Responsable del tratamiento de datos. Es el encargado de la base de datos y su tratamiento, quien debe contar con un título universitario y/o técnico relacionado con gestión documental, con conocimientos de biología y formación en gestión de calidad. Sus funciones son:

- a) Garantizar la calidad, exactitud, transparencia, trazabilidad, seguridad y protección de los datos personales, información clínica y biológica individual y de las bases de datos que se constituyan, cuando se realice cualquier operación relacionada con el tratamiento de los datos;
- b) Garantizar que la información clínica, biológica y bases de datos no sean procesadas y utilizadas para fines diferentes a la investigación biomédica;

- c) Disponer, e implementar las medidas técnicas y administrativas que sean necesarias para garantizar la seguridad de los datos clínicos, biológicos y bases de datos que prevengan su adulteración, pérdida, consulta, uso o acceso no autorizado o fraudulento;
- d) Garantizar la reserva de la información, inclusive después de finalizada su relación laboral o contractual con el biobanco;
- e) Poner en conocimiento del titular del biobanco los riesgos de la seguridad de la información.

Artículo 7°. *Funcionamiento de los biobancos.* El biobanco para su funcionamiento debe tener dos comités, el de ética y el científico.

1. Comité de Ética. Está integrado por personas acreditadas en el campo médico, científico, jurídico, epidemiológico y bioético, con una composición equilibrada en estas disciplinas para garantizar un análisis bioético y multidisciplinario. Debe estar constituido por un número impar de mínimo cinco (5) miembros y debe incorporar al menos un representante de la comunidad. Sus funciones son:

- a) Proteger los derechos y el bienestar del sujeto fuente;
- b) Realizar la evaluación ética de las solicitudes de cesión de muestras e información asociada;
- c) Realizar el seguimiento ético hasta la finalización de las investigaciones que están empleando las muestras e información asociada;
- d) Asesorar al biobanco, desde el punto de vista ético y jurídico, para garantizar la seguridad y calidad de los procedimientos realizados en el biobanco;
- e) Evaluar las solicitudes de incorporación de muestras obtenidas por fuera del ámbito de un biobanco.

2. Comité Científico. Está integrado por un grupo multidisciplinario relacionado con el campo médico y científico. Debe estar constituido por un número impar de mínimo cinco (5) miembros. Sus funciones son:

- a) Evaluar científicamente las solicitudes de cesión de muestras e información asociada;
- b) Evaluar la competencia y trayectoria de los investigadores que solicitan las muestras biológicas;
- c) Velar porque la cesión de muestras tenga un interés en la investigación biomédica y justifique su uso científico;
- d) Asesorar al titular y al Director científico para velar por la calidad de los procesos ejecutados por el biobanco.

Las instituciones con Comités de Ética y Científico, previamente constituidos, podrán vincularlos al funcionamiento del biobanco.

Los miembros de los comités deben ser de público conocimiento y en caso de presentarse algún conflicto de intereses deben manifestar inmediatamente su impedimento.

El incumplimiento en la constitución y funcionamiento de los comités dará lugar al cierre definitivo del biobanco.

TÍTULO II

CAPÍTULO I

Consentimiento informado y obtención de las muestras biológicas e información asociada

Artículo 8°. *Obtención de muestras.* Las muestras biológicas que vayan a ser destinadas a investigación biomédica podrán ser obtenidas y almacenadas en el contexto de un biobanco, una colección biomédica por fuera del ámbito de un biobanco o un proyecto de investigación concreto.

Un biobanco también puede obtener muestras biológicas humanas e información asociada proveniente de otras instituciones médicas.

Artículo 9°. *Consentimiento informado.* Para la obtención de muestras biológicas y/o información clínica asociada debe contarse con un consentimiento informado concedido por el sujeto fuente, independiente del consentimiento que otorgue para un proceso terapéutico o diagnóstico que pueda estar relacionado con estas muestras. El consentimiento del sujeto fuente solo será válido mediante documento escrito y previamente se debe explicar el objetivo y las características de la donación.

Artículo 10. *Tipos de consentimiento.* Los consentimientos están directamente relacionados con las facultades que esta ley otorga a los biobancos, colecciones biomédicas por fuera del ámbito de un biobanco o proyectos de investigación concreto;

1. El consentimiento para una **biobanco** permite que la muestra y la información asociada puedan ser cedidas a terceros y utilizadas por diferentes investigadores, para estudios con fines de investigación biomédica, lo cual debe ser explicado previamente al sujeto fuente para que autorice este tipo de uso en el consentimiento.
2. El consentimiento para una **colección biomédica por fuera del ámbito de un biobanco** solo permite que la muestra y la información asociada sean utilizadas por la línea de investigación para la cual fue tomada, sin que puedan ser cedidas a terceros, salvo la incorporación a un biobanco, previo consentimiento del sujeto fuente. Pueden ser empleadas en diferentes estu-

dios que estén relacionados con los objetivos de la colección. Todas las colecciones deben estar registradas ante el Sistema Nacional de Biobancos.

3. El consentimiento para un **proyecto de investigación concreto** solo autoriza que la muestra y la información asociada sean destinadas para ese proyecto de investigación específico. Posterior a su uso, si hay remanentes de las muestras, estas deben ser destruidas. Si se desea destinar a otros proyectos de investigación debe solicitarse al sujeto fuente un nuevo consentimiento, previa autorización de un Comité de Ética institucional para la ejecución del estudio. Estas muestras no pueden ser cedidas a terceros, salvo la incorporación a un biobanco previo consentimiento del sujeto fuente.

Artículo 11. *Contenido del consentimiento informado*. Los consentimientos debe tener como mínimo la siguiente información:

1. Descripción y fines del biobanco, colección biomédica por fuera del ámbito de un biobanco o el proyecto de investigación concreto, según corresponda.
2. Responsable del biobanco, la colección por fuera del ámbito de un biobanco o del proyecto de investigación concreto.
3. Compromiso de los responsables para el buen uso de las muestras y la confidencialidad de la información.
4. Posibles inconvenientes vinculados con la obtención de la muestra.
5. Autorización para nuevo contacto con el sujeto fuente para información adicional relacionado con el proyecto. En caso de ser necesaria alguna muestra adicional, se debe solicitar nuevo consentimiento.
6. Compromiso para la entrega de información al sujeto fuente sobre los análisis de la muestra, si este lo solicita. Sin embargo al obtenerse información que se considere vital para la salud del sujeto fuente, el biobanco o los investigadores informarán a los comités de ética para que sea analizado el caso y se informe al sujeto fuente.
7. Lugar del almacenamiento y realización del análisis de las muestras.
8. Solicitud de anonimización de la muestra. Antes de la cesión el biobanco no podrá anonimizar las muestras, salvo solicitud expresa del sujeto fuente.
9. Derecho de revocación del consentimiento.

Se entregarán documentos originales del consentimiento al sujeto fuente, al biobanco, al responsable de la colección biomédica por fuera

del ámbito de biobanco o al responsable del proyecto de investigación concreto y al centro donde fue tomada la muestra, si es una institución diferente a las anteriores.

Artículo 12. *Revocatoria del consentimiento informado*. Debe tenerse en cuenta que el sujeto fuente puede revocar el consentimiento en cualquier momento. En el caso del biobanco, aplicará sobre la muestra remanente que no haya sido cedida. Para las colecciones biomédicas por fuera del ámbito de un biobanco y proyectos de investigación concretos aplicarán sobre muestras que no hayan sido procesadas, lo cual debe ser demostrado ante un Comité de Ética.

Estos efectos no se extenderán a los resultados de las investigaciones, ya desarrolladas, ni a las muestras anonimizadas. La revocatoria no conlleva a ningún tipo de perjuicio o sanción para el sujeto fuente.

La revocatoria implica las siguientes opciones:

1. Eliminación de la muestra.
2. Supresión de los datos personales, la muestra quedará anonimizada.
3. Eliminación de la muestra y datos personales.

Artículo 13. *Gratuidad de la muestra y la información asociada*. La donación implica la renuncia, por parte del sujeto fuente, a cualquier retribución o derecho de naturaleza económica o de otro tipo sobre los resultados que pudieran derivarse de las investigaciones que se lleven a cabo con dichas muestras biológicas e información asociada.

Artículo 14. *Prioridad de la condición médica del sujeto fuente*. Cuando las muestras sean tomadas en el contexto de un procedimiento diagnóstico, terapéutico o con otra finalidad médica, prima este proceso sobre la preservación de muestras con fines de investigación biomédica.

Los profesionales responsables del procedimiento diagnóstico o terapéutico son los encargados de la separación de las muestras y podrán dejar una parte para el biobanco, la colección o proyecto de investigación concreto, previo consentimiento del sujeto fuente y cumplimiento de esta ley.

CAPÍTULO II

Almacenamiento, procesamiento, cesión y transporte de muestras biológicas y tratamiento de la información asociada en los biobancos

Artículo 15. *Almacenamiento y procesamiento de muestras biológicas*. El biobanco debe garantizar que las condiciones de almacenamiento y procesamiento se realicen bajo estándares de calidad y seguridad, a fin de evitar cualquier situación que pueda afectar negativamente la integridad o funcionalidad de las muestras y sus derivados. Todos los procedimientos deben estar

estandarizados y registrados en los manuales de procedimientos.

El biobanco debe verificar y garantizar que el personal, los equipos, el entorno de trabajo, los procesos, la validación y las instituciones que recolecten muestras para ese biobanco se ajusten a los requisitos de calidad contemplados en las normas nacionales e internacionales.

Las muestras biológicas pueden ser transformadas en otros derivados como ADN, ARN, proteínas, metabolitos, entre otros, que permitan generar información biológica adicional, la cual podrá ser utilizada únicamente con fines de investigación biomédica.

Artículo 16. *Tratamiento de la información clínica y biológica.* Los biobancos tomarán las medidas necesarias para garantizar la seguridad de la información personal, los datos sensibles de carácter clínico, genético, epigenético, molecular, entre otros.

El biobanco debe garantizar la confidencialidad y trazabilidad de la información y evitar adiciones, supresiones, modificaciones o uso indebido de esta información, la cual será utilizada exclusivamente con fines de investigación biomédica, so pena de la responsabilidad penal.

El biobanco debe proteger la calidad de la información que se genera y archiva, además de solventar las discrepancias de los datos, en caso de existir. Cuando se requiera información adicional, el responsable del tratamiento de los datos coordinará la búsqueda de esa información, conforme al consentimiento informado.

Los investigadores que accedan a esta información biológica, incluida datos del genoma quedarán sujetos al deber del secreto profesional y su accionar se rige por las normas nacionales e internacionales que velan por el respeto de la dignidad, integridad y libertad del sujeto fuente.

Artículo 17. *Cesión y destino final de muestras biológicas.* La cesión de las muestras es una actividad sin ánimo de lucro, sin perjuicio de la compensación al biobanco por el costo de preservación y procesamiento de las muestras.

Para que el biobanco ceda muestras a un investigador nacional se requiere que la solicitud sea autorizada por el Director científico, previo concepto del Comité Científico y de Ética del biobanco. En caso de negarse la cesión, se le debe informar los motivos al investigador, quien podrá realizar nuevamente la solicitud teniendo en cuenta las observaciones realizadas por el biobanco.

Para la cesión, el biobanco y sus comités tendrán en cuenta la descripción del proyecto, impacto, resultados esperados y trayectoria del grupo investigador.

El biobanco cederá la cantidad mínima necesaria de muestra a los investigadores para su estudio, en caso de remanentes deben ser

destruidos e informar al biobanco. No podrán ser utilizadas en otras investigaciones diferentes para las cuales fueron solicitadas.

El biobanco cederá inicialmente las muestras disociadas de manera reversible, mientras que los investigadores realizan su verificación, posteriormente se procederá a la anonimización.

Los investigadores receptores de las muestras biológicas e información asociada adquieren las mismas obligaciones estipuladas para el biobanco, en cuanto al manejo ético y científico de las muestras y la información asociada.

El biobanco y el investigador responsable deben suscribir un acuerdo de transferencia de material que contenga como mínimo los siguientes compromisos:

1. La entrega de un informe parcial de la investigación realizada, la cual debe ser enviada en un término máximo de dos (2) años contados a partir de la cesión de las muestras. Caso en el cual el biobanco debe mantener la confidencialidad de la información recibida.
2. La entrega de las publicaciones, documentos y eventos de difusión que se deriven de la investigación, si los hubo, donde debe ser citado el biobanco como la fuente de las muestras.
3. Los derechos de propiedad intelectual, industrial y económica que se puedan derivar de las investigaciones que se lleven a cabo con dichas muestras e información asociada.

