



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - N° 541

Bogotá, D. C., miércoles, 29 de julio de 2015

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

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 21 DE 2015 SENADO

*por medio de la cual se establecen reglas en materia de responsabilidad administrativa y penal por daños al ambiente, se modifica el procedimiento sancionatorio ambiental establecido en la Ley 1333 de 2009, se expiden normas para fortalecer el cumplimiento de la normatividad ambiental, y se dictan otras disposiciones.*

Artículo 1°. *Alcances de la ley.* La presente ley tiene por objeto desarrollar el artículo 80 de la Constitución Política que consagra el mandato de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. En tal sentido, principios y reglas para determinar la responsabilidad administrativa por la infracción de las normas ambientales y la generación de peligros y daños al ambiente, así como también para la reparación y restauración del ambiente afectado.

Las disposiciones de la presente ley no se aplican a casos de responsabilidad civil extracontractual por daños o afectaciones a la propiedad privada, la salud o al patrimonio individual que puedan derivarse por la infracción de normas ambientales.

Artículo 2°. *Definiciones.*

1. **Daño ambiental.** Para efectos de esta ley se considera daño ambiental:

a) El deterioro grave del ambiente que afecta el equilibrio de los ecosistemas y el estado de conservación de los hábitats naturales de las especies.

b) El deterioro grave de los recursos naturales que afecte la capacidad de renovación de los mismos o los servicios ambientales que estos prestan.

c) Las modificaciones considerables o notorias al paisaje que no estén legalmente autorizadas.

d) La contaminación del aire, las aguas, el suelo y los demás recursos naturales renovables con sustan-

cias o formas de energía en cantidades, concentraciones o niveles por encima de los límites permisibles y que sean capaces de afectar la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna y degradar la calidad del ambiente y los ecosistemas, los recursos de la Nación o los particulares.

2. **Reparación del daño ambiental.** Toda acción o conjunto de acciones ordenadas o autorizadas por la autoridad ambiental que tengan por objeto reparar, rehabilitar, restaurar o restablecer a la situación anterior al hecho lesivo al ambiente, los recursos naturales o servicios ambientales afectados.

3. **Medidas preventivas.** Es la acción o conjunto de acciones que se adoptan frente a un peligro o amenaza de afectación al ambiente con el objeto de evitar o impedir que se concreten sus impactos y efectos negativos o para reducir al máximo el daño ambiental ocasionado.

4. **Medidas compensatorias.** Es la acción o conjunto de acciones dirigidas a resarcir y recuperar el entorno natural afectado por impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad y que deben guardar estricta proporcionalidad con el daño ambiental ocasionado.

5. **Pasivos ambientales.** Para efectos de esta ley se consideran pasivos ambientales las obras, proyectos, actividades o instalaciones terminados, abandonados o inactivos que todavía generan peligro o impactos negativos para el ambiente, ecosistemas y recursos naturales renovables que no tienen un dueño o responsable identificable o, respecto del cual, ya no es posible iniciar procesos administrativos o judiciales para exigir su responsabilidad de reparación o indemnización por el impacto causado.

Artículo 3°. Supresión del párrafo del artículo 1° de la Ley 1333 de 2009. Suprímase el párrafo del artículo 1° de la Ley 1333 de 2009.

Artículo 4°. El artículo 3° de la Ley 1333 de 2009 quedará así:

**Artículo 3°. Principios rectores.** El régimen de responsabilidad por infracción de las normas ambientales y por los daños y peligros ocasionados al ambiente y los recursos naturales renovables se regirá por los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas, especialmente el de proporcionalidad, así como los principios ambientales prescritos en la Ley 99 de 1993, y los de prevención, precaución, el “que contamina paga y repara”, y de reparación y corrección de los atentados al ambiente preferiblemente en la fuente misma.

Además de lo anterior, el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental se rige por los siguientes principios específicos:

1. Responsabilidad objetiva. La responsabilidad por infracción de las normas ambientales y la generación de peligros y daños al ambiente de las obras, proyectos o actividades sometidas por ley o reglamento a licencia ambiental será objetiva, solidaria e integral. Respecto de las demás obras, proyectos o actividades que generen riesgos o daños ambientales se presume la culpa o el dolo del infractor que podrá desvirtuarla atendiendo al contexto social, cultural y económico del infractor y utilizando todos los medios probatorios legales.

2. Responsabilidad solidaria y subsidiaria. La responsabilidad ambiental es solidaria entre todos los causantes del peligro o daño para el ambiente y los recursos naturales sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, quienes quedan obligados solidariamente al pago de las sanciones pecuniarias y a reparar el daño causado. Serán responsables subsidiarios los gestores, gerentes, miembros de juntas directivas y administradores de hecho y de derecho de la persona jurídica cuya acción u omisión haya sido determinante en la generación del peligro, daño o infracción de las normas ambientales.

3. Responsabilidad integral. Toda infracción a la normatividad ambiental o daño al ambiente, además de las sanciones correspondientes, implicará la obligación de restaurar integralmente los ecosistemas naturales afectados y adoptar las medidas que, para tales efectos, imponga la autoridad ambiental competente.

4. Participación ciudadana. En el procedimiento administrativo sancionatorio en materia ambiental se garantizará la participación ciudadana; podrá iniciarse por queja o denuncia de cualquier persona natural o jurídica u organización sin ánimo de lucro sin que tenga que demostrar interés jurídico alguno en el caso concreto. De igual manera, podrán intervenir en el procedimiento administrativo para coadyuvar la denuncia o queja presentada y auxiliar a la administración en el esclarecimiento de los hechos.

5. Publicidad del procedimiento. Los procedimientos administrativos sancionatorios en materia ambiental son públicos, por lo que cualquier persona podrá solicitar información sobre los expedientes administrativos en los que se investiguen infracciones ambientales, sin que les sea oponible reserva alguna.

Artículo 5°. El artículo 4° de la Ley 1333 de 2009 quedará así:

**Artículo 4°. Funciones de la sanción y de las medidas preventivas en materia ambiental.** Las sanciones administrativas en materia ambiental tienen una función preventiva, reparadora y compensatoria, para garantizar la protección del ambiente, los recursos naturales renovables, los ecosistemas y servicios que ellos prestan, así como la reparación de los daños causados a los mismos. Además de lo anterior, en la imposición de las sanciones pecuniarias se busca evitar que el infractor obtenga un beneficio ilícito con la realización de su conducta.

Las medidas preventivas, por su parte, tienen como función prevenir, impedir o evitar peligros graves al ambiente y los recursos naturales renovables, así como controlar, mitigar o minimizar los impactos ambientales negativos de un hecho, el desarrollo de una actividad o la existencia de una situación que esté atentando contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana.

Artículo 6°. Deberes y responsabilidades de quien realiza una actividad peligrosa para el ambiente. Todo el que realice una actividad peligrosa para el ambiente tiene el deber de contar con todos los permisos, autorizaciones, concesiones o licencias establecidas en la ley y los reglamentos para la operación o desarrollo de su obra, proyecto o actividad, cumplir los términos de estos permisos y ajustar su actividad a las normas y reglamentos ambientales. Así mismo, adoptar y ejecutar todas las medidas preventivas y de gestión ambiental para que su actividad no genere peligros o daños al ambiente, ecosistemas y recursos naturales renovables.

Quien desarrolle una actividad peligrosa para el ambiente tiene el deber de comunicar oportunamente a la autoridad ambiental o de policía, la ocurrencia de un peligro o daño para el ambiente o los recursos naturales renovables y de adoptar todas las medidas urgentes que estén a su alcance para atender la situación. Así mismo, tiene el deber de prestar toda su colaboración a las autoridades competentes para identificar, prevenir, corregir o mitigar los efectos del peligro o daño ambiental ocasionado.