Artículo 18. *Cesión de muestras biológicas a investigadores o biobancos públicos o privados internacionales.* El biobanco puede ceder muestras y/o su información asociada al exterior, teniendo en cuenta el concepto previo de los Comités de Ética y Científico del biobanco, siempre y cuando se demuestre que las muestras y/o la información a ceder también han sido objeto de investigación en el país y se conserve un porcentaje de muestras equivalentes a las cedidas al exterior. Salvo en situaciones de salud pública donde se demuestre que no existe capacidad científica para su estudio en el país, evento en el cual se requiere autorización expresa del Ministerio de Salud y Protección Social. En caso de incumplimiento dará lugar a la suspensión definitiva del biobanco, sin perjuicio de la responsabilidad penal.

Artículo 19. *Transporte nacional e internacional de muestras y sus derivados.* La remisión de muestras en el país solo se puede hacer mediante empresas de transporte debidamente acreditadas, quienes deben cumplir con las normas nacionales e internacionales que garanticen el adecuado transporte y su seguridad biológica.

Para el ingreso de muestras biológicas al país se debe cumplir con los mismos parámetros exigidos en esta ley.

Artículo 20. *Publicación.* Los biobancos tienen la obligación de hacer pública la información de las muestras biológicas que posean y deben registrarlas ante el Sistema Nacional de Biobancos, quien a su vez la divulgará en su sitio web.

CAPÍTULO III

Almacenamiento y uso de muestras e información asociada fuera del ámbito de un biobanco

Artículo 21. *Colecciones biomédicas por fuera del ámbito de un biobanco.* Personas jurídicas o naturales del área de las ciencias biomédicas pueden generar colecciones de muestras humanas e información asociada, por fuera del ámbito organizativo de un biobanco, previa autorización de un Comité de Ética, las cuales deben ser registradas por su responsable ante el Sistema Nacional de Biobancos.

Las muestras de estas colecciones únicamente serán utilizadas para los estudios de la línea de investigación y podrían ser incorporadas en un biobanco nacional, previo consentimiento del sujeto fuente.

Artículo 22. *Proyectos de investigación concretos.* La obtención de las muestras e información asociada para un proyecto de investigación concreto tendrán que contar con la autorización de un Comité de Ética. Estas muestras e información asociada deben ser utilizadas para esa investigación específica y no para diferentes estudios, además pueden ser incorporadas en un biobanco nacional, previo consentimiento del sujeto fuente.

Artículo 23. *Responsables legales.* El responsable legal por las colecciones biomédicas por fuera del ámbito de un biobanco o proyectos de investigación concretos desarrollados en instituciones de salud, académicas o de investigación será el Director de dicho organismo, sin perjuicio de las responsabilidades individuales.

Si la colección biomédica por fuera del ámbito de un biobanco o el proyecto de investigación concreto se desarrollan en un contexto diferente a estas organizaciones, el investigador principal y el Comité de Ética serán los responsables ante la ley. En caso de incumplimiento serán objeto de suspensión temporal de la actividad y sanción pecuniaria.

CAPÍTULO IV

Consideraciones especiales en la obtención y consentimiento informado de las muestras biológicas e información asociada con fines de investigación biomédica

Artículo 24. *Obtención y consentimiento informado de las muestras biológicas e información asociada de menores de edad y mujeres*

embarazadas. Para los menores de edad, su representante legal tendrá la facultad de autorizar el consentimiento informado de la donación de la muestra y datos clínicos asociados. En caso de adolescentes, entendiéndose como tal las personas entre los 12 y menos de 18 años de edad, debe estar acompañado del asentimiento del mismo. En el evento que exista discrepancia, prima la voluntad del adolescente. Una vez alcance la mayoría de edad sino expresó lo contrario se entiende que mantiene su consentimiento.

Para la mujer embarazada, será ella quien tendrá la capacidad de otorgar el consentimiento de la donación de la muestra y los datos clínicos.

Artículo 25. *Obtención y consentimiento informado de las muestras biológicas e información asociada de personas que no tengan capacidad para expresar su consentimiento.* Para este grupo de sujetos fuente, su representante legal autorizará el consentimiento informado de la donación de la muestra y datos clínicos asociados.

Artículo 26. *Obtención y consentimiento informado de las muestras biológicas e información asociada de extranjeros.* Los sujetos fuente extranjeros de muestras biológicas e información asociada, con fines de investigación biomédica tendrán los mismos derechos y obligaciones concedidas a los nacionales consagrados en esta ley.

Artículo 27. *Obtención y utilización de muestras biológicas e información asociada de personas fallecidas.* El biobanco, las colecciones biomédicas por fuera del ámbito de un biobanco o el proyecto de investigación concreto pueden emplear las muestras donadas para fines de investigación, aún después del fallecimiento del individuo.

Las muestras donadas podrán ser entregadas a los parientes del fallecido por razones de salud familiar previa autorización del Comité de Ética o por orden judicial; siempre que estén disponibles y no se encuentren anonimizadas.

Muestras provenientes de necropsias, visce-rotomías, rescate de componentes anatómicos para fines de trasplante, u otros fines terapéuticos, podrán ser empleadas para investigación biomédica, siempre y cuando la obtención de dichas muestras no interfiera con los tres procesos anteriormente mencionados, lo cual será definido por el responsable de realizar ese procedimiento y siempre que el fallecido no hubiera dejado constancia expresa de su oposición, para lo cual se debe consultar su historia clínica. El biobanco, las colecciones biomédicas por fuera del ámbito de un biobanco o los proyectos de investigaciones concretos deben tener aprobación previa del Comité de Ética y científico, según corresponda, para ser uso de estas muestras.

TÍTULO III
DEL SISTEMA NACIONAL DE
BIOBANCOS Y LAS REDES DE
BIOBANCOS

CAPÍTULO I

Sistema Nacional de Biobancos

Artículo 28. *Objeto.* El Sistema Nacional de Biobancos pertenece al Sistema Nacional de Salud y Protección Social creado con el objeto de promover, autorizar, coordinar y apoyar el funcionamiento de los biobancos y sus redes.

Artículo 29. *Conformación.* El Sistema Nacional de Biobancos estará constituido por el Ministerio de Salud y Protección Social como ente rector y por el Instituto Nacional de Salud (INS) como ente coordinador. Cada una de estas instituciones deberá designar un delegado del nivel directivo quienes se reunirán al menos cada trimestre para evaluar el funcionamiento de los biobanco, de lo cual constará en un acta.

Artículo 30. *Funciones.* El Sistema Nacional de Biobancos tendrá las siguientes funciones:

1. Autorizar la creación y funcionamiento de los biobancos, nacionales o internacionales, públicos o privados.
2. Promover la creación y el fortalecimiento de los biobancos.
3. Crear, divulgar y mantener actualizado anualmente el Registro Único Nacional de Biobancos, en los sitios web de cada una de las dos entidades que conforman el Sistema Nacional de Biobancos. La información registrada debe contener como mínimo la razón social, número de registro, fecha de autorización, objeto del biobanco, titular del biobanco, Director científico, responsable del tratamiento de datos, página web, dirección de funcionamiento, correo electrónico, teléfono, red de biobancos a la que pertenece y tipos de colecciones de muestras.
4. Registrar las colecciones biomédicas por fuera del ámbito de un biobanco.
5. Crear, divulgar y mantener actualizado anualmente el Registro Único Nacional de Colecciones Biomédicas por Fuera del Ámbito de un Biobanco, en los sitios web de cada una de las dos entidades que conforman el Sistema Nacional de Biobancos. La información registrada debe contener como mínimo la fecha y número de registro, nombre de la línea de investigación, responsable, sus datos de identificación, objetivos de la colección, tipo y origen de las muestras, email, número de teléfono, dirección completa de donde se preserva la colección y los investigadores de la colección.
6. Velar por la organización de los biobancos en redes y proporcionar el soporte que sea necesario para su funcionamiento.

CAPÍTULO II

Redes de Biobancos

Artículo 31. El Sistema Nacional de Biobancos prestará el apoyo y las herramientas necesarias para que los biobancos se constituyan en redes nacionales, con el objeto de lograr la cooperación científica y técnica, para el estudio de enfermedades de interés en salud pública, enfermedades metabólicas, infecciosas, oncológicas, enfermedades raras, controles sanos, entre otros.

Para la creación de las redes nacionales, el Sistema Nacional de Biobancos tendrá en cuenta el objetivo y la especialidad de los biobancos para su agrupamiento, con el fin de lograr una acción conjunta y organizada.

Los biobancos y/o las redes nacionales a su vez podrán asociarse con biobancos y/o redes internacionales con el objeto de fortalecer su cooperación.

TÍTULO IV

INSPECCIÓN Y VIGILANCIA

Artículo 32. *Autoridades de control e inspección.* La inspección, vigilancia y control del Sistema Nacional de Biobancos, redes de biobancos, biobancos, colecciones biomédicas por fuera del ámbito de un biobanco y los proyectos de investigación concretos con fines de investigación biomédica será ejercida por la Superintendencia Nacional de Salud o quien haga sus veces.

La Superintendencia Nacional de Salud realizará una visita, tres meses posteriores, a la creación del biobanco para evaluar el cumplimiento de lo estipulado por esta ley y posteriormente como mínimo una visita anual al Sistema Nacional de Biobancos y a los biobancos para evaluar el cumplimiento de los requisitos de funcionamiento y organización exigidos por esta ley. En el evento de ser necesario, a las colecciones por fuera del ámbito del biobanco y a los proyectos de investigación concretos.

Artículo 33. *Sanciones a los biobancos.* La Superintendencia Nacional de Salud impondrá como sanción el cierre temporal o definitivo de los biobancos, según corresponda, con los parámetros establecidos en esta ley.

En caso de decretarse el cierre definitivo del biobanco se dispondrá expresamente el destino de las muestras almacenadas y su información asociada que podrá consistir en destrucción o la incorporación de las muestras a otro biobanco nacional. ,

Para las colecciones por fuera del ámbito de un biobanco y los proyectos de investigación concretos se aplicarán las sanciones mencionadas en el artículo 23 de esta ley.

Artículo 34. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 919 de 2004, el cual quedará así:

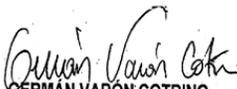
Artículo 2º. Quien trafique, compre, venda o comercialice componentes anatómicos humanos o muestras biológicas humanas e información asociada incurrirá en pena de tres (3) a seis (6) años de prisión.

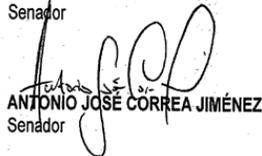
Artículo 35. Disposiciones transitorias. Las personas jurídicas o naturales que posean muestras con fines de investigación biomédica, deberán ajustarse a lo establecido por esta ley, durante los dos (2) años siguientes a su publicación. Para lo cual deberán cumplir con los requisitos establecidos para un proyecto de investigación concreto, o un biobanco, o una colección biomédica por fuera del ámbito de un biobanco, requiriendo nuevo consentimiento de los sujetos fuente.

En casos excepcionales y para investigaciones de interés general, cuando la obtención de dicho consentimiento no sea posible, las muestras e información asociada obtenidas antes de la promulgación de esta ley, podrán ser incorporadas a un biobanco nacional o a una colección biomédica por fuera del ámbito de un biobanco, previa autorización de un Comité de Ética, quien analizará el esfuerzo realizado para buscar el consentimiento y que no conste objeción expresa del sujeto fuente.

Los biobancos preexistentes deberán cumplir con los requisitos exigidos por esta ley, dentro de los dos (2) años siguientes a su publicación.

Artículo 36. Vigencia y derogatorias. La presente ley deroga las normas que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su promulgación.


GERMÁN VARÓN COTRINO
Senador


ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ
Senador


JORGE IVÁN OSPINA
Senador

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

La investigación es fundamental para el desarrollo científico y económico de un país. Específicamente, la investigación biomédica en el mundo, con los avances en el secuenciamiento del genoma, los nuevos análisis moleculares, bioinformáticos, los estudios traslacionales, entre otros, han resuelto grandes problemas en beneficio de la humanidad. En Colombia se requiere del crecimiento y fortalecimiento de este tipo de investigación para solucionar problemas clínicos y biológicos relevantes que impacten positivamente en la salud y el bienestar de los individuos y de la sociedad, así

como la generación de nuevo conocimiento para la innovación y el desarrollo en Colombia.

En este contexto, surge la necesidad de crear bancos de muestras biológicas con fines de investigación biomédica (biobancos), que permitan acceder de manera eficiente a la comunidad científica, a grandes colecciones de muestras humanas, derivados biológicos (ADN, ADNc, ARN, células, proteínas, entre otros), preservados bajo altos estándares de calidad y con información asociada (datos clínicos, genéticos, moleculares, morfológicos, estructurales, entre otros), esenciales para el desarrollo de las investigaciones de alto nivel, que favorezcan la aplicación de medidas de prevención, el diagnóstico precoz, la identificación de marcadores pronósticos, la creación de nuevas terapias blanco, la caracterización biológica de la población colombiana, entre otros, en pro de los individuos, la sociedad y el país.

Existe un interés mundial en la creación y fortalecimiento de los biobancos, redes de biobancos y en la generación de recomendaciones de buenas prácticas. En Colombia, se han creado algunos biobancos, no obstante, la mayoría de los estudios son realizados por pequeños grupos de investigadores que han obtenido muestras biológicas e información clínica para un análisis específico, sin embargo por las necesidades y desafíos científicos actuales, se requiere de una cooperación nacional que promueva de manera estratégica la creación de los biobancos, sus redes y la organización de la investigación biomédica que emplea muestras biológicas y/o información clínica y biológica asociada.

Por el alto impacto ético y jurídico en la sociedad que tiene el uso e investigación con muestras biológicas humanas, derivados e información clínica y biológica asociada, se requiere de la regulación por parte de la Ley Colombiana que vele por cada uno de los procesos desarrollados por los biobancos y la investigación que emplea muestras biológicas humanas e información, para garantizar el respeto de los derechos y principios de los sujetos fuentes, (identidad, dignidad, autonomía sobre la donación, derecho a la no discriminación por las características biológicas, entre otros), la protección de la información clínica y biológica, así como el buen ejercicio en el desarrollo de estas investigaciones. Sin embargo en Colombia no existe esta normatividad y hay regulación fragmentada de aspectos relacionados.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El objeto principal de esta iniciativa es regular la constitución y funcionamiento de los biobancos públicos o privados, nacionales o internacionales, con fines de investigación biomédica, para la obtención, procesamiento, almacenamiento, transporte y cesión de muestras biológicas humanas, sus derivados, información clínica y biológica asociada.

Para tales efectos, se adoptan unas definiciones propias del contenido del proyecto de ley, al igual que los principios generales, su ámbito de aplicación, constitución, funcionamiento, organización de los biobancos, el almacenamiento, procesamiento, cesión, transporte de muestras biológicas y el tratamiento que se le debe dar a su información asociada.

De igual forma se crea el Sistema Nacional de Biobancos (constituido por el Ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto Nacional de Salud (INS) con funciones propias y como una estructura del sistema nacional de salud y protección social para promover, autorizar, coordinar y apoyar el funcionamiento de los biobancos. Este sistema también es concebido con el objeto de prestar el apoyo y las herramientas necesarias para que los biobancos se constituyan en redes nacionales, con el fin de lograr la cooperación científica y técnica, para el estudio de enfermedades de interés en salud pública, enfermedades metabólicas, infecciosas, oncológicas, enfermedades raras, controles sanos, entre otros.

Adicionalmente, contiene temas relacionados con la creación y funcionamiento de las colecciones biomédicas públicas o privadas por fuera del ámbito de un biobanco de personas naturales o jurídicas y de los proyectos de investigación concretos.

De otro lado se hace alusión al consentimiento informado para la obtención de las muestras biológicas humanas destinadas a investigación biomédica y se discriminan los tipos de consentimiento conforme con las facultades que este proyecto le otorga a los biobancos, colecciones biomédicas por fuera del ámbito de un biobanco o proyectos de investigación concretos.

Por tratarse de un tema tan sensible, se le da un especial tratamiento a la obtención de muestras biológicas de menores de edad, mujeres embarazadas, personas que no tienen capacidad para expresar su consentimiento, personas extranjeras y sujetos fallecidos.

Finalmente, se hace mención a la inspección, vigilancia y control del Sistema Nacional de Biobancos, redes de biobancos, biobancos, colecciones biomédicas por fuera del ámbito de un biobanco y los proyectos de investigación concretos con fines de investigación biomédica, así como las sanciones y unas disposiciones transitorias para la adecuación de esta ley a las muestras biológicas preexistentes.

III. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

En el ámbito nacional no existe una ley relacionada directamente con la creación y funcionamiento de los biobancos con fines de investigación biomédica, tan solo se cuenta con normas relacionadas con la ética médica, el

consentimiento de los pacientes para tratamientos médicos e intervenciones quirúrgicas y el consentimiento informado mediante el cual un sujeto confirma voluntariamente su deseo de participar en un estudio en particular, la bioética para resolver los dilemas que plantea la investigación, el Banco de Perfiles Genéticos de Desaparecidos como una base de datos que contiene los perfiles genéticos de las personas desaparecidas, la presunción legal de donación de componentes anatómicos para fines de trasplantes u otros usos terapéuticos, la Comisión Intersectorial de Bioética como un órgano consultivo y asesor del Gobierno nacional para el estudio, análisis y formulación de políticas públicas en temas relacionados con la protección del ser humano, los requisitos para el desarrollo de la actividad investigativa en salud, el Manual de Buenas Prácticas Clínicas y el Manual de Buenas Prácticas para Bancos de Tejidos y de Médula Ósea, el tratamiento de datos personales efectuado en territorio colombiano, entre otros, que han servido de base para la creación y estructuración de este proyecto de ley.

- **Ley 23 de 1981**, por la cual se dictan normas en materia de ética médica

Esta ley regula el consentimiento de los pacientes, dirigidos solo a los tratamientos médicos y quirúrgicos que puedan afectarlos física o psíquicamente, para tales efectos deben explicar al paciente o a sus responsables de las consecuencias anticipadamente.

- **Ley 1374 de 2010**, por medio de la cual se crea el Consejo Nacional de Bioética y se dictan otras disposiciones

Esta ley crea el Consejo Nacional de Bioética, como organismo asesor y consultivo del Gobierno nacional, quien propende por establecer un diálogo interdisciplinario para formular, articular y resolver los dilemas que plantea la investigación y la intervención sobre la vida, la salud y el medio ambiente, así como la construcción e implementación de políticas en los asuntos referentes a la Bioética.

- **Ley 1408 de 2010**, por la cual se rinde homenaje a las víctimas del delito de desaparición forzada y se dictan medidas para su localización e identificación

Esta ley crea el Banco de Perfiles Genéticos de Desaparecidos, como una base de datos que contiene los perfiles genéticos obtenidos a partir de las muestras biológicas recuperadas de los restos humanos de las personas desaparecidas y de los familiares cercanos biológicamente a las víctimas, los cuales han sido codificados de tal manera que permiten conservar confidencialidad y fácil trazabilidad.

- **Ley 1805 de 2016**, por medio de la cual se modifican la Ley 73 de 1988 y la Ley 919 de 2004 en materia de donación de componentes anatómicos y se dictan otras disposiciones

Esta ley tiene por objeto ampliar la presunción legal de donación de componentes anatómicos para fines de trasplantes u otros usos terapéuticos.

- **Ley Estatutaria 1581 de 2012**, por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales.

Esta ley tiene por objeto desarrollar el derecho constitucional que tienen todas las personas a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bases de datos o archivos.

- **Decreto 1101 de 2001**, se crea la Comisión Intersectorial de Bioética y se nombran sus miembros

Este decreto crea la Comisión Intersectorial de Bioética, CIB, como órgano consultivo y asesor del Gobierno Nacional adscrito al Ministerio de Salud, para el estudio, análisis y formulación de políticas públicas en temas relacionados con la protección del ser humano, frente a la investigación, desarrollo y a la aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos.

- **Resolución número 008430 de 1993**, por la cual se establecen las normas científicas, técnicas y administrativas para la investigación en salud

Esta resolución contiene disposiciones científicas que tienen por objeto establecer los requisitos para el desarrollo de la actividad investigativa en salud.

- **Resolución número 005108 de 2005**, por la cual se establece el Manual de Buenas Prácticas para Bancos de Tejidos y de Médula Ósea y se dictan otras disposiciones

Esta resolución tiene por objeto establecer el Manual de Buenas Prácticas para Bancos de Tejidos y de Médula Ósea y dictar disposiciones relacionadas con el trámite de obtención del Certificado de Cumplimiento de las Buenas Prácticas y con las funciones de inspección, vigilancia y control por parte de las autoridades sanitarias.

- **Resolución número 002378 de 2008**, por la cual se adoptan las Buenas Prácticas Clínicas para las instituciones que conducen investigación con medicamentos en seres humanos

Esta resolución también trata del consentimiento informado, como un proceso mediante el cual un sujeto confirma voluntariamente su deseo de participar en un estudio en particular, después de haber sido informado sobre todos los aspectos relevantes que puedan afectar su decisión. El consentimiento informado se documenta por medio de un formato, que debe ser firmado y fechado por el participante, dos testigos y el médico investigador.

A nivel internacional se tomó como parámetro la normatividad Española sobre investigación biomédica, en temas relacionados con definiciones, la creación, organización y funcionamiento de

los biobancos, red de biobancos, el registro de biobancos, las colecciones conservadas fuera del ámbito organizativo de un biobanco, la obtención y el tratamiento de muestras biológicas de origen humano, la conservación y destrucción de las muestras, la entrada y salida de muestras biológicas, el consentimiento informado y derecho a la información, el proceso de anonimización, la protección de datos personales, información y garantías de confidencialidad, la gratuidad; la trazabilidad de las células, tejidos y cualquier material biológico de origen humano, los límites de los análisis genéticos, la promoción y calidad de la investigación biomédica, los comités de ética y la promoción y coordinación de la investigación biomédica.

- **Ley 14 del 3 de julio de 2007, de Investigación biomédica**

Esta ley tiene por objeto regular, con pleno respeto a la dignidad e identidad humana y a los derechos inherentes a la persona, la investigación biomédica y, en particular:

- Las investigaciones, relacionadas con la salud humana que impliquen procedimientos invasivos;
- La donación y utilización de ovocitos, espermatozoides, preembriones, embriones y fetos humanos o de sus células, tejidos u órganos con fines de investigación biomédica y sus posibles aplicaciones clínicas;
- El tratamiento de muestras biológicas;
- El almacenamiento y movimiento de muestras biológicas;
- Los biobancos;
- El Comité de Bioética de España y los demás órganos con competencias en materia de investigación biomédica;
- Los mecanismos, de fomento y promoción, planificación, evaluación y coordinación de la investigación biomédica.

Asimismo y exclusivamente dentro del ámbito sanitario, regula la realización de análisis genéticos y el tratamiento de datos genéticos de carácter personal y la investigación biomédica con la excepción de los ensayos clínicos con medicamentos y productos sanitarios, igualmente quedando excluidas los trasplantes de órganos, tejidos y células de cualquier origen.

- **Real Decreto número 1716 del 18 de noviembre de 2011**, por el que se establecen los requisitos básicos de autorización y funcionamiento de los biobancos con fines de investigación biomédica y del tratamiento de las muestras biológicas de origen humano, y se regula el funcionamiento y organización del Registro Nacional de Biobancos para investigación biomédica.

Este decreto tiene por objeto establecer los requisitos básicos de autorización y funcionamiento de los biobancos con fines de investigación biomédica, desarrollar el régimen

del tratamiento de muestras biológicas de origen humano previsto en la Ley 14 de 2007 y regular el funcionamiento y organización del Registro Nacional de Biobancos para Investigación Biomédica.

De igual forma, a nivel internacional se tuvo en consideración la Declaración de Helsinki¹ adoptada por la Asociación Médica Mundial (AMM), destinada principalmente a los médicos, como una propuesta de principios éticos para la investigación médica en seres humanos, incluida la investigación del material humano y de información identificable.

Esta Declaración tiene temas relativos a los riesgos, costos y beneficios en la práctica de la medicina y de la investigación médica, la protección específica que deben recibir todos los grupos y personas vulnerables, los requisitos científicos y protocolos de investigación, los Comités de Ética de Investigación antes de comenzar un estudio, la privacidad y confidencialidad; el consentimiento informado, finalmente, la publicación de la investigación y difusión de los resultados en una base de datos disponible al público.

Se resalta como un aporte importante para este proyecto de ley el consentimiento informado en la investigación médica, en cuanto a su carácter libre y voluntario, la capacidad de la persona, su contenido, la recolección, almacenamiento y reutilización de las muestras humanas y las implicaciones del consentimiento. A continuación algunos apartes destacados de esta Declaración relacionadas con esta área:

“En la investigación médica en seres humanos capaces de dar su consentimiento informado, cada participante potencial debe recibir información adecuada acerca de los objetivos, métodos, fuentes de financiamiento, posibles conflictos de intereses, afiliaciones institucionales; del investigador; beneficios calculados, riesgos previsibles e incomodidades derivadas del experimento, estipulaciones post estudio y todo otro aspecto pertinente de la investigación. El participante potencial debe ser informado del derecho de participar o no en la investigación y de retirar su consentimiento en cualquier momento, sin exponerse a represalias. Se debe prestar especial atención a las necesidades específicas de información de cada participante potencial, como también a los métodos utilizados para entregar la información”.

(...)