Parágrafo 1°. Todos los titulares de licencias, permisos, autorizaciones, concesiones y planes de manejo ambiental deben enviar reportes anuales de cumplimiento de la legislación ambiental aplicable a su actividad y de todas las obligaciones contenidas en el instrumento ambiental respectivo, en los términos y en los formatos que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el reglamento expedido para estos efectos. La autoridad ambiental competente hará, cuando menos, una (1) visita anual de seguimiento e inspección de estos reportes.

Parágrafo 2°. Los titulares de actividades económicas cobijadas por el régimen de licenciamiento ambiental deben garantizar que al cierre, abandono, desmantelamiento o clausura de actividades o instalaciones no subsistan impactos ambientales significativos. Para este fin, las licencias ambientales contendrán, cuando proceda, los respectivos planes de cierre con las medidas específicas que correspondan para este fin, con las obligaciones de seguimiento y monitoreo a cargo del responsable de la obra, proyecto o actividad.

Artículo 7°. *El artículo 5° de la Ley 1333 de 2009, quedará así:*

**Artículo 5°. Infracciones.** Se considera infracción en materia ambiental:

1. Toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes que las sustituyan o modifiquen.

2. La violación e incumplimiento por acción u omisión de actos administrativos, órdenes e instrucciones emanados de autoridad ambiental competente.

3. El incumplimiento por acción u omisión de las obligaciones y responsabilidades de quien desarrolle un proyecto, obra o actividad y mencionados en el artículo 6° de la presente ley.

4. El peligro grave y el daño para el ambiente, los recursos naturales renovables, el paisaje y los ecosistemas naturales legalmente protegidos.

Parágrafo. El infractor será civilmente responsable de los daños y perjuicios causados a terceros con su acción u omisión.

Artículo 8°. *El artículo 6° de la Ley 1333 de 2009 quedará así:*

**Artículo 6°. Causales de atenuación de la responsabilidad en materia ambiental.** Son circunstancias atenuantes de la responsabilidad ambiental las siguientes:

1. Comunicar oportunamente a la autoridad competente, la ocurrencia de un peligro o daño para el ambiente o los recursos naturales renovables y adoptar todas las medidas urgentes que estén a su alcance para atender la situación.

2. Confesar o aceptar ante la autoridad ambiental la comisión de la infracción antes de haberse iniciado el procedimiento sancionatorio. Se exceptúan los casos de flagrancia.

3. Reparar, restituir, mitigar o compensar por iniciativa propia el daño o perjuicio ambiental causado antes de iniciarse el procedimiento sancionatorio ambiental, siempre que con dichas acciones no se genere un daño mayor.

4. Que con la infracción no se genere un peligro o daño grave al medio ambiente, a los recursos naturales renovables, al paisaje, los ecosistemas y servicios ambientales o la salud humana.

Artículo 9°. *El artículo 7° de la Ley 1333 de 2009 quedará así:*

**Artículo 7°. Causales de agravación de la responsabilidad en materia ambiental.** Son circunstancias agravantes de la responsabilidad ambiental las siguientes:

1. La reincidencia. En todos los casos la autoridad deberá consultar el RUCA y cualquier otro medio que provea información sobre el comportamiento pasado del infractor.

2. Que la infracción genere un peligro grave e inminente a los recursos naturales renovables, al paisaje,

los ecosistemas y servicios ambientales de los mismos o a la salud humana.

3. Que se cause un daño extenso, duradero o irreversible a los bienes ambientales.

4. La comisión dolosa o intencional de la infracción.

5. Cometer la infracción para ocultar otra.

6. Rehuir la responsabilidad o atribuirla a otros.

7. Infringir varias disposiciones legales con la misma conducta.

8. Atentar contra recursos naturales renovables ubicados en áreas protegidas o declarados en alguna categoría de amenaza o en peligro de extinción o sobre los cuales existe veda, restricción o prohibición.

9. Realizar la acción u omisión en áreas de especial importancia ecológica.

10. Obtener provecho económico para sí o a favor de un tercero.

11. Impedir u obstaculizar la acción de vigilancia, control, inspección o seguimiento de las autoridades ambientales.

12. El incumplimiento o desatato total o parcial de las medidas preventivas.

13. Que la infracción sea grave en relación con el valor de la especie afectada, el cual se determina por sus funciones en el ecosistema, por sus características particulares y por el grado de amenaza a que esté sometida.

14. Las infracciones que involucren el manejo inadecuado o ilícito de sustancias o residuos explosivos, inflamables, combustibles, corrosivos, radiactivos, tóxicos y peligrosos.

Parágrafo. Se entiende por especie amenazada, aquella que ha sido declarada como tal por Tratados o Convenios Internacionales aprobados y ratificados por Colombia o haya sido declarada en alguna categoría de amenaza por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Artículo 10. *El artículo 8° de la Ley 1333 de 2009, quedará así:*

Artículo 8°. *Eximentes de responsabilidad.* Son eximentes de la responsabilidad ambiental los siguientes:

1. Los eventos de fuerza mayor o caso fortuito, tales como fenómenos naturales inevitables e irresistibles.

2. El hecho de un tercero.

3. Actos derivados de un conflicto armado, hostilidades, sabotaje o insurrección.

4. Actos terroristas.

5. Realizar emisiones, vertidos o actos de utilización de los recursos naturales renovables dentro de los límites, márgenes o cuotas permitidos en las leyes y reglamentos ambientales aplicables a la obra, proyecto o actividad y que hayan sido autorizados en el respectivo permiso, autorización, concesión o licencia.

Artículo 11. *El artículo 11 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:*

**Artículo 11. Pérdida de fuerza ejecutoria.** Las sanciones impuestas y no ejecutadas perderán fuerza ejecutoria en los términos del artículo 91 del Código Contencioso Administrativo o las normas que lo sustituyan o adicionen.

Artículo 12. *El artículo 12 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:*

**Artículo 12. Objeto de las medidas preventivas.** Las medidas preventivas serán ordenadas o ejecutadas por la autoridad ambiental, tanto en el curso del proceso sancionatorio ambiental como por fuera de él, para prevenir, impedir o evitar peligros graves al ambiente y los recursos naturales renovables, así como para controlar, mitigar o minimizar los impactos ambientales negativos de un hecho, el desarrollo de una actividad o la existencia de una situación que esté atentando contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana.

Artículo 13. *El artículo 16 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:*

**Artículo 16. Continuidad de la actuación.** Legalizada la medida preventiva mediante el acto administrativo, se procederá, en un término no mayor a 10 días, a evaluar si existe mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio. De no encontrarse mérito suficiente para iniciar el procedimiento, se procederá a levantar la medida preventiva una vez se compruebe que desaparecieron las causas que la motivaron.

**Artículo 14. Suspensión del proceso sancionatorio ambiental.** La persona o empresa que comunique a la autoridad ambiental competente la ocurrencia de una infracción ambiental o la ocurrencia de un daño para el ambiente o los recursos naturales renovables y que haya adoptado las medidas urgentes que estén a su alcance para atender la situación o emergencia, podrá solicitar a la autoridad ambiental competente suspender el procedimiento sancionatorio ambiental y la suscripción de un acuerdo de cumplimiento ambiental para en un plazo no superior a un (1) año, prorrogable hasta por seis (6) meses, se adopten todas las medidas que corrijan los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales y se reparan integralmente los daños causados. A este beneficio podrán optar las personas o empresas que no sean reincidentes en el incumplimiento de las normas ambientales o de los permisos, licencias, concesiones o autorizaciones concedidas a las mismas.

Una vez acaecido el plazo estipulado en el acuerdo y se verifique por la autoridad ambiental el cumplimiento del mismo, se dará por terminada la indagación preliminar mediante providencia motivada y sin imposición de sanción alguna. Dicho acto administrativo deberá ser notificado en los términos de los artículos 67, 68 y 69 del Código Contencioso Administrativo.

El acto administrativo señalado en el inciso anterior se inscribirá en el Registro Único de Cumplimiento Ambiental, pero no constituirá antecedente ambiental para efectos de esta ley.

Este beneficio no opera en los casos de flagrancia señalados en el artículo 14 de la Ley 1333 de 2009.

Parágrafo. El incumplimiento de los términos del acuerdo regulado en el presente artículo conllevará la continuación del procedimiento sancionatorio y la

imposición de la sanción de cierre temporal o definitivo, total o parcial del establecimiento, edificación, instalaciones o servicios y las accesorias que considere pertinentes la autoridad ambiental para asegurar la reparación del daño causado.

Artículo 15. *El artículo 21 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:*

**Artículo 21. Remisión a otras autoridades.** Si los hechos materia del procedimiento sancionatorio fueren constitutivos de delito, falta disciplinaria o de otro tipo de infracción administrativa, la autoridad ambiental pondrá en conocimiento de las autoridades correspondientes los hechos y acompañará copia de los documentos pertinentes. La omisión en el cumplimiento de este deber legal constituye falta gravísima del funcionario competente y será sancionada de acuerdo con el Código Disciplinario Único.

Parágrafo. La existencia de un proceso penal, disciplinario o administrativo, no dará lugar a la suspensión del procedimiento sancionatorio ambiental.

Artículo 16. *El artículo 23 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:*

**Artículo 23. Cesación de procedimiento.** Cuando aparezca plenamente demostrada alguna de las causas señaladas en el artículo 9° de la Ley 1333 de 2009, así será declarado mediante acto administrativo motivado y se ordenará cesar todo procedimiento contra el presunto infractor, el cual deberá ser notificado de dicha decisión. La cesación de procedimiento solo puede declararse antes del auto de formulación de cargos, excepto en el caso de fallecimiento del infractor. Dicho acto administrativo deberá ser publicado en los términos del artículo 71 de la Ley 99 de 1993 y contra él procede el recurso de reposición de acuerdo con los requisitos establecidos en los artículos 76 y 77 del Código Contencioso Administrativo.

Artículo 17. *El artículo 24 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:*

**Artículo 24. Formulación de cargos.** Cuando exista mérito para continuar con la investigación, la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo debidamente motivado, procederá a formular cargos contra el presunto infractor, lo cual deberá hacerse dentro de un plazo máximo de tres (3) meses siguientes a la notificación del Auto que da inicio al procedimiento sancionatorio ambiental. En el pliego de cargos deben estar expresamente consagradas las acciones u omisiones que constituyen la infracción e individualizadas las normas ambientales que se estiman violadas o el daño causado. El acto administrativo que contenga el pliego de cargos deberá ser notificado en forma personal en los términos del artículo 67 del Código Contencioso Administrativo. Si la autoridad ambiental no cuenta con un medio más eficaz para efectuar la notificación personal dentro de los cinco (5) días siguientes a la formulación del pliego de cargos, procederá de acuerdo con los artículos 68 y 69 del Código Contencioso Administrativo.

Artículo 18. *Supresión de un párrafo.* Suprimase el párrafo del artículo 27 de la Ley 1333 de 2009.

Artículo 19. *El artículo 28 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:*

**Artículo 28. Notificación.** El acto administrativo que ponga fin a un proceso sancionatorio ambiental deberá ser notificado al interesado, a su representante o apoderado o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse y a los terceros intervinientes debidamente reconocidos en los términos y condiciones señalados en el Código Contencioso Administrativo.

Artículo 20. *El artículo 29 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:*

**Artículo 29. Publicidad.** El acto administrativo que ponga fin a un proceso sancionatorio ambiental será publicado en el Registro Único de Cumplimiento Ambiental, en la página electrónica y en el boletín de la respectiva autoridad ambiental. Igualmente, se enviará por correo a quien lo solicite.

Artículo 21. El párrafo del artículo 30 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:

Parágrafo. Los actos administrativos proferidos en desarrollo del procedimiento sancionatorio ambiental, quedarán en firme de conformidad con el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo.

Artículo 22. *El artículo 31 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:*

**Artículo 31. Medidas reparatorias y compensatorias.** La imposición de una sanción no exime al infractor del cumplimiento de las medidas que la autoridad ambiental competente estime pertinentes para reparar y restaurar el daño causado y devolver el recurso o ecosistema natural afectado a las condiciones anteriores a la infracción. De igual manera y cuando sea procedente, se impondrán medidas compensatorias que guardarán proporcionalidad con la afectación causada.

Artículo 23. *El artículo 33 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:*

**Artículo 33. Medidas preventivas y sanciones sobre personas y bienes extranjeros y colaboración con países vecinos.** Las sanciones y medidas preventivas reguladas en esta Ley podrán ser aplicadas a personas extranjeras y sus bienes, siempre que los bienes o las personas se encuentren dentro del territorio nacional.

En caso de que el infractor tenga residencia en un país extranjero, la autoridad ambiental remitirá el auto de inicio y terminación del proceso sancionatorio a la Cancillería colombiana para que informe de lo ocurrido a la autoridad competente del país de residencia del infractor; y adelante, ante el gobierno extranjero, todas las gestiones necesarias para hacer efectiva la sanción impuesta y para que se reparen los daños ambientales causados.

Parágrafo. En consonancia con el inciso final del artículo 80 de la Constitución, las autoridades ambientales colombianas prestarán toda su colaboración con autoridades competentes de países vecinos para la investigación y sanción de infracciones administrativas y delitos contra el ambiente perpetrados sobre recursos naturales y ecosistemas situados en las zonas fronterizas. Para estos efectos, y dentro del año siguiente a la expedición de la presente ley, los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Fiscalía General de la Nación, coordinarán esfuerzos para promover la suscripción e implementación de convenios y acuerdos con países vecinos para

combatir fenómenos delictivos contra el ambiente tales como el tráfico ilícito de biodiversidad, la ilícita actividad de pesca y la extracción ilícita de minerales en ecosistemas situados en zonas de frontera.

Artículo 24. *El artículo 34 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:*

**Artículo 34. Costos de la imposición de las medidas preventivas.** Los costos en que incurra la autoridad ambiental con ocasión de la imposición de medidas preventivas, tales como: visitas, auditorías, transporte, almacenamiento, seguros, entre otros, correrán por cuenta del causante del peligro o daño. En caso de peligro inminente para el ambiente y ante la omisión o renuencia del causante del peligro en adoptar las medidas preventivas impuestas, la autoridad ambiental podrá implementarlas y repetir contra el causante del peligro. El pago previo e integral de los costos en que incurrió la autoridad ambiental es condición para el levantamiento de la medida preventiva. En todo caso, la autoridad ambiental podrá exigir el reembolso de los costos en que incurrió, mediante los procedimientos de jurisdicción coactiva.

Artículo 25. *El artículo 35 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:*

**Artículo 35. Levantamiento de las medidas preventivas.** Las medidas preventivas se levantarán de oficio o a petición de parte, cuando se compruebe que han desaparecido las causas que las originaron, se reintegraron los costos en que incurrió la autoridad ambiental y se compruebe en visita técnica realizada para el efecto, que el causante adoptó todas las medidas establecidas por la autoridad ambiental para garantizar que no se causarán en el futuro peligros o daños al ambiente o los recursos naturales renovables.