“Para la investigación médica en que se utilice material o datos humanos identificables, como la investigación sobre material o datos contenidos en biobancos o depósitos similares, el médico debe pedir el consentimiento informado para la recolección, almacenamiento y reutilización. Podrá haber situaciones excepcionales en las

que será imposible o impracticable obtener el consentimiento para dicha investigación. En esta situación, la investigación solo, puede ser realizada después de ser considerada y aprobada por un Comité de Ética de investigación”.

La Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos², proclamada por la Conferencia General de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura en 29 reunión y adoptada por la Asamblea General en su Resolución número 53/152 del 9 de diciembre de 1998, también sirvió de fundamento para la elaboración de este proyecto de ley, a más del genoma humano como patrimonio de la humanidad resalta los derechos de los individuos al respeto de su dignidad cualesquiera que sean sus características genéticas. También recaba sobre el consentimiento previo libre e informado de las personas interesadas en una investigación, tratamiento o diagnóstico del genoma humano, la confidencialidad de los datos genéticos asociados a una persona identificable, el respeto de los derechos humanos sobre las investigaciones y las medidas que deben tomar los Estados de cara a las investigaciones del genoma humano.

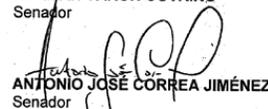
De la misma manera fue una constante en esta iniciativa la Declaración Internacional sobre los Datos Genéticos Humanos³, cuyo objetivo y alcance es velar por el respeto de la dignidad humana y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la recolección, el tratamiento, la utilización y la conservación de los datos genéticos humanos, los datos proteómicos humanos y las muestras biológicas de las que esos datos provengan, y que sean compatibles con el derecho internacional relativo a los derechos humanos.

También hace alusión al consentimiento, su revocatoria, la reutilización de las muestras para otras investigaciones, del derecho a decidir ser o no informado de los resultados de la investigación, la privacidad y confidencialidad de los datos genéticos humanos asociados con una persona, una familia o un grupo identificable.

De los honorables Congresistas,


GERMÁN VARÓN COTRINO
Senador


JORGE IVÁN OSPINA
Senador


ANTONIO JOSÉ CÓRREA JIMÉNEZ
Senador

² http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13177&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

³ http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=17720&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

¹ <http://www.wma.net/es/30publications/10policies/b3/>

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 8 del mes de agosto del año 2017 se radicó en este Despacho el **Proyecto de ley número 71** con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: honorables Senadores *Germán Varón, Jorge Iván Ospina, Antonio José Correa*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL
TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá, D. C., 8 de agosto de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 71 de 2017 Senado**, por medio de la cual se regula el funcionamiento de los biobancos con fines de investigación biomédica y se dictan otras disposiciones, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado

de la República por los honorables Senadores *Germán Varón Cotrino, Jorge Iván Ospina, Antonio José Correa Jiménez*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA – agosto 8 de 2017

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

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Efraín José Cepeda Sarabia.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PONENCIAS**INFORME DE PONENCIA PARA
PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 268 DE 2017 SENADO, 184
DE 2016 CÁMARA**

por medio de la cual se decreta al municipio de Santa Cruz de Mompox, del departamento de Bolívar, como Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico de Colombia.

1. OBJETO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley tiene por objeto decretar al municipio de Santa Cruz de Mompox, en el departamento de Bolívar, como Distrito Especial Turístico, Cultural e Histórico de Colombia, en virtud de lo previsto en el parágrafo 1º del artículo 8º de la Ley 1617 de 2013.

Nombre del municipio	Santa Cruz de Mompox
Nombre del departamento	Bolívar
NIT	890480643-3
Código DANE	13468
Extensión territorial	645.37 km ²
Referencia geográfica	La cabecera municipal se encuentra a 291 km de la ciudad de Cartagena y a 320 km de Barranquilla.
Posición geográfica	Ubicado entre las coordenadas 9°14'22" latitud Norte 74°25'30" longitud Oeste.

Límites	Limita al Oeste con el municipio de Magangué (Bolívar); al Sudoeste con los municipios de Pinillos y San Fernando (Bolívar); al Este con el departamento del Magdalena, municipio de Santa Ana, San Zenón y San Sebastián de Buenavista, río Magdalena de por medio. Al Norte con el municipio de Talaigua Nuevo (Bolívar).
Altitud sobre el nivel del mar	16 metros
Superficie	645.37 km ²
Densidad poblacional	67 (Hab./km ²)
Clima	Tropical cálido con temperatura media de 31°C.

Fuente: Sitio Oficial de Santa Cruz de Mompox, Bolívar.

2. ANTECEDENTES

El Proyecto de ley número 268 de 2017 Senado, 184 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se decreta al municipio de Santa Cruz de Mompox, del departamento de Bolívar, como Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico de Colombia*, es de autoría de los honorables Representantes *María Fernanda Cabal Molina, Ciro Alejandro Ramírez Cortés, Pierre Eugenio García Jacquier* y los honorables Senadores

Fernando Nicolás Araújo Rumié, Daniel Alberto Cabrales Castillo, Ernesto Macías Tovar.

Dicha iniciativa fue radicada ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 25 de octubre de 2016, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 940 el 28 de octubre de 2016.

Una vez repartido el proyecto de ley para conocimiento de la Comisión Primera Constitucional Permanente el día 8 de noviembre de 2016, fue designada la Representante María Fernanda Cabal como ponente para primer debate el día 23 de noviembre de 2016.

El día 30 de noviembre de 2016 fue radicada la ponencia para primer debate.

Fue aprobado en Comisión Primera tal y como consta en el Acta número 39 de mayo 17 de 2017, donde nuevamente la Representante María Fernanda Cabal fue designada como ponente para segundo debate.

El día 27 de julio de 2017 fui designado por la mesa directiva de la Comisión Primera de Senado como ponente. El día 9 de agosto de 2017 fue radicada la ponencia para darle tercer debate a este proyecto de ley.

3. CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley consta de cinco (5) artículos a saber:

Artículo 1°. Señala la finalidad de esta iniciativa es la declaratoria del municipio de Santa Cruz de Mompo, Bolívar, como Distrito Especial Turístico, Cultural e Histórico de Colombia, en virtud de lo previsto en el parágrafo 1° del artículo 8° de la Ley 1617 de 2013.

En el artículo 2° se establece que el Distrito Especial Turístico, Cultural e Histórico de Santa Cruz de Mompo, estará sujeto al régimen especial establecido en las normas que regulan la materia.

El artículo 3° establece la obligatoriedad para el Gobierno nacional de expedir un Conpes para el impulsar los proyectos que requiera el municipio de Santa Cruz de Mompo, Bolívar, como nuevo distrito.

Por el artículo 4° se autoriza a la Administración Distrital de Santa Cruz de Mompo para acceder a los recursos internacionales a través de la Cooperación Internacional en particular, para la financiación de proyectos que se desarrollen dentro del área de distrito, especialmente para el fortalecimiento del Turismo, el fomento de la Cultura y la Conservación Histórica.

El artículo 5° define la vigencia de la iniciativa.

4. PRESENTACIÓN DEL ARTICULADO DEL PROYECTO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 184 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se decreta al municipio de Santa Cruz de Mompo, del departamento de Bolívar, como Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico de Colombia.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto decretar al municipio de Santa Cruz de Mompo en el departamento de Bolívar, como Distrito Especial Turístico, Cultural e Histórico de Colombia, en virtud de lo previsto en el Parágrafo 1° del artículo 8° de la Ley 1617 de 2013.

Artículo 2°. *Régimen general.* El Distrito Especial Turístico, Cultural e Histórico de Santa Cruz de Mompo se regirá por lo dispuesto en la Ley 1617 de 2013 y demás normas concordantes.

Artículo 3°. *Conpes.* El Gobierno nacional en un término de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley, expedirá un documento Conpes para el impulso de los proyectos que requiera el municipio de Santa Cruz de Mompo, en el departamento de Bolívar, como nueva área de distrito.

Artículo 4°. *Cooperación Internacional.* Autorícese a la Administración Distrital de Santa Cruz de Mompo, el acceso de recursos internacionales, a través de la Cooperación Internacional en calidad de donación, para la financiación de proyectos que se desarrollen dentro del área de distrito, especialmente para el fortalecimiento del Turismo, el fomento de la Cultura y la Conservación Histórica.

Artículo 5°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación.

5. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La Constitución Política únicamente estableció como distritos a tres entidades territoriales: la ciudad de Bogotá, el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena y Santa Marta. Luego a través del Acto Legislativo número 01 de 1993 se consagró a Barranquilla como un Distrito Especial, Industrial y Portuario, y en el 2007, por medio del Acto número 2 de 2007, Buenaventura fue declarado un distrito especial también.

Ahora bien, la Ley 1617 de 2013 estableció el Régimen Legal de los Distritos, cuyo objeto es dotar a los distritos de las facultades,

instrumentos y recursos que les permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que estos presentan.

Esta misma ley, en su artículo 8°, estableció los requisitos para la creación de distritos, y como se observa a continuación exceptuó del cumplimiento de estos requisitos a aquellos municipios que hayan sido declarados como Patrimonio Histórico de la Humanidad por la Unesco:

“Artículo 8°. Requisitos para la creación de distritos. La ley podrá decretar la formación de nuevos distritos, siempre que se llenen las siguientes condiciones:

1. *Que cuente por lo menos con seiscientos mil (600.000) habitantes, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), o que se encuentren ubicados en zonas costeras, tengan potencial para el desarrollo de puertos o para el turismo y la cultura, sea municipio capital de departamento o fronterizo.*
2. *Concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, presentado conjuntamente entre las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor, concepto que será sometido a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente”.*

6. CONCEPTO PREVIO Y FAVORABLE DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES

Parágrafo 1°. Se exceptúan del cumplimiento de estos requisitos a aquellos distritos que hayan sido reconocidos como tales por la Constitución y la ley o los municipios que hayan sido declarados Patrimonio Histórico de la Humanidad por la Unesco”.

De conformidad con el acta de la Unesco, de fecha 6 de diciembre de 1995, por medio de la cual se declaró a Santa Cruz de Mompox como Patrimonio Histórico de la Humanidad, es evidente que dicho municipio cumple a cabalidad la excepción prevista en el artículo 8° de la Ley 1617 de 2013 para convertirse en un distrito.

A continuación se enuncian algunos beneficios que tendría Santa Cruz de Mompox una vez sea declarado “Distrito”:

- i) Tendrá mayor presupuesto debido a que participará de forma directa en el Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías, que le permitirá llevar a cabo proyectos de inversión con mayor autonomía.
- ii) Para cada vigencia fiscal el Gobierno nacional por medio del Presupuesto General de la Nación tendrá la obligación de invertir en vías que le permitan una mayor conectividad a Mompox.
- iii) Tendrá su propia Autoridad Ambiental, que le permitirá recibir los bienes que tengan las corporaciones autónomas, junto con los rendimientos financieros que estos generen.
- iv) Una parte de los Recursos del Sistema General de Regalías destinados para Ciencia y Tecnología deberán invertirse en el Distrito.
- v) Le brinda la posibilidad de ser catalogado como un municipio núcleo en una eventual asociación por medio de la figura de Área Metropolitana con municipios aledaños, que le permite el manejo o administración de los recursos de esta asociación regional.
- vi) El Presidente será quien designe al Alcalde en caso de una vacancia y no el Gobernador.
- vii) Se deberá realizar un nuevo ordenamiento territorial que comprenda localidades, con descentralización administrativa y fiscal. La ley señala que mínimo el 10% del Presupuesto del Distrito deberá ser destinado a las localidades.
- viii) Administrativamente el Distrito tendrá que organizarse con Alcaldes Locales y JAL.
- ix) El Distrito tendrá mayor autonomía lo que le permitirá dirigirse o interactuar directamente con el Gobierno nacional, sin que sea necesario la intervención o mediación de la Gobernación Departamental.
- x) Se tendrá mayor participación y fomento en Cultura a través de Planes de Desarrollo sectoriales en esta materia.
- xi) El recaudo por concepto de tributos deberá destinarse primordialmente al Distrito.

Tampoco se requiere entonces en estas circunstancias, concepto previo de la Comisión de Ordenamiento Territorial trámite que -

COT que en sesión de abril de 2016 (octava sesión) conoció de la solicitud de declaratoria del municipio de Santa Cruz de Mompox como distrito especial turístico, cultural e histórico de Colombia, quienes se manifestaron negativamente, cuando en la realidad se encuentra exento de esta serie de requisitos por la declaratoria previa por parte de la Unesco.

7. CONSIDERACIONES RESPECTO DEL CONCEPTO NEGATIVO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

La señora Viceministra General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, doctora María Ximena Cadena Ordóñez, durante el trámite del proyecto de ley referenciado presentó concepto negativo al mismo habida cuenta de la existencia de un impacto fiscal para las finanzas del futuro distrito, en los siguientes términos:

1. Determina su negativa partiendo de unos supuestos tácticos, que se resumen a continuación:
 - a) En el municipio de Mompox existen veinticinco (25) corregimientos, así el futuro distrito tendrá 25 localidades nuevas;
 - b) Los alcaldes locales son titulares de una mensualidad del 57% de la mensualidad asignada al alcalde distrital, del modo como se aplica actualmente en Bogotá, siendo estos funcionarios de nivel directivo Grado 10;
 - c) Los alcaldes locales aportan para seguridad social y pagan los parafiscales de ley, así la asignación, más el pago de prestaciones sociales y parafiscales para los 25 alcaldes locales, será de \$1.027 millones por año;
 - d) Los fondos de desarrollo local se deben financiar con el 10% de los ingresos corrientes del municipio, de acuerdo a la Ley de distritos, así los 25 fondos de desarrollo local se les asignara un total de \$29.846 millones, es decir \$2.984 millones por cada uno;
 - e) Cada localidad elegirá a quince (15) ediles como máximo, así el futuro distrito de Mompox, contará con 375 ediles;
 - f) Los ediles son titulares de una mensualidad correspondiente a la veinteava (1/20) de lo percibido por el alcalde local;
 - g) Los ediles deben sesionar máximo 140 veces al año;

- h) Los ediles aportan para seguridad social y pagan los parafiscales de ley, así la asignación más el pago de prestaciones sociales y parafiscales para los 375 ediles será de \$5.973 millones por año.
2. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima el impacto fiscal de la iniciativa, con los precios del 2014, por un valor total de \$9.984 millones de pesos para cada vigencia fiscal discriminado de acuerdo al siguiente cuadro:

Cuadro 2

Impacto Fiscal Conjunto

(Valores en Millones de Pesos)

Concepto	Impacto Fiscal	% del total
Alcaldes locales	1.027	10%
Fondo de Desarrollo Local	2.985	30%
Ediles localidades	5.973	60%
Otros (construcción y adecuación instalaciones)	Por cuantificar	Ne
Total Impacto fiscal Global Estimado	9.984	
Total impacto fiscal Global por Localidad	399	
Total Impacto fiscal sin fondo de desarrollo Local	6.999	

Fuente: Estimaciones DAF.

3. También, el concepto expone las repercusiones en el componente de prestación de servicios públicos de salud y de educación.
 - a) El sector salud, se verá impactado debido a que el futuro distrito estará obligado a la prestación del servicio mediante IPS públicas o privadas financiadas con recursos propios, aduciendo que los aquellos asignados por concepto de participaciones serán insuficientes, y que por su naturaleza no es recepto de rentas cedidas.

También, será el futuro distrito el encargado de direccionar y gestionar la coordinación de la Red de IPS, requiriendo con ello una mayor capacidad financiera e institucional.

Actualmente, el municipio no cuenta con infraestructura de segundo y tercer nivel, ya que por ser de sexta categoría no cuenta con la disponibilidad de los recursos para ello y garantizar el suministro de lo no POS a los afiliados al régimen subsidiado en salud.

- b) El sector educación, se verá afectado por ser declarado distrito especial, por cuanto a que debe cumplir los requisitos para certificarse en educación, demostrando capacidad técnica, administrativa y financiera, implicando con ello un cambio

en la estructura administrativa de la entidad territorial para ofrecer una educación con cobertura, calidad y equidad.

En este sentido, los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP), destinados para el sector deben ser administrados y distribuidos de manera eficaz, adicionado aquellos que tienen como destinación la alimentación escolar, los propios que han de ser para financiar la cofinanciación de programas y proyectos educativos y la inversión de infraestructura, calidad y dotación.

Actualmente el municipio no cuenta con certificación en educación, ya que por ser de sexta categoría no cuenta con la disponibilidad de los recursos para ello y para garantizar la prestación del servicio. Por lo tanto, para lograr este impacto, el futuro distrito tendrá un despliegue administrativo y será titular de compromisos por ser un ente certificado en educación.

4. Entre líneas del concepto, se destaca el siguiente argumento: “El pasivo de inversión y funcionamiento del municipio de Mompox a enero de 2015 era de \$22.544 millones, de los que \$19.500

millones corresponden a pasivos del régimen subsidiado. Los embargos a la misma fecha alcanzaban los \$1.932 millones sobre cuentas bancarias que administran recursos del SGP”.

Ahora bien, una vez analizados los argumentos propuestos por el ente público, es menester tener en cuenta los siguientes considerandos:

a) Frente a los supuestos generales en que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sustenta su estimado de impacto fiscal por la suma de \$9.984 millones de pesos, son atípicos a los precedentes legales de la organización político-administración de los distritos, distantes a la realidad política y social de la entidad territorial y, falaces respecto de los cálculos presentados para el estimativo impacto fiscal de la iniciativa.

Así, actualmente existen en Colombia seis (6) Distritos Especiales, a saber: Bogotá, Barranquilla, Buenaventura, Cartagena de Indias, Santa Marta y Riohacha. De los cuales, los cinco primeros adquirieron la característica especial por medio de mandato de orden constitucional y; el último, Riohacha, por la Ley 1766 de 2015.

	Número Localidades	Número de Alcaldes Locales	Número de fondos de desarrollo local	Número de edites
Bogotá	20	20	20	186
Barranquilla	5	5	5	75
Buenaventura	2	2	2	26
Cartagena de Indias	3	3	3	27
Santa Marta	3	3	3	37
Riohacha	24 (10 Comunas Urbanas, 14 Corregimientos)	3 (En proceso de creación normativa)	3 (En proceso de Creación normativa)	216 (No todos remunerados)

El precedente en la organización político-administrativa respecto de alcaldías locales, fondos de desarrollo local y ediles, los actuales distritos especiales tiene promedios, exceptuando a Bogotá, muy inferiores a los planteados por el despacho de la viceministra en relación con Mompox.

En este sentido, la expectativa del futuro distrito de Mompox, respecto de sus autoridades y división por localidades, se debe ajustar a su realidad política y social, y respetar los límites del artículo 34 de la Ley 1617 de 2013:

“Los distritos estarán divididos en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, con homogeneidad relativa desde el punto de vista geográfico, social, cultural y económico”.

Así las cosas, suponer respecto del futuro Distrito de Mompox que su división político-

administrativa, en cabeza del Concejo Distrital, estará guiada por los máximos legales, es una forma desdeñosa por parte del Gobierno nacional de comprender la autonomía territorial del municipio y la responsabilidad a la moral pública de sus autoridades.

Sin embargo, los supuestos fácticos y cálculos presupuestales sobre el impacto fiscal de la iniciativa, los cuales no se pueden desconocer en conformidad con la Ley 1617 de 2013, se pueden medir con unos lineamientos ponderados en el marco del precedente jurídico de los actuales distritos. Es decir, la creación de localidades por parte del futuro distrito de Mompox será una realidad y repercutirá en las finanzas de la entidad territorial, razón por la cual su Concejo deberá actuar de manera responsable atendiendo el interés general, la Constitución, la Ley y los principios de moralidad pública y legalidad.

Por otro lado, es menester recordarle al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que en conformidad del artículo 61 de la Ley 1617 de 2013 las erogaciones generadas por la asistencia de los Ediles a las sesiones de su corporación, están a cargo del correspondiente Fondo de Desarrollo Local de su jurisdicción. Así las cosas, los cálculos presentados en el concepto negativo, se encuentran errados, por cuanto incurren en una presunta “doble contabilidad” al afirmar que el patrimonio del Fondo de Desarrollo Local es contabilizado de manera distinta a las erogaciones para los Ediles y de la construcción y adecuaciones de las instalaciones requeridas por las JAL. Pues, como se dijo anteriormente, los recursos de los últimos hacen parte del primero.

b) Respecto de las repercusiones en la prestación de los servicios públicos de salud y educación, el despacho de la viceministra apela a la presunción de considerar a la organización administrativa del municipio de Mompox como precaria para la adecuada prestación de los servicios públicos en general. Nuevamente, el Ministerio percibe el impacto fiscal desde una perspectiva errada. Pues, está comparando las competencias que actualmente tiene el municipio, por ser de sexta categoría, con las obligaciones y compromisos que asumiría como Distrito Especial.

Estando de acuerdo con el Ministerio, es evidente que si Mompox mantiene las competencias legales con las que actualmente está investida, le son y serán insuficientes para mejorar en la cobertura, calidad y continuidad de cualquier servicio público con repercusiones directas sobre el bienestar de sus pobladores. Lo anterior, por cuanto que la prestación de los servicios públicos depende, en su mayoría, de las soluciones que desde la lejanía le ofrecen la Gobernación de Bolívar, situada en el municipio

de Turbaco, o del Gobierno Nacional, con sede en Bogotá.

Contrario a lo anterior, la Ley 1617 de 2013 amplía las competencias de los distritos para que con su autonomía puedan celebrar convenios inter-administrativos, alianzas con el sector privado, áreas metropolitanas, contratos plan y participación directa de las Rentas Nacionales. Con ello, y en virtud de la voluntad de las autoridades distritales, les es más factible contar con diferentes soluciones, respaldadas por la ley, para poder ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la prestación de los servicios públicos, beneficiando con ello a las personas habitantes de Mompox.

Ampliar la cobertura, mejorar la calidad y garantizar la continuidad de los SSPP, supone un impacto fiscal. Invertir en la construcción de un hospital de tercer nivel, ampliar la red de puestos de salud, mejorar la infraestructura de educación del municipio, fomentar la calidad mediante la certificación en educación, está en consonancia con el principio de progresividad de aquellos derechos que requieren un gasto presupuestal para su garantía material. Además, garantizar la eficacia en la prestación de los SSPP, es uno de los fines esenciales del Estado Social de Derecho, por lo cual la iniciativa está avalada por la Constitución Política.

Índice de Pobreza Monetaria

	2005	2012	2013	2014
NBI	51,63%			
IPM Regional	65,3%	41,1%	37,4%	34,6%

Mompox cuenta con un índice de pobreza multidimensional (IPM) de 34,6%, el cual, pese a que ha disminuido, sigue siendo muy alto. La única medición de necesidades básicas insatisfechas (NBI) disponible, de 2005, es de 51.6%. Ambas variables de pobreza son muy altas e implican la necesidad de profundizar las inversiones para la superación de la pobreza.

Análisis de cierre de brechas

	Municipio	Departamento	Región
Cobertura neta educación media (%2014)	36,7%	37,7%	36,9%
Pruebas Saber 11 matemáticas (2014)	46,75	47,30	47,80
Tasa analfabetismo mayores a 15 años (2005)	18,9%	13,6%	15,6%
Tasa de mortalidad infantil-Fallecidos por mil nacidos vivos (2011)	25,2	21,2	12,9
Cobertura vacunación DTP (2014)	82%	88%	90%
Cobertura total acueducto (2005)	80,1%	69,9%	71,0%
Déficit cualitativo de vivienda (2005)	47,5%	47,9%	44,5%
Déficit cuantitativo de vivienda (2005)	20,9%	16,4%	16,9%

La cobertura neta de educación media es muy baja, apenas el 36,7%. Mompox tiene también una tasa de analfabetismo en los mayores a 15 años del 18,92%, superior a la del departamento

y la región. La tasa de mortalidad infantil es muy alta. 25.2 fallecidos por mil nacidos, superior a la del departamento y la región. Su cobertura de vacunación es del 82%, interior a la del departamento y la región. Tanto en

educación como en salud el municipio requiere de inversiones urgentes y bien enfocadas con el objetivo de cerrar las brechas.

La cobertura de acueducto es del 80,1%, si bien superior a la del departamento y la región, puede ser mejor. Los déficits cualitativos y cuantitativos de vivienda son respectivamente 47,5% y 20,9%, bastante altos y superiores a la media del departamento y la región.