Artículo 26. *El artículo 36 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:*

**Artículo 36. Tipos de medidas preventivas.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible y las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos, los establecimientos públicos que trata la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, impondrán mediante acto administrativo motivado y de acuerdo con la gravedad del peligro para el ambiente o los recursos naturales renovables, alguna o algunas de las siguientes medidas preventivas:

1. Amonestación escrita.
2. Decomiso preventivo de productos, sustancias, elementos, medios o implementos que están generando el peligro para el ambiente o fueron utilizados para cometer la infracción.
3. Aprehensión preventiva de especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestres.
4. Suspensión temporal de la obra o actividad, cierre temporal total o parcial de instalaciones o establecimientos, cuando exista peligro de daño grave e inminente para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana o cuando el proyecto, obra o actividad se haya iniciado sin permiso, concesión, autorización o licencia ambiental o ejecutado incumpliendo los términos de los mismos.

5. Realización de una completa auditoría ambiental para verificar el funcionamiento de la actividad, establecimiento o instalaciones y determinar las causas del impacto ambiental causado o del peligro para el ambiente, así como para establecer las medidas necesarias para controlarlos, mitigarlos o minimizarlos; que deberán ser implementadas en el plazo que fije la autoridad ambiental.

Parágrafo. En desarrollo del proceso de imposición de una medida preventiva, el gerente, administrador o responsable de la obra, proyecto o actividad tiene la obligación de colaborar con la autoridad ambiental, y facilitar el acceso a todas las instalaciones de la empresa y a toda la información de la misma que se considere relevante para evaluar el peligro ambiental que se busca prevenir y controlar.

Artículo 27. *El artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:*

**Artículo 40. Sanciones.** Las sanciones señaladas en este artículo se impondrán como principales o accesorias al responsable de la infracción ambiental. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a los que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos de que trata el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, impondrán al infractor de las normas ambientales, de acuerdo con la gravedad de la infracción y mediante resolución motivada, alguna o algunas de las siguientes sanciones:

1. Multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
2. Cierre temporal o definitivo, total o parcial del establecimiento, edificación, instalaciones o servicios.
3. Revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro.
4. Demolición de obra a costa del infractor.
5. Decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.
6. Restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres.
7. Trabajo comunitario en las condiciones establecidas por la autoridad ambiental.
8. La prohibición de contratar con la administración pública nacional y territorial, respecto de aquellos infractores reincidentes que, además, no hayan cumplido con su obligación de reparar los daños ambientales causados en infracciones anteriores.

Parágrafo 1°. En todos los actos administrativos de imposición de una sanción y cuando proceda, se determinarán con claridad el programa de obras o acciones que debe adelantarse al infractor para reparar o restaurar el daño ocasionado al ambiente, los recursos naturales renovables, ecosistemas, servicios ambientales o el paisaje afectados; con su respectivo cronograma de ejecución que estará sometido a estricto seguimiento y control de la autoridad ambiental. Las sanciones administrativas ambientales se imponen sin perjuicio

de las acciones civiles, penales y disciplinarias a que hubiere lugar.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional definirá mediante reglamento los criterios para la imposición de las sanciones de que trata el presente artículo, definiendo atenuantes y agravantes. Se tendrá en cuenta la magnitud del daño ambiental, el beneficio ilícito obtenido y las condiciones socioeconómicas del infractor.

Artículo 28. *El parágrafo del artículo 42 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:*

Parágrafo 1°. Fondo para la Restauración de Pasivos Ambientales. El valor de las sanciones pecuniarias impuestas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agencia Nacional de Licencias Ambientales y la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales ingresará a una subcuenta especial del Fonam denominada "Fondo para la Restauración de Pasivos Ambientales" y se destinará a financiar programas y proyectos de control y seguimiento ambiental de obras de gran impacto ambiental, así como a la restauración de pasivos ambientales identificados en el territorio nacional y en el sistema de parques nacionales. El Gobierno nacional reglamentará el funcionamiento de los fondos nacionales y regionales de restauración de pasivos ambientales, los cuales podrán contar, entre otros, con recursos del presupuesto nacional, de cooperación internacional, tasas y sobretasas ambientales a actividades peligrosas, de convenios interadministrativos y con el sector privado.

Parágrafo 2°. El monto de las sanciones pecuniarias impuestas por las demás autoridades ambientales señaladas en el artículo 1° de la Ley 1333 de 2009, ingresarán a una cuenta especial de su presupuesto denominado Fondo Regional de Restauración de Pasivos Ambientales y se destinarán a labores de fiscalización, control, seguimiento y vigilancia ambiental, así como a implementar y financiar programas y proyectos de restauración de ecosistemas degradados y reparación de pasivos ambientales en el área de su jurisdicción. En ningún caso se utilizarán para cubrir gastos de funcionamiento de la entidad. Las Organizaciones No Gubernamentales y de la sociedad civil podrán aplicar a estos recursos para desarrollar programas de protección y restauración ambiental a nivel nacional y regional.

Artículo 29. *El artículo 43 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:*

**Artículo 43. Multa.** Consiste en el pago de una suma de dinero que la autoridad ambiental impone a quien con su acción u omisión infringe las normas ambientales. Son criterios para imponer la pena de multa:

- a) Privar al infractor de cualquier beneficio económico ilícito que haya obtenido con su infracción.
- b) Las condiciones económicas, sociales y culturales del infractor.
- c) El grado de afectación a los bienes ambientales protegidos.

Parágrafo 1°. En casos excepcionales, atendidas las condiciones sociales y económicas del infractor y su incapacidad económica para pagar la multa impuesta, esta sanción podría convertirse en trabajo o servicio comunitario para la preservación, mejora o

recuperación del ambiente. Este beneficio se pierde si el infractor es reincidente.

Parágrafo 2°. En casos de contaminación del aire, el agua o el suelo y cuando la pena de multa supere los cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes, la autoridad ambiental competente podrá reducir el monto de la pena de multa al cincuenta por ciento (50%) o al setenta y cinco por ciento (75%) en caso de pequeñas y medianas empresas (Pymes), si el infractor suscribe un acuerdo de cumplimiento para invertir estos porcentajes de la multa en realizar, a su costa, una completa auditoría ambiental, por una entidad debidamente acreditada, e implementar las recomendaciones para mejorar el desempeño ambiental y ajustar la obra, proyecto o actividad a las normas ambientales. El infractor tendrá un (1) año, para realizar la auditoría e implementar las recomendaciones, aunque el plazo podrá prorrogarse hasta por seis (6) meses, previa aprobación debidamente motivada de la autoridad ambiental. El Gobierno nacional reglamentará los requisitos para acceder al beneficio, así como las sanciones a imponer en casos de incumplimiento. En todo caso, el infractor que injustificadamente incumpla este acuerdo, será sancionado con la suspensión o cierre temporal total o parcial de actividades o instalaciones por un mínimo de tres (3) meses.

Parágrafo 3°. El beneficio regulado en el parágrafo anterior no se aplica a infractores reincidentes que con su actividad hayan generado daños o impactos graves al ambiente.

Artículo 30. *El artículo 46 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:*

**Artículo 46. Demolición de obra.** Consiste en la destrucción, a costa del infractor, de una obra, establecimiento o instalación, bajo los parámetros técnicos establecidos por la autoridad competente. La demolición deberá adelantarla el infractor directamente, en caso de que no lo haga en un término prudencial, será efectuada por la autoridad ambiental, quien repetirá contra el infractor mediante el proceso de cobro coactivo para el recobro de los gastos en que haya incurrido.