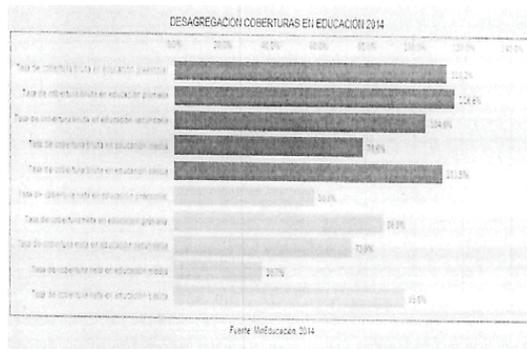
Cobertura GAS natural (II Trim 2015)	93,2%
Cobertura energía total (2014)	99,6%
Penetración internet (Suscriptores/número personas, 2015)	2,2%

Fuente: Minminas - 2015, SIEL - 2014, Míntic II Trim- 2015 - Cálculos DDTS

Razón mortalidad materna* (defunciones/nacidos vivos por 100 mil habitantes, 2015. Cifra departamental)	107,3
---	-------

Fuente: DANE - Estadísticas Vitales, Cálculos DDTS, 2015 (Cifras preliminares)

Cobertura en educación

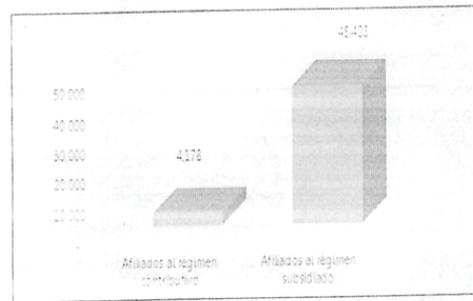


La cobertura en educación neta preescolar es de apenas el 58,6%, en primaria el 86,9%, en secundaria del 73,9%, en educación media es de 36,7% y en educación básica del 95,8%. Se evidencia entonces un problema en cobertura en educación preescolar y en el cambio entre la educación básica y media. Los estudiantes no siguen en el sistema educativo. Sin inversiones urgentes en calidad y cobertura de la educación se estará perdiendo la oportunidad de educar con calidad a los jóvenes quienes traerán desarrollo al municipio en un futuro. Sin la apuesta por la educación, aquellas estadísticas no tendrán mayor cambio en el tiempo.

Afiliados al Sistema de Salud

En Mompox apenas el 8,4% de los afiliados al sistema de salud se encuentran en el régimen contributivo, mientras el restante 91,6% pertenece al régimen subsidiado. La falta de oportunidades y de desarrollo social no permite que las personas del municipio se encuentren en una economía dinámica, que genere riqueza y empleos, de modo que menos personas se encuentren en el régimen subsidiado de salud.

AFILIADOS AL SISTEMA DE SALUD POR TIPO DE RÉGIMEN (CIFRAS A OCTUBRE 2015)



Fuente: MinSalud, 2015

c) En relación con el comentario del Ministerio de Hacienda y Crédito Público acerca el estado actual del pasivo de inversiones y funcionamiento del municipio, es necesario mencionar que de continuar la administración catalogada como un municipio de sexta categoría se perpetuaría esta condición en el tiempo. Por el contrario, al convertirse Distrito, como se ha mencionado anteriormente, se fortalecería su gestión fiscal por el hecho de tener un mayor grado de autonomía administrativa, presupuestal, política y jurídica.

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, es pertinente el concepto sobre impacto fiscal que presenta el Ministerio de Crédito Público, por cuanto que el Proyecto de ley número 84 de 2015 Cámara, *por medio de la cual se decreta al municipio de Santa Cruz de Mompox, del departamento de Bolívar, como distrito especial, turístico, cultural e histórico de Colombia*, supone de suyo y, por su sustento legal, un impacto fiscal para las finanzas de Presupuesto General de la Nación y de la propia entidad territorial. Sin embargo, como se logró demostrar, los supuestos tácticos en los que se sustentan, son contrarios a la realidad político-administrativa del futuro distrito; en consecuencia, los cálculos del impacto fiscal se encuentran excedidos en su monto para cada vigencia fiscal, por considerarse sobre la base de los máximos legales, en cuanto a conformación de las autoridades administrativas locales, desconocen a todas luces los principios de la moral pública y legalidad en las actuaciones administrativas.

En conclusión, que el Congreso de Colombia declare como distrito al municipio de Santa Cruz de Mompox, es un mecanismo avalado por la Constitución y la ley para mejorar las condiciones de vida de los pobladores de Mompox, efectivizando la progresividad de sus derechos fundamentales a través de una adecuada prestación de los servicios públicos, gracias a la ampliación de sus competencias, ampliando a la Entidad Territorial sus competencias que de suyo comportaría una mejor y más organizada administración-gestión de los recursos públicos.,

además de la deuda histórica que tiene el Estado con una joya histórica, arquitectónica, cultural, y patrimonial de todos los colombianos.

8. CONSIDERACIONES RESPECTO DEL CONCEPTO NEGATIVO ASOCIACIÓN DE CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES Y DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ASOCARS)

Respecto a los argumentos manifestados por la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (ASOCARS), consideramos que no le asiste razón a esta entidad, por cuanto cuestiona la idoneidad de los nuevos distritos para el manejo de los recursos ambientales, funciones que según ellos deben ser ejercidas por las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo ya establecidas, por considerar que son los organismos que cuentan con la capacidad y el expertise para la gestión ambiental regional.

Según esta entidad la generación de nuevas autoridades ambientales derivadas de la creación de nuevos distritos, fomentaría la diseminación del ejercicio de las facultades ambientales y contribuye a la fragmentación del ordenamiento que ya existente en cuanto a la preservación del ambiente, pero podemos argumentar en contra, toda vez que si va a ser un distrito, va a gozar de la autonomía ya que reclamarían poder tener sus propias autoridades ambientales tal y como lo determina la ley. No tiene por qué oponerse ASOCARS, a que precisamente esta nueva autoridad ambiental sea la que defina las políticas públicas locales, pero que obviamente va a estar conectada con las regionales. No le vemos inconveniente a que haya una descentralización adicional a la vigente.

Sobre este particular, tenemos que manifestar que la gestión ambiental podría estar más presente y visible en un distrito cuando en él es ejercida su propia autoridad ambiental con las funciones que la misma ley le ha establecido, por lo que no acompañamos este argumento puesto que las características propias de cada región pueden ser muy disímiles y ejercer tal autoridad puede dificultarse por la extensión de las regiones en donde desarrollan su competencia, por lo que no es incompatible el desempeño de las funciones de una autoridad ambiental especial para un distrito.

Es cierto que este proceso no sería automático y que para su implementación requerirá de un desarrollo reglamentario, pero la aprobación de esta iniciativa es el primer paso para cumplir con el cometido de otorgar a Mompox de las herramientas idóneas para el ejercicio autónomo de sus actividades y la prestación de los servicios públicos.

9. CONSIDERACIONES GENERALES

Motivación

a) Información general del municipio

Según la información del sitio oficial de Santa Cruz de Mompox¹, dicho municipio fue fundado el día 3 de mayo de 1540 por Alonso de Heredia y el Licenciado Juan de Santa Cruz. El nombre de Santa Cruz de Mompox fue otorgado por un cacique indígena reconocido llamado Mompox. El 6 de agosto de 1810, Mompox, proclamó su independencia absoluta de España, sus hazañas le valieron el glorioso título de “Ciudad Valerosa”.

Es de gran relevancia para esta iniciativa tener en cuenta que la Ley 163 de 1959, declaró a Mompox “Monumento Nacional” y fue declarado como Patrimonio Histórico y Cultural de la Humanidad el día 6 de diciembre de 1995 por la Unesco.

b) Reseña Histórica

- Fundación de Mompox

Según Ariel José Miranda, en su texto titulado “La provincia de la depresión momposina, un mecanismo para salir del atraso” se señala que “existe una profunda discusión acerca de la fundación de Mompox”, por cuanto Enrique Otero D’Costa en su artículo “Fundación de Mompox, en Boletín de antigüedades, Vol. XXIII, 1936, págs., 216 y siguientes al igual que Ernesto Gutiérrez de Piñeres en su texto la Fundación de Mompox, publicado en 1964, sostienen que su real fundador fue Juan de Santa Cruz, en los albores del año 1540; dicho sea de paso, la afirmación pierde consistencia histórica ya que se encuentra plenamente demostrado que la Villa de Santa Cruz de Mompox fue fundada sin temor a equívocos por Don Alonso de Heredia, Adelantado de la Gobernación de Cartagena y hermano del fundador de esa misma ciudad, Pedro de Heredia, el día 3 de mayo de 1537, después de librar una feroz y sangrienta batalla con la tribu Kimbay, derrotando sin atenuantes al cacique Mompox (identificación en lengua Malibú)”.

Según la información del sitio oficial de Santa Cruz de Mompox, se conoce que en la época independentista, la denominación de “Santa Cruz de” desaparece del nombre y solo queda el nombre “Mompox”, como consta en los documentos desde la fecha 3 de noviembre de 1812 del Presidente Gobernador del Estado de Cartagena de Indias de fecha.

- Importancia histórica

¹ Sitio Oficial de Santa Cruz de Mompox-Bolívar. Presentación. Disponible en: <http://www.santacruzdemompox-bolivar.gov.co/presentacion.shtml>

En tiempos de la Colonia su ubicación le permitió funcionar como un importante centro del comercio, ya que contaba con la navegabilidad del río Magdalena y la condición de estar alejada del mar Caribe, que lejos de ser una desventaja, le permitió a la población mantenerse a salvo de los ataques de piratas y corsarios. Así, mientras en Cartagena se construían baluartes y murallas para la defensa y protección, en Mompo se exaltó la arquitectura clásica y religiosa de Sevilla, que aún hoy permanece en el tiempo.

El hecho de servir de escenario para actividades comerciales, le sirvió a Mompo para atraer la inversión y el resguardo de capitales de muchos hombres poderosos de la época. Al mismo tiempo se estimuló el transporte del oro a través del río Magdalena y el desembarque de este en territorio momposino, donde los artesanos se dedicaban al arte de la orfebrería, actividad que en la actualidad sigue teniendo reconocimiento internacional y le genera prestigio al municipio.

Durante los siglos XVIII y XIX, Mompo se destacó como una de las poblaciones más importantes en el Reino de Granada y en el año de 1810 declaró su independencia absoluta de España, lo que le valió el título de “Valerosa”. Sin embargo, los tiempos de bonanza desaparecieron por culpa de la naturaleza cuando la erosión y la sedimentación que afectó al río Magdalena incrementaron el caudal del brazo de Loba y disminuyó el del brazo de Mompo. Esto ocasionó que mermaran las actividades comerciales y sociales del pueblo, y que sus habitantes migraran hacia otros territorios.

Lo anterior permite pensar que el municipio quedó arruinado, sin embargo, al estar aislado, apartado e incomunicado, Mompo se detuvo en el tiempo y así pudo conservar aquella arquitectura que cautiva a sus visitantes y los transporta al pasado para que puedan vivir la historia. Es por esta razón que el 6 de diciembre de 1995 es declarado Patrimonio Histórico y Cultural de la Humanidad por la Unesco.

- Implicación que tiene el hecho de ser declarado Patrimonio Histórico de la Humanidad

Dada la atracción y trascendencia de su entorno, Mompo goza de la condición de ciudad importante en el programa de Desarrollo Turístico del país. Es la segunda ciudad de Colombia y del departamento de Bolívar que es declarada por la Unesco como Patrimonio Histórico de la Humanidad, lo que entre tantas cosas significa que esta población ribereña recibirá recursos adicionales para la preservación de sus monumentos.

La arquitectura colonial y la cultura que le permite sobresalir al municipio es lo que al tiempo lo vuelve un patrimonio de “valor

universal excepcional”, y en la medida en que no es exclusivo patrimonio nacional, el país que lo posee se obliga a exigencias tales como el incremento de imaginación, preocupaciones y gastos para conseguir su protección y defensa.

En este sentido, los beneficios de esta denominación constriñen el comportamiento administrativo al requerir atención especial para Mompo, específicamente.

- Tradiciones

- Semana Santa

Cada Semana Santa, los pobladores de Mompo desempolvan las joyas para adornar las figuras de los santos que desfilarán en las procesiones por las calles, recordando la muerte de Cristo. De esta manera, “las celebraciones religiosas en Mompo se remiten a la época, cuando las personas adineradas donaban las joyas, altares e imágenes, viendo en esto una forma adecuada para expiar sus pecados y lograr la salvación eterna. Es por esta razón, que el ajuar religioso en Mompo demuestra una gran vocación religiosa de la ciudad”².

- La tradición carmelina

En Mompo se celebra por tradición la fiesta a la Virgen del Carmen; y aunque su patrona es la Virgen del Rosario, estas festividades son populares e importantes para la región.

Esta celebración nació en Mompo hace aproximadamente 300 años, por la cofradía de Nuestra Señora del Carmen, en la Iglesia de la Santa Cruz. Anteriormente esta festividad se realizaba el 16 de julio (procesión) y el 24 de julio (la octava de la Virgen). Actualmente se realiza los días 15 y 16 de julio.

- La fiesta de la Virgen de La Candelaria

El 2 de febrero lo celebran con la hermosa imagen que recorre en procesión las calles de la ciudad, anterior a este día se le hacen sus novenas.

- El Carnaval de Mompo

En Mompo fue uno de los primeros lugares en Colombia donde se empezó a festejar, de Mompo y de todos los pueblos de la depresión momposina a orillas del río Magdalena, se fue el carnaval hasta la ciudad de Barranquilla.

Este carnaval cuenta con danzas como la danza de los negritos; la danza de los coyongos; danza de las planderas momposinas; danza de los Indios malibúes.