Artículo 31. *Mecanismos financieros de garantía.* En concordancia con los objetivos y principios rectores de esta ley, el Gobierno nacional, dentro del año siguiente a la vigencia de la presente ley, elaborará la Política Nacional sobre mecanismos de garantía financiera en materia de responsabilidad por daños y pasivos ambientales, que buscará garantizar que el promotor de una obra, proyecto o actividad y en casos subsidiarios el Estado, destine los recursos necesarios para la completa restauración del ambiente, los recursos naturales y ecosistemas en las etapas de clausura y posclausura de operaciones mineras y petroleras.

Artículo 32. *El artículo 56 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:*

**Artículo 56. Funciones de los procuradores judiciales ambientales y agrarios.** Sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes que establezcan las funciones y estructura general de la Procuraduría General de la Nación y la norma que crea y organiza la jurisdicción agraria, el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios y los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios ejercerán, además de las funciones contenidas en otras normas legales, la siguiente:

Velar por el estricto cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución Política, las leyes, decretos, actos administrativos y demás actuaciones relacionadas con la protección del medio ambiente y utilización de los recursos naturales.

Las autoridades que adelanten procesos sancionatorios ambientales deberán comunicar a los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios los autos de apertura y terminación de los procesos sancionatorios ambientales.

Los Procuradores judiciales Ambientales y Agrarios harán vigilancia y seguimiento especial a los acuerdos de cumplimiento y demás mecanismos de cumplimiento voluntario regulados en esta Ley y en normas reglamentarias, que suscriban las Autoridades Ambientales con los investigados e infractores ambientales, con el fin de que se respeten los términos de los mismos y se logre la reparación de los daños ambientales causados.

Artículo 33. *El artículo 57 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:*

**Artículo 57. Registro Único de Cumplimiento Ambiental (RUCA).** Modificase el Registro Único de Infractores Ambientales (RUIA), creado por el artículo 57 de la Ley 1333 de 2009 que en adelante se denominará Registro Único de Cumplimiento Ambiental (RUCA), a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. El RUCA deberá contener el registro detallado de los infractores ambientales precisando, al menos, el tipo de falta por la que se le sancionó, lugar de ocurrencia de los hechos, sanción impuesta, fecha en que queda ejecutoriado el acto administrativo que impone la sanción y el número, autoridad ambiental que adelantó la investigación y fecha de ejecución o cumplimiento de la sanción, el nombre e identificación del infractor y en caso de ser un persona jurídica aparecerá el nombre de la empresa, NIT y el nombre e identificación del representante legal.

El RUCA contendrá una detallada descripción de los acuerdos de cumplimiento que suscriban las autoridades ambientales con investigados o infractores de las normas ambientales, así como el estado de avance y cumplimiento de los mismos con los resultados obtenidos.

El RUCA, igualmente, publicará, informará y difundirá las mejores prácticas nacionales e internacionales en materia de producción más limpia, sistemas de gestión ambiental y demás lineamientos y estándares para el mejoramiento del desempeño ambiental empresarial y hará un reconocimiento público de las instalaciones o empresas que hayan demostrado un desempeño ambiental sobresaliente.

Artículo 34. *El artículo 58 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:*

**Artículo 58. Información del RUCA.** La información del registro será pública y de fácil acceso para las autoridades ambientales y la comunidad en general y será prueba suficiente para demostrar la reincidencia en sanciones ambientales. La información del RUCA deberá ser actualizada al menos una vez al mes por las autoridades obligadas a reportarla.

Parágrafo. Todas las entidades públicas deberán consultar el RUCA e incluir los antecedentes y des-

empeño ambiental de las empresas como criterios para la habilitación y evaluación de proponentes en todos los procesos de contratación estatal. Los servidores públicos que incumplan esta obligación incurrirán en causal de mala conducta y serán investigados disciplinariamente.

Artículo 35. *El artículo 59 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:*

**Artículo 59. Administración del RUCA.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expedirá el respectivo reglamento de operación del RUCA para que cumpla con las finalidades señaladas en el artículo 57 de la Ley 1333 de 2009.

Parágrafo. Todas las autoridades ambientales del país tienen la obligación de prestar apoyo al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para el funcionamiento del RUCA y reportar periódicamente la información que se les exija de acuerdo con el reglamento. El Ministerio de Ambiente podrá suscribir convenios con entidades públicas y Cámaras de Comercio para compartir la información del RUCA y fortalecer el conocimiento, difusión y cumplimiento de la normatividad y la política ambiental.

Artículo 36. *El título IX de la Ley 1333 de 2009 se denominará así:*

#### TÍTULO IX

##### DEL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVIDAD AMBIENTAL Y DISPOSICIONES VARIAS

Artículo 37. *Del servicio público de inspección, seguimiento y control ambiental.* El servicio público de inspección, seguimiento y control ambiental es ejercido por las autoridades ambientales señaladas en el artículo 3° de la presente ley, quienes lo prestan bajo los principios de colaboración armónica y los principios normativos generales establecidos en el artículo 63 de la Ley 99 de 1993.

Este servicio público incluye la imposición de medidas preventivas y sanciones de acuerdo con el procedimiento regulado en esta ley. De igual manera, comprende las acciones de vigilancia, seguimiento, verificación y otras similares con el fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones, normas y políticas establecidas en la normatividad ambiental. La autoridad ambiental competente podrá realizar visitas, inspecciones, auditorías, solicitar información, suscribir acuerdos y, en general, realizar las acciones que técnica y jurídicamente favorezcan o incentiven el cumplimiento de las normas ambientales.

Artículo 38. *Del fortalecimiento del servicio público de inspección, control y vigilancia ambiental.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley, elaborará y someterá a consideración del Consejo Nacional Ambiental, la Política Nacional de fortalecimiento del servicio público de inspección, control y vigilancia ambiental que deberá incluir estrategias, programas y acciones a implementar a nivel nacional y regional que permitan mejorar la gestión de las autoridades ambientales en este aspecto básico de la gestión ambiental, con su respectivo cronograma de ejecución.

Esta política deberá incluir, entre otras, iniciativas de reforma y fortalecimiento institucional tales como:

a) Líneas nacionales y regionales de atención a quejas y denuncias ambientales.

b) La creación de entidades técnicas, especializadas y de apoyo en inspección, control y vigilancia ambiental, de manera que todas las autoridades ambientales puedan ejercer con mayor eficiencia y eficacia dichas labores.

c) Capacitación de los funcionarios encargados de esta labor y de los Grupos de Reacción Inmediata en materia de sanciones ambientales en las autoridades ambientales regionales.

d) Iniciativas y estrategias para incentivar el cumplimiento voluntario de las normas, por parte de los actores económicos públicos y privados y, en especial, de las pequeñas y medianas empresas (Pymes).

e) Acciones y estrategias de educación ambiental, cooperación internacional, participación ciudadana y de colaboración con la sociedad civil en estos propósitos.

La Política Nacional de fortalecimiento del servicio público de inspección, control y vigilancia ambiental será adoptada y desarrollada por el Gobierno nacional mediante los decretos o resoluciones respectivas que aseguren su cumplida implementación.

Como resultado de la política se elaborarán planes cuatrienales de cumplimiento de la legislación ambiental que establezcan las prioridades en la inspección, control y vigilancia ambiental de acuerdo con las circunstancias sociales, económicas y ambientales del país y las acciones más apropiadas para enfrentarlas.

Parágrafo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, elaborará y someterá a aprobación del Gobierno nacional la política y normatividad en materia de pasivos ambientales y planes de descontaminación, especialmente, los de la industria extractiva y los mecanismos de garantía financiera que aseguren los recursos necesarios para implementar la política y planes respectivos en esta materia.

Artículo 39. *De las funciones de inspección, control y vigilancia de las CARS.*

El Gobierno nacional en un plazo no mayor a seis (6) meses reglamentará el parágrafo 3° del artículo 33 de la Ley 99 de 1993, para la conformación de comisiones conjuntas mediante las cuales coordinará fortalecerá e implementará acciones conjuntas de inspección, control y vigilancia ambiental y de lucha contra las distintas formas de criminalidad ambiental por parte de autoridades ambientales regionales, urbanas y distritales que compartan ecosistemas comunes.

Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará, en un plazo no mayor a seis (6) meses, la creación y operación de Unidades de Reacción Inmediata Ambiental en las autoridades con potestades en materia sancionatoria ambiental señaladas en el artículo 3° de la presente ley. Estas unidades serán equipos interdisciplinarios y operativos que en coordinación con la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios realizarán operativos de inspección, control y vigilancia contra potenciales infractores de la normatividad y de apoyo



en la investigación y sanción de las distintas formas de criminalidad contra el ambiente y los recursos naturales contemplados en el Código Penal. Estas unidades contarán con funciones de policía judicial para apoyar en el campo investigativo, técnico, científico y operativo en la investigación penal por estos ilícitos. Cuando estas unidades, en ejercicio de sus funciones, tengan conocimiento de una infracción ambiental o presunta conducta punible rendirán informe ejecutivo a la Fiscalía General de la Nación, indicando en forma concreta los hallazgos, para que esta asuma la coordinación, control jurídico y verificación técnico-científica de la investigación penal y, simultáneamente, remitirán a la dependencia pertinente dentro de la autoridad ambiental para el inicio del procedimiento sancionatorio administrativo regulado en esta ley.

**Artículo 40. Destinación de multas en los procesos penales.** Los recursos obtenidos por concepto del recaudo voluntario o coactivo de multas impuestas en caso de delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente ingresarán al presupuesto de la Fiscalía General de la Nación con imputación a rubros destinados al fortalecimiento institucional para la investigación y persecución de delitos contra el ambiente, tales como laboratorios, capacitación del Cuerpo Técnico de Investigación, centros de recepción de fauna decomisada y convenios de cooperación con las autoridades ambientales.

**Artículo 41. Destrucción de maquinarias, elementos o instrumentos utilizados en la comisión de delitos contra el ambiente y los recursos naturales.** En las investigaciones por las conductas punibles contempladas en el artículo 338 del Código Penal referente a la explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales, los elementos, maquinarias, instalaciones y demás instrumentos utilizados en la comisión del ilícito y una vez cumplidas las previsiones del Código de Procedimiento Penal para la cadena de custodia y establecida su ilegitimidad por informe del perito oficial, serán destruidos por las autoridades de policía judicial en presencia del fiscal y del agente del Ministerio Público, siempre que no sea viable, económica o técnicamente ponerlos bajo custodia de las autoridades policivas o ambientales.

**Artículo 42. Régimen de transición.** Las modificaciones al procedimiento sancionatorio administrativo ambiental establecidas en esta ley son de ejecución inmediata y entrarán a regir una vez entre en vigencia la presente ley. Los procesos sancionatorios ambientales en los que se hayan formulado cargos al entrar en vigencia la presente ley, continuarán hasta su culminación con el procedimiento de la Ley 1333 de 2009.

**Parágrafo.** No obstante lo anterior, los acuerdos de cumplimiento a que se refieren los artículos 14 y 29 parágrafo 2° no se podrán suscribir hasta que se expida por el Ministerio de Ambiente el respectivo reglamento, lo cual se hará dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley.

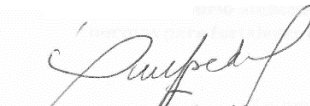
**Artículo 43. El artículo 65 de la Ley 1333 de 2009 quedará así:**

**Artículo 65. Ajustes administrativos internos en las autoridades ambientales.** Todas las autoridades ambientales mencionadas en el artículo 3° de esta ley, someterán a aprobación de sus órganos de adminis-

tración y dirección todos los ajustes administrativos y presupuestales internos que sean necesarios para cumplir e implementar las disposiciones de esta ley y ajustar el trámite de los procedimientos sancionatorios ambientales en el área de su jurisdicción.

**Artículo 44. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



Efraín Cepeda Sarabia  
Senador de la República

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

*“La reparación del daño ambiental, o la responsabilidad civil por esta conculcación, donde en algunas ocasiones es un particular el afectado y en otras un gobierno o una empresa o una colectividad humana, pero que siempre son la naturaleza, la biodiversidad o el ambiente las víctimas principales, es el gozne vital sobre el que giran las asignaturas pendientes de la cultura jurídica y ecológica de nuestro tiempo”.* Doctor Ramón Ojeda Mestre.

### 1. RESPONSABILIDAD AMBIENTAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE

El desarrollo económico acelerado que viene experimentando nuestro país en el último decenio está contribuyendo a mejorar los índices sociales de disminución de la pobreza y mejoramiento de la calidad de vida de las personas. Sin duda, las locomotoras minera y petrolera y las demás que viene impulsando el Gobierno nacional están incrementando los niveles de la inversión extranjera que se traducirán en más y mejores empleos, aumento de las regalías a ser invertidas en el desarrollo económico y social regional, entre otros importantes logros, que hay que promover y consolidar.

No obstante, estas evidentes ventajas pueden verse contrarrestadas por el aumento de los daños y riesgos para el ambiente que este acelerado desarrollo económico puede generar, y que exigen del Estado actuar con premura y contundencia para que las actividades económicas se encaucen por los senderos del desarrollo sostenible. No podemos repetir los errores de otros países que han primado el desarrollo económico incontrolado sobre la protección de valiosos ecosistemas naturales y la calidad de los recursos naturales, poniendo en riesgo el derecho de las generaciones futuras a su subsistencia y calidad de vida.

El Estado debe desarrollar un conjunto de herramientas jurídicas, económicas y de todo tipo para promover unas prácticas productivas sostenibles e incluyentes que eviten, minimicen y en todo caso controlen los riesgos que generan estos procesos de desarrollo.

En este marco, la responsabilidad jurídica por riesgos y daños ambientales es una pieza fundamental que envía señales al mercado y los actores económicos sobre la forma como la sociedad colombiana quiere que se asuman y distribuyan los riesgos ambientales del desarrollo.

El régimen jurídico de responsabilidad por daño ambiental trae como consecuencia hacer más eficiente el sistema económico, por cuanto trata de evitar distorsiones al mercado que surgen de no internalizar los costos ambientales. Como ha afirmado la doctrina económica especializada “el primer objetivo es responsabilizar al contaminador por los daños que causa. Si quienes contaminan se ven obligados a sufragar los costes relacionados con el daño causado, reducirán sus niveles de contaminación hasta el punto en que el coste marginal de la descontaminación resulte inferior al importe de la indemnización que habrían tenido que abonar. De este modo, el principio de la responsabilidad ambiental hace posible la prevención de los daños y la internalización de los costes ambientales. Se trata en efecto de que al contaminador le vaya mejor produciendo con el mínimo de contaminación –ojalá al punto cero ideal–, que pagando indemnizaciones por los daños que deba resarcir según las reglas de la responsabilidad civil”<sup>1</sup>.

La necesidad de internalizar los costos ambientales es, por tanto, una exigencia del comercio internacional, por cuanto una nación no puede cimentar su competitividad en “prácticas desleales” como la violación de los derechos de los trabajadores o en la debilidad o falta de cumplimiento de las normas ambientales y de protección de los ecosistemas naturales<sup>2</sup>.

En conclusión, Colombia requiere desarrollar un completo régimen de responsabilidad ambiental, por mandato de la Constitución Política y en virtud de las exigencias de su inserción en el comercio mundial.