² El Universal. Semana Santa en Mompo. Tradición y fervor vivos. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/bolivar/semana-santa-en-mompox-tradicion-y-fervor-vivos>

Entre otras festividades se destacan: Día de San Juan de Dios; la procesión del Corpus Christi; Juegos Tradicionales (Cucaña o Vara de Premio, Ollas mágicas y la Puerca Pelá); Desfile de carrozas; Desfile Patrio; Las Corralejas; Las fiestas del Santísimo Cristo; Las fiestas de Nuestra Señora del Rosario; Los ángeles somos; El animero y el mes de los muertos; y La Inmaculada Concepción³.

c) Organización Territorial⁴

- Barrios

16 de julio; Antonio Nariño; Barrio Norte; El Divino Niño; El Progreso; Faciolince; Juan XXIII; La Concepción; La Esperanza; La Granja; La Isla; La Magdalena; La Palma; La Paz; La Territorial; La Unión; La Valerosa; La Victoria; Las Flores; Los Comuneros; Primero de julio; Primero de mayo; Primero de Octubre; San Antonio; San Carlos; San José; San Martín; Santa Fe; Santa María del Suán; Seis de Agosto; Villa de Leiva.

- Corregimientos

Ancón; Bomba; Caldera; Candelaria; Carmen del Rosario; Guaimaral; Guataca; La Boquilla; La Jagua; La Lobata; Loma de Simón; Los Piñones; Pueblo Nuevo; Puerto Camajón; Rinconada; San Ignacio; San Luis; San Nicolás; Santa Cruz; Santa Elena; Santa Rosa; Santa Teresita; Travesía; Villanueva.

d) Población

Total: 43.187

Número habitantes Cabecera: 24.748

Número habitantes Zona Rural: 18.439

Distribución por sexo

Número nombres: 21.703

Número mujeres: 21.4845

e) Ecología⁵

La riqueza ambiental del municipio se ve representada en la fauna (ictiológica, avifauna y fauna asociada), que convive con los seres humanos en el casco urbano y en sus áreas circundantes.

A pesar de los altos grados de contaminación del río, la fauna acuática todavía sigue siendo

rica en especies como Bocachico, Bagre Pintao, Mojarra, Arenca, entre otras, que no solo son importantes para los ciclos ecológicos sino también para la alimentación y el sustento económico de la población.

Mompox es igualmente el hábitat de varias especies de fauna terrestre, indicador de la simbiosis existente entre espacio construido y entorno natural. La posibilidad de observar y convivir continuamente con estos animales es uno de los atractivos especiales del casco urbano. Es común observar en diferentes puntos de la ciudad monos aulladores, ardillas, iguanas y lagartijas. Otro de los atractivos ambientales de Mompox es el paso y la presencia de una gran cantidad de aves, que hacen del municipio y la región, un lugar propicio para la observación de estos animales: la Garza Ganadera, el Martín Pescador, el Gallinazo, el Guacamayo, entre otros. Es un potencial turístico significativo debido a la existencia de grupos humanos con esta afición particular.

Fuente: Sitio Oficial de Santa Cruz de Mompox, Bolívar.

Las razones presentadas, constituyen argumentos sólidos para solicitar esta declaratoria que contribuirá al desarrollo y avance de este municipio y de la región bolivarenses.

10. PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto, solicito a la honorable Comisión Primera de Senado dar primer debate al Proyecto de ley número 268 de 2017 Senado, 184 de 2016 Cámara, por medio de la cual se decreta al municipio de Santa Cruz de Mompox, del departamento de Bolívar, como Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico de Colombia, conforme al texto propuesto.



JAIME AMÍN HERNÁNDEZ
Senador de la República

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 268 DE 2017 SENADO, 184 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se decreta al municipio de Santa Cruz de Mompox, del departamento de Bolívar, como Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico de Colombia.

El Congreso de la República de Colombia

³ Toda la anterior información ha sido obtenida del Sitio Oficial de Santa Cruz de Mompox, Bolívar. Nuestro municipio. Información General. Disponible en: http://www.santacruzdemompox-bolivar.gov.co/informacion_general.shtml

⁴ La información de este capítulo ha sido obtenida del Sitio Oficial de Santa Cruz de Mompox, Bolívar. Nuestro municipio. Información General. Disponible en: http://www.santacruzdemompox-bolivar.gov.co/informacion_general.shtml

⁵ Ibídem

DECRETA:

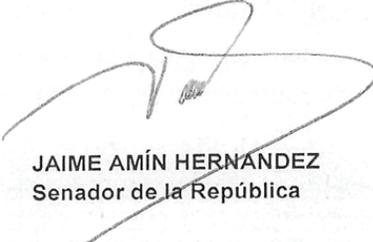
Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto decretar al municipio de Santa Cruz de Mompox en el departamento de Bolívar, como Distrito Especial Turístico, Cultural e Histórico de Colombia, en virtud de lo previsto en el parágrafo 1° del artículo 8° de la Ley 1617 de 2013.

Artículo 2°. *Régimen general*. El Distrito Especial Turístico, Cultural e Histórico de Santa Cruz de Mompox se regirá por lo dispuesto en la Ley 1617 de 2013 y demás normas concordantes.

Artículo 3°. *Conpes*. El Gobierno nacional en un término de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley, expedirá un documento Conpes para el impulso de los proyectos que requiera el municipio de Santa Cruz de Mompox, en el departamento de Bolívar, como nueva área de distrito.

Artículo 4°. *Cooperación internacional*. Auto-rícese a la Administración Distrital de Santa Cruz de Mompox, el acceso de recursos internacionales, a través de la Cooperación Internacional en calidad de donación, para la financiación de proyectos que se desarrollen dentro del área de distrito, especialmente para el fortalecimiento del Turismo, el fomento de la Cultura y la Conservación Histórica.

Artículo 5°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su publicación.



JAIME AMÍN HERNÁNDEZ
Senador de la República

TEXTOS DE PLENARIA

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA EL 13 DE JUNIO DE 2017 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 05 DE 2016 SENADO

por medio de la cual se reglamenta la Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones, para los conductores de servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales y seguridad social para conductores

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto garantizar la seguridad social integral de los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga, transporte terrestre automotor mixto y transporte público rural en todo el territorio nacional colombiano, de acuerdo con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 336 de 1996.

Artículo 2°. *De la afiliación al Sistema de Seguridad Social Integral*. Para la prestación del servicio público de transporte a que hace referencia la presente ley, los conductores deben tener la calidad de afiliados cotizantes al Sistema General de Seguridad Social Integral para cubrir los riesgos de enfermedad, vejez y riesgos laborales; ya sea como dependientes

o como independientes, de conformidad con la modalidad contractual acordada con el propietario del vehículo o la empresa donde esté afiliado el vehículo o quien preste el servicio de administración, según el caso, de conformidad con los porcentajes de ley.

Parágrafo 1°. La afiliación se hará por la planilla única de forma electrónica o física. Sin que en caso alguno, las entidades de seguridad social puedan obstaculizar, negar la afiliación y cotización a los sistemas de riesgo laboral, en salud y pensión. Y sin perjuicio de la afiliación colectiva de que trata el parágrafo del artículo 3° de la Ley 797 de 2003.

La base de cotización será por el ingreso mensual sin que sea inferior a un salario mínimo mensual legal vigente.

Parágrafo 2°. La cotización al Sistema General de Seguridad Social y al Sistema de Protección Social de trabajadores por Días o Semanas podrá hacerse sobre la base de cotización mínima semanal no inferior a un cuarto de salario mínimo mensual legal vigente. Ello, sin perjuicio de la aplicación del artículo 98 de la Ley 1753 de 2015 en lo que corresponde a trabajadores independientes con ingresos menores al salario mínimo mensual vigente.

Lo anterior a fin de que tanto trabajadores dependientes como independientes cotizantes puedan ser beneficiarios del programa de Beneficios Económicos Periódicos de que trata el artículo 87 de la Ley 1329 de 2008 o la norma que la modifique, derogue o complemente.

Parágrafo 3°. Tratándose de vehículos entregados bajo las modalidades de leasing, renting o arrendamiento sin opción de compra, o en el caso de los vehículos de propiedad de los patrimonios autónomos, las obligaciones contempladas en la presente ley que corresponden a los propietarios de dichos vehículos, se entenderán a cargo del locatario o tenedor legítimo, del fideicomitente que detenta la tenencia, el uso y goce de los vehículos.

Parágrafo 4°. Para los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, que se encuentren afiliados como dependientes al Sistema General de Seguridad Social en Salud, el dueño del vehículo cubrirá el setenta y cinco por ciento (75%) del costo de la cotización y el conductor del vehículo del veinticinco por ciento (25%).

Artículo 3°. *Acceso al Fondo de Solidaridad Pensional*. Los conductores del servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto, podrán acceder a los beneficios del Fondo de Solidaridad Pensional a través del programa de Subsidio al Aporte en Pensión, siempre y cuando cumplan con los demás requisitos establecidos en la normatividad vigente.

Parágrafo. Los conductores que no cumplan los requisitos para acceder al Fondo de Solidaridad Pensional, podrán ser vinculados al programa BEPS siempre y cuando cumplan con los requisitos de acceso al mismo.

Artículo 4°. *Sanciones y solidaridad por evasión de los recursos del Sistema de Seguridad Social Integral*. La operatividad del servicio sin observancia a lo previsto en la presente ley genera la aplicación de las sanciones administrativas de pérdida de habilitación y suspensión del servicio; además de las sanciones previstas en

la Ley 1393 de 2010; artículo 16 Decreto Ley 1295 de 1994 y Ley 828 de 2003. Además de la solidaridad entre propietarios, administradoras de vehículos y empresas de transporte por la omisión de pago, control o verificación, según el caso a los aportes para el cubrimiento de los riesgos de enfermedad, vejez y muerte que se cubren con la cotización al Sistema de Seguridad Social Integral.

Artículo 5°. *Vigencia y derogatoria*. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las demás normas que le sean contrarias.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República del 13 de junio de 2017, al Proyecto de ley número 005 de 2016 Senado, *por medio de la cual se reglamenta la Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones, para los conductores de servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto*.

Cordialmente,

EDINSON DELGADO RUIZ Coordinador Ponente	MAURICIO DELGADO MARTINEZ Ponente
ALVARO URIBE VELEZ Ponente	EDUARDO PULGAR DAZA Ponente

El presente texto definitivo fue aprobado con modificaciones en sesión Plenaria del Senado de la República el 13 de junio de 2017, de conformidad con el articulado para segundo debate.

GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General

CONCEPTOS JURÍDICOS

**CONCEPTO JURÍDICO DE LA
FEDERACIÓN COLOMBIANA DE
MUNICIPIOS AL PROYECTO DE
ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 06 DE
2017 SENADO, 010 DE 2017 CÁMARA**

*por el cual se adiciona el artículo 361
de la Constitución Política.*

DE 686-17

Bogotá,

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Bogotá, D.C.

Referencia: Observaciones Proyecto de Acto Legislativo número 06 de 2017 Senado, 010 de 2017 Cámara, **por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política.**

Respetado doctor Eljach:

Reciba un cordial saludo en nombre de los mandatarios locales colombianos. La Federación Colombiana de Municipios

hace propia la oportunidad para reiterar la voluntad de los alcaldes y alcaldesas de acompañar al Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos Calderón en la construcción de la paz a partir de la firma de los Acuerdos de La Habana. Para ello resulta indispensable optimizar los recursos del Estado y seleccionar los modelos de ejecución de los recursos que resulten más efectivos para llevar la paz del escritorio al territorio. Es por ello que, con el ánimo de fortalecer el equilibrio regional y la autonomía como principios esenciales de la paz territorial, a continuación, nos permitimos señalar nuestras observaciones frente al Proyecto de Acto Legislativo 06 de 2017 Senado, 010 de 2017 Cámara.

Como lo ha anotado la propia Contraloría General de la República, el SGR padece importantes problemas estructurales de eficiencia que se reflejan en 5,7 billones de pesos que en febrero permanecían en la tesorería de la Nación, sin ejecutar. De los cuales, aproximadamente 4,4 billones ni siquiera cuentan con proyectos aprobados. Según el ente de control “el Fondo de Desarrollo Regional, FDR, tendría saldos por un poco más de \$500 mil millones; y el Fondo de Compensación Regional 60%, por casi \$450 mil millones”.

Estas cifras son resultado de una situación que los mandatarios locales han denunciado permanentemente: los OCAD, en especial los de ámbito local, no han representado más que trabas efectivas a la ejecución, a la fecha recursos del año 2015 aún se encuentran pendientes de aprobación de proyectos, generando un alto costo social por las inversiones, que se dejan de hacer debido a requisitos administrativos.