No obstante, se requieren reformas integrales que permitan actualizar o modificar las normas y procedimientos pero, también, avanzar en una profunda reforma institucional que combine diversos tipos de instrumentos jurídicos, económicos y administrativos que contribuyan al mejoramiento de la capacidad de las instituciones a nivel nacional y regional para hacer cumplir las normas. Desde Cesare Beccaria en el siglo XVIII se ha dicho, con razón, que más que la gravedad de una sanción lo verdaderamente disuasivo frente a los potenciales infractores de la norma es la eficaz actuación del Estado para descubrir al responsable de la violación de la norma e imponerle las consecuencias jurídicas de su conducta.

<sup>1</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 9.2.2000 COM (2000) 66 final, Libro Blanco sobre Responsabilidad Ambiental (presentado por la Comisión), p. 12. Citado por Henao Pérez, Juan Carlos: “La Responsabilidad del Estado colombiano por Daño Ambiental”, ensayo inmerso en el libro “Responsabilidad por Daños al Medio Ambiente”, Editorial de la Universidad Externado de Colombia, 2000, páginas 127-201.

<sup>2</sup> Esta situación se denomina Dumping ecológico, que se explica en los siguientes términos: El “dumping ecológico” tiene lugar cuando los costes ambientales se internalizan en distinto grado en el interior de dos economías que comercian entre sí. El país con una regulación más permisiva contará con una ventaja en los costes, que trasladará a los precios. El argumento del «dumping ecológico» reside en que esa diferencia de precios es desleal, y distorsiona el comercio. En muchos casos, se argumenta que los productos se acaban vendiendo por debajo del coste real de producción. Ver: <http://www.ucm.es!BUCM!cee!doc!03010017.htm>

## 2. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

La Constitución Colombiana de 1991 contiene un amplio conjunto de disposiciones referentes a la protección del medio ambiente, las riquezas naturales y culturales de la nación, la planificación en el uso de los recursos naturales y el reconocimiento del derecho colectivo al ambiente sano. Este conjunto de disposiciones constituyen lo que la jurisprudencia constitucional denomina la “Constitución Ecológica”<sup>3</sup>.

Este conjunto normativo tiene diferentes elementos unos enfocados en los aspectos preventivos y de planificación, otros en garantizar el derecho colectivo al ambiente sano y otros a la dimensión sancionatoria y de responsabilidad de quienes generen peligros o daños al ambiente, tal como lo señala el artículo 8° de la Carta, cuando afirma<sup>4</sup>:

*Artículo 8°. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*

*Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.*

*Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.*

Este artículo constitucional consagra claramente un principio básico del derecho ambiental internacional cual es “el que contamina paga y repara”. Este mandato se complementa con lo dispuesto en el artículo 88 de la Carta Política, que le impone al legislador la tarea de definir los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.

Este proyecto de ley busca desarrollar el inciso segundo del artículo 80 de la Carta Política, que reconoce a la potestad sancionatoria de la administración como instrumento jurídico, que hace parte del conjunto de mecanismos y estrategias del Estado orientados a la planificación en el uso de los recursos para lograr su desarrollo sostenible. Así lo reconoce la Corte Constitucional en amplia y reiterada jurisprudencia:

<sup>3</sup> Sobre el concepto de Constitución Ecológica, ver, entre otras, Sentencias T-411/92, C-058/94, C-375/94, C-126/98, C-596/98, C-794/00, C-150/05, T-760/07, C-703/10, C-189/06, C-666/10, C-915/10. Un amplio análisis de la Constitución Ecológica y los principios constitucionales del derecho ambiental colombiano en, Rodas Monsalve, Julio César: Constitución y Derecho Ambiental, principios y acciones constitucionales para la defensa del ambiente. Cargraphics, Bogotá, 2003.

<sup>4</sup> En la Sentencia T-129 de 2001 (M. P., la Corte Constitucional señala que los mandatos al Estado en materia ambiental se pueden resumir así: “(i) proteger su diversidad e integridad, (ii) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, (iii) conservar las áreas de especial importancia ecológica, (iv) fomentar la educación ambiental, (v) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, (vi) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, (vii) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente; y (viii) cooperar con otras Naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera”. Entre muchas otras sentencias al respecto, ver también, Sentencia C-632 de 2011 (M. P. Gabriel Eduardo Mendoza M).

*Como ya se mencionó, el artículo 8° de la Constitución Política, en forma expresa, le impone al Estado el deber de “prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados”. De dicho mandato surge la potestad sancionatoria del Estado en materia ambiental, ejercida dentro del propósito de garantizar la conservación, preservación, protección y uso sostenible del medio ambiente y de los recursos naturales.*

*5.2. Sobre la potestad sancionatoria estatal, no sobra recordar que la misma es una manifestación del ius puniendi del Estado, la cual está llamada a ser ejercida, tanto por autoridades jurisdiccionales, particularmente del orden penal, como por autoridades administrativas<sup>5</sup>.*

De otro lado, este proyecto de ley se fundamenta en el principio de cooperación internacional para enfrentar la protección del ambiente y frenar el deterioro de los ecosistemas naturales situados en zonas de frontera.

### 3. MARCO INTERNACIONAL Y TRATADOS SUSCRITOS POR COLOMBIA

#### 3.1. Declaraciones internacionales:

Desde la Conferencia de Estocolmo en 1972 se viene insistiendo en la necesidad de establecer reglas y procedimientos para la imputación de riesgos y daños ambientales a los contaminadores e infractores de las normas. Precisamente, en esta conferencia, se habló por primera vez a nivel internacional del principio de “quien contamina paga”<sup>6</sup>.

Veinte años después, en la Conferencia de Río de Janeiro se da un avance importante en este campo de la responsabilidad ambiental y se consagran en la declaración final un conjunto de principios que los Estados deberían incorporar en su legislación interna.

Según dichos principios debe garantizarse acceso efectivo de los ciudadanos a los procedimientos administrativos y judiciales referentes al resarcimiento de daños y los recursos pertinentes (principio 10), los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales (principio 13), los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades (principio 15), y las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés pú-

<sup>5</sup> Sentencia C-632 de 2011 (M. P. Gabriel Eduardo Mendoza M.), sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las siguientes Sentencias: C-214 de 1994, C-818 de 2005, C-595 de 2010 y C-703 de 2010.

<sup>6</sup> Este principio aparece en Japón en 1970 fue adoptado por la CEE en 1975, aparecía planteado en la Conferencia de Estocolmo de 1970 en el principio 22, el cual señala: “Los Estados deben cooperar para continuar desarrollando el derecho internacional en lo que se refiere a la responsabilidad y a la indemnización de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales que las actividades realizadas dentro de la jurisdicción o bajo control de tales Estados causen a zonas situadas fuera de su jurisdicción”.

blico y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales (principio 16).

#### 3.2. Tratados de Libre Comercio:

Como dijimos antes, los tratados de libre comercio que viene suscribiendo el país contienen disposiciones en materia ambiental, por cuanto se considera que la debilidad o ausencia en el cumplimiento de las normas y políticas ambientales es una grave distorsión del comercio que puede convertirse en competencia desleal, susceptible de enervar los mecanismos de solución de controversias contemplados en los mismos tratados.

Los Tratados de Libre Comercio que ha suscrito Colombia con los Estados Unidos de América y con la Unión Europea no son ajenos a esta tendencia y contienen sendos capítulos ambientales, en los cuales se reconoce la soberanía de las Partes para crear y modificar tanto sus leyes como sus políticas ambientales, pero al mismo tiempo se enfatiza en la obligación para las Partes de garantizar un alto nivel de protección ambiental y que estos niveles se incrementarán en el futuro<sup>7</sup>.