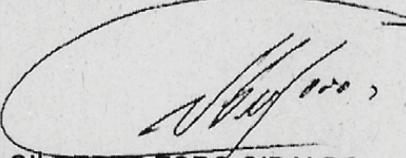
Las regalías de los municipios deben ser administradas por sus autoridades propias, democráticamente elegidas, y no por el criterio de técnicos nacionales que pocos conocimientos tienen del territorio. En este sentido, la propuesta respetuosa de la Federación Colombiana de Municipios es que los recursos del Sistema General de Regalías, inclusive los destinados a la implementación de los Acuerdos de La Habana sean administrados directamente por autoridades locales sin el paso a través de órganos colegiados. Vale la pena resaltar que la propuesta conserva el mandato para todos los ejecutores de cumplir criterios de priorización, así como la auditoría que realiza el Sistema de Monitoreo y Evaluación, según lo prevean la ley y los órganos rectores del Sistema.

Para ello, proponemos retomar la propuesta debatida en la Cámara de Representantes reflejada en el siguiente texto que ponemos a su consideración:

“**Parágrafo Transitorio 10.** Durante los veinte años siguientes a la entrada en vigencia del presente Acto legislativo, las entidades beneficiarias cuya apropiación bial de inversión del **Sistema General de Regalías** sea menor a 4.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes, aprobarán directamente los proyectos de inversión. ~~Cuando éstos~~ *Tanto los proyectos que* contribuyan a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera Estos **como los demás** proyectos deberán cumplir con los criterios que establezca el Gobierno nacional y no requerirán la aprobación de un Órgano Colegiado de Administración y Decisión. Los **demás** proyectos de **superior monto** serán definidos por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión respectivo”.

Esperamos que nuestros comentarios sean bien recibidos para el desarrollo de esta importante iniciativa.

Cordialmente,



GILBERTO TORO GIRALDO
Director Ejecutivo

**CONCEPTO JURÍDICO DE LA ANDI
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 83
DE 2016 SENADO**

*QUE BRINDA CONDICIONES DE
PROTECCIÓN Y FORMALIZACIÓN
A LOS TRABAJADORES POR DÍAS,
ESTACIONALES O DE TEMPORADA.*

Bogotá, D. C., agosto 9 de 2017

Doctora

NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Observaciones de la ANDI al Proyecto de ley número 83 de 2016 Senado, *que brinda condiciones de protección y formalización a los trabajadores por días, estacionales o de temporada.*

Apreciada Senadora:

En atención a la Audiencia Pública citada el día de hoy sobre el proyecto de la referencia, lamentablemente me es imposible asistir en razón a la celebración del Congreso Empresarial Colombiano (CEC), Asamblea de la ANDI y la reunión de la Junta de Dirección General

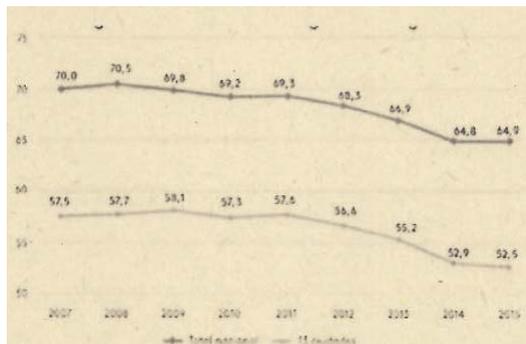
de la Asociación que esta semana se realiza en Cartagena.

No obstante, por la importancia del proyecto me permito, por este medio, presentarle las observaciones de la ANDI, las cuales espero sean de utilidad.

A) La búsqueda de formalidad, especialmente en el campo, es una ruta para el desarrollo económico y el goce efectivo de los derechos laborales.

El Proyecto de ley plantea mecanismos que facilitan la contratación, el pago y la afiliación en seguridad social de los trabajadores por días, estacionales o de temporada, con el objetivo de formalizar a aquellos que, por su migración constante y/o trabajo alejado de los centros urbanos, han tenido dificultades para afiliarse y pagar la seguridad social, como lo son los recogedores y jornaleros.

Según la OIT, la informalidad laboral es uno de los fenómenos más persistentes en América Latina. A pesar de presentar mejoras, la informalidad laboral en Colombia supera el 60 según la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE:



Así, el proyecto busca solucionar una situación gravosa que afecta a una gran cantidad de trabajadores colombianos, en al menos los siguientes aspectos:

1. Vulneración de Derechos. La informalidad, por definición, supone el incumplimiento de la Ley laboral y como tal, la vulneración de los derechos de los trabajadores, especialmente en cuanto a la Seguridad Social.

2. Desigualdad Social. La informalidad afecta a los sectores de menores ingresos y ofrece pagos más bajos que el sector formal, dificultando la salida de la pobreza de estos trabajadores⁴.

3. Debilitamiento del Estado. Al no pagar impuestos, la informalidad reduce el recaudo tributario del Estado y al reducirle recursos,

le impide cumplir su rol de proveer bienes y servicios públicos con calidad³.

Por lo anterior, se trata de un asunto urgente en el país, que ha dificultado el desarrollo rural y el fortalecimiento de la seguridad social que es muy importante que la Comisión y en general, el Congreso, aborden con el ánimo de resolverlos.

B) El proyecto propende por formas flexibles que se ajustan a la realidad del campo.

Al establecer la posibilidad de pago por jornal, el proyecto parte por reconocer el funcionamiento de las relaciones de trabajo en el campo y al permitirle incluir todos los emolumentos del salario, facilita y da agilidad a las relaciones laborales formales en el campo.

El proyecto armoniza con los Convenios 25 y 101 de la OIT sobre seguro de enfermedad para trabajadores en la agricultura y vacaciones pagadas de los trabajadores en la agricultura, respectivamente, dado que los Convenios permiten ajustar los valores a las situaciones especiales de trabajadores por períodos.

Igualmente, al establecer el mandato de una plataforma única de afiliación, se facilita el cumplimiento pues se pueden superar las largas distancias que son usuales en el sector rural, lo que facilita el cumplimiento de las normas laborales. A su vez, al señalar que no podrán hacer uso del jornal, como forma de pago, quienes no se encuentren previamente afiliados al Sistema de Seguridad Social, asegura el buen uso del mecanismo como herramienta de generación de formalidad.

C) Opción de Mejora

Finalmente, se recomienda establecer un pago único a la seguridad social, donde el Gobierno nacional asuma la función de determinar el valor de la cotización y recibir el dinero, para luego orientarlo hacia los sistemas de salud, pensión, riesgos laborales y cajas de compensación. Con lo anterior, ni el empleado, ni el empleador del sector rural, dificultarían su inserción laboral por dificultad en el pago a los distintos agentes del sistema.

D) Conclusión

Por lo expuesto, la ANDI concluye que:

- La informalidad laboral afecta drásticamente el progreso de la economía y es generador de desigualdad social. En Colombia esta es particularmente notoria en el sector rural.
- El Proyecto contiene mecanismos conducentes para reducir la informalidad laboral del sector rural en Colombia.

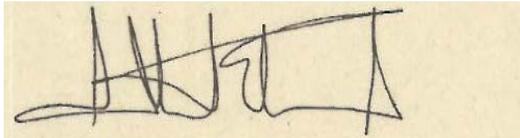
³ CHONG, A. y GRADSTEIN, M. (2007). Informality and Inequality, Journal of Public Economics. Vol. 91.

⁴ JOHNSON, J. y KAUFMANN, D. (1998). Regulatory Discretion and Unofficial Economy. American Economic Review. Vol., 88.

- También es recomendable que el pago a la seguridad social se realice mediante un pago único y que corresponda al Estado destinar el dinero hacia los distintos componentes de la seguridad social.

En consecuencia, la ANDI, respetuosamente solicita la Aprobación del proyecto de ley y la adopción de las recomendaciones expuestas.

Cordialmente,



Alberto Echavarría Saldarriaga
Vicepresidente de Asuntos Jurídicos y Sociales
COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a 9 de agosto de 2017

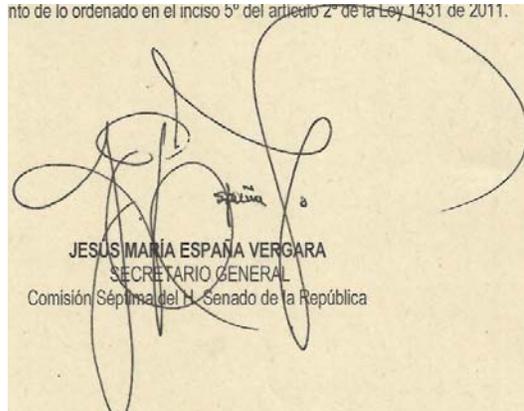
En la presente fecha se autoriza la publicación, en la **Gaceta del Congreso de la República**, del siguiente concepto:

Concepto de:	ANDI
Refrendado por:	Alberto Echevarría Saldarriaga -Vicepresidente de Asuntos Jurídicos y Sociales
Proyecto de ley	número 83 de 2016 Senado, <i>por la cual se brindan las condiciones de protección y formalización a los trabajadores por días estacionales o de temporada.</i>
Número de folios:	cuatro (4)
Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día:	nueve (9) de agosto de 2017
Hora:	10:00 a. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

nto de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO GENERAL
 Comisión Séptima del H. Senado de la República

CSP-CS-0923-2017

Bogotá, D. C., 10 de agosto de 2017

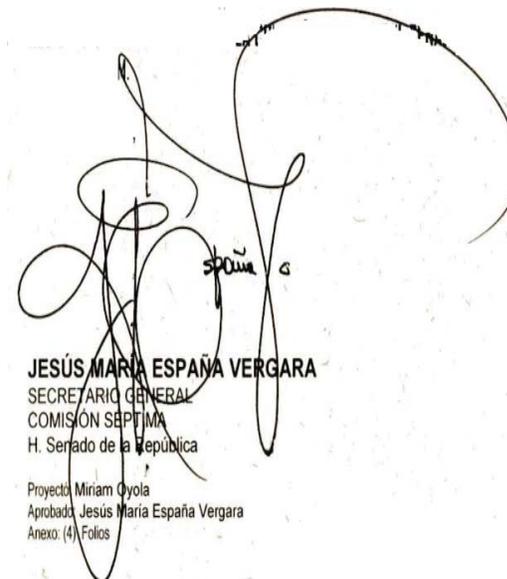
Para:	Doctor Gregorio Eljach Pacheco, Secretario General, honorable Senado de la República.
De:	Jesús María España Vergara, Secretario General Comisión Séptima de Senado.
Asunto:	Publicación de concepto.

Respetado doctor:

Para lo de su competencia y con base en lo dispuesto en el inciso quinto del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011, remito a su despacho en medio impreso e igualmente en medio magnético, para su publicación en la **Gaceta del Congreso de la República**, el siguiente concepto:

Concepto de:	ANDI
Refrendado por:	Alberto Echevarría Saldarriaga, Vicepresidente de Asuntos Jurídicos y Sociales
Proyecto de ley	número 83 de 2016 Senado, <i>por la cual se brindan las condiciones de protección y formalización a los trabajadores por días estacionales o de temporada.</i>
Número de folios:	cuatro (4)
Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día:	nueve (9) de agosto de 2017
Hora:	10:00 a. m.

Cordialmente,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA
SECRETARIO GENERAL
COMISIÓN SÉPTIMA
H. Senado de la República

Proyecto: Miriam Oyola
 Aprobado: Jesús María España Vergara
 Anexo: (4) Folios

CONTENIDO

Gaceta número 665 - Martes 8 de agosto de 2017 SENADO DE LA REPÚBLICA PROYECTO DE LEY		Págs.
Proyecto de ley número 09 de 2017 senado, por la cual se habilita la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones.	1	
Proyecto de ley número 71 de 2017 senado, por medio de la cual se regula el funcionamiento de los biobancos con fines de investigación biomédica y se dictan otras disposiciones.....	25	
PONENCIAS		
Informe de ponencia para primer debate, texto propuesto al Proyecto de Ley número 268 de 2017 Senado, 184 de 2016 Cámara, por medio de la cual se decreta al municipio de Santa Cruz de Mompox, del departamento de Bolívar, como Distrito Especial, Turístico, Cultural e Histórico de Colombia.	37	
		TEXTO DE PLENARIA Texto definitivo aprobado en sesión plenaria el 13 de junio de 2017 al Proyecto de ley número 05 de 2016 Senado, por medio de la cual se reglamenta la Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones, para los conductores de servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos taxi, transporte terrestre automotor de carga y transporte terrestre automotor mixto
		47
		CONCEPTOS JURÍDICOS Concepto Jurídico de la Federación Colombiana de Municipios al proyecto de acto legislativo número 06 de 2017 Senado, 010 de 2017 Cámara, por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política.
		48
		Concepto Jurídico de la ANDI al Proyecto de ley número 83 de 2016 Senado
		49
		IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2017