Así, el artículo 18.3 numeral 5 en lo referente a asuntos procedimentales en materia ambiental establece que:

Cada parte establecerá sanciones o reparaciones apropiadas y efectivas a las infracciones ambientales...

En caso de incumplimiento de esta obligación y siempre y cuando tenga repercusiones que afecten el comercio entre las Partes, cualquier persona podría dar lugar a la activación de los mecanismos de Consultas y de Solución de Controversias, tal como lo señala el artículo 18.7 del Tratado<sup>8</sup>.

De otra parte, el Tratado obliga al país a presentar informes periódicos sobre el avance en el mejoramiento de su capacidad para el cumplimiento de las normas ambientales. Así, el Gobierno nacional al cumplirse un año de vigencia del Tratado debe presentar un informe al Consejo de Asuntos Ambientales creado en el Tratado sobre sus avances en estas materias.

<sup>7</sup> En el capítulo 18 del TLC y en Artículo 18.3 sobre Reglas de procedimiento se establece:

*Las Partes reconocen que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de las protecciones contempladas en sus respectivas legislaciones ambientales. En consecuencia, una Parte no dejará sin efecto o derogará, ni ofrecerá dejar sin efecto o derogar, dicha legislación de manera que debilite o reduzca la protección otorgada por aquella legislación de manera que afecte el comercio o la inversión entre las Partes.*

El Acuerdo Comercial con la Unión Europea establece reglas similares en los artículos 268, 271 y 277.

<sup>8</sup> Disposiciones semejantes existen en otros Tratados de Libre Comercio, como el suscrito entre Estados Unidos, Canadá y Méjico en 1992. Los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), relativos al llamado proceso de peticiones sobre aplicación efectiva de la legislación ambiental, establecen procedimientos que permiten a “cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental [...] que reside o está establecida en territorio de una Parte” presentar al Secretariado de la CCA peticiones en las que asevere “que una Parte [del ACAAN] está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”.

De manera que, resulta útil y oportuno que el legislador y el Gobierno nacional inicien el proceso de revisión y análisis del marco regulatorio sobre cumplimiento de las normas ambientales, para que se hagan los ajustes necesarios con miras a enfrentar los grandes retos económicos y de desarrollo sostenible que enfrentará el país en el futuro próximo.

EL TLC con los Estados Unidos es, por tanto, una oportunidad para actualizar y fortalecer la normatividad ambiental para desarrollar un ambicioso programa de reforma y fortalecimiento de todas las autoridades ambientales en los aspectos referentes a la inspección, control y vigilancia de las actividades, obras o proyectos susceptibles de generar impactos ambientales. De hecho, experiencias internacionales muestran cómo los Tratados de Libre Comercio contribuyen de forma significativa a la supervisión y mejora de la efectividad de la implementación del marco legal ambiental.

El caso mexicano es un ejemplo, por cuanto la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) surgió de la necesidad del fortalecimiento institucional para la vigilancia, inspección, control y sanción a los infractores ambientales en el marco del libre comercio<sup>9</sup>. Chile es otro ejemplo reciente, de una nación en un marcado proceso de apertura económica que ha entendido la necesidad de fortalecer su institucionalidad para exigir mayores niveles de cumplimiento de la legislación ambiental. Una profunda reforma en este sentido fue aprobada en el año 2010<sup>10</sup>.

#### 4. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY

Por todo lo anterior, este proyecto de ley busca fijar reglas, principios y procedimientos para hacer exigible la responsabilidad por peligros y daños al ambiente de quienes realizan actividades riesgosas para el ambiente, los recursos naturales, los ecosistemas naturales y los servicios que estos prestan, de conformidad con el artículo 8° de la Constitución Política, recogiendo los principios internacionales en la materia y las obligaciones contraídas en los Tratados de Libre Comercio suscritos por el país.

De igual manera, busca identificar mecanismos para la reparación del daño ambiental en los casos en que no se identifique o no sea posible exigirle su responsabilidad al infractor.

Ahora bien, no se busca solamente mejorar el procedimiento administrativo sancionatorio para garanti-

<sup>9</sup> Sobre la experiencia mexicana al respecto con la entrada en vigencia del TLCAN, y la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) ver la página web de la Profepa: [www.profepa.gob.mx/](http://www.profepa.gob.mx/)

<sup>10</sup> Ley 20.417 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, publicada el 26 de enero de 2010. Esta ley crea el Ministerio de Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, como también introduce modificaciones a la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Se crea la Superintendencia del Medio Ambiente como un servicio público funcionalmente descentralizado, que tiene por objeto ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de las RCA, de las medidas de los Planes de Prevención y/o de Descontaminación Ambiental, del contenido de las Normas de Calidad Ambiental y Normas de Emisión, y de los Planes de Manejo, cuando corresponda, y de todos aquellos otros instrumentos de carácter ambiental que establezca la ley. Ver el portal: [www.mma.gob.cl/](http://www.mma.gob.cl/)

zar los principios constitucionales del debido proceso. El proyecto de ley busca ir más allá y responder a la pregunta: ¿Cuál es la forma más efectiva de asegurar que la industria y los demás destinatarios de las normas ambientales cumplan con la legislación ambiental y no se produzcan daños ambientales. En este sentido, el proyecto de ley se orienta a:

a) Fortalecer la función disuasiva de las sanciones ambientales. Articular un sistema de respuestas a las violaciones de las normas ambientales y la generación del daño ambiental. En este sentido, se busca actualizar el tipo de sanciones administrativas a imponer, acordes al tipo de infractor de la norma buscando remover cualquier incentivo a la violación de la norma.

b) Establecer mecanismos de estímulo como los Acuerdos de Cumplimiento, para incentivar la actuación diligente y de buena fe de potenciales infractores frente a una situación de peligro para el ambiente.

c) Fortalecer la capacidad del Estado para hacer cumplir las normas. En tal sentido mejorar la capacidad de inspección, control y vigilancia ambiental en todos los niveles.

En el proyecto de ley se reconoce que el problema del “cumplimiento de las normas” es un proceso más complejo que la sola expedición de leyes o reglamentos y debe ser un conjunto ordenado de acciones, estrategias y recursos de todo tipo que involucre todos los niveles del Estado, los ciudadanos, empresarios y organizaciones no gubernamentales defensoras de los intereses colectivos. Todos los estamentos de la sociedad tienen un papel que cumplir en esta tarea. Precisamente, este proyecto de ley ordena la discusión y elaboración de la Política Nacional en materia de estrategias para el cumplimiento de la normatividad ambiental.

Las sanciones en materia ambiental, como en otros sectores de la actividad económica tienen una finalidad disuasiva cuyo fundamento es la presunción que las personas y las empresas actúan racionalmente para maximizar su beneficio y se inclinarán a respetar las normas si los costos por el no cumplimiento de las normas exceden los beneficios de violar la ley. El objetivo de esta ley es contribuir a que las sanciones y la probabilidad de detectar o descubrir a los infractores sea lo suficientemente alta, para que a personas y empresas les resulte irracional o no provechoso violar la ley.

Esta estrategia de cumplimiento debe buscar articular “el garrote y la zanahoria” y por eso en el proyecto de ley se ordena la elaboración de la Política Nacional en materia de cumplimiento ambiental, que incluya incentivos para el cumplimiento voluntario de la ley, especialmente, por la pequeña y mediana industria que puede desarrollar actividades de alto impacto ambiental.

En materia de fortalecimiento institucional, el proyecto de ley contempla que las autoridades ambientales regionales creen grupos de reacción inmediata ambiental para enfrentar la lucha contra la criminalidad ambiental tal como la contaminación ambiental, el tráfico ilícito de biodiversidad y la explotación ilícita de mineras, en coordinación con la Fiscalía General de la Nación.

En suma, el proyecto de ley busca que las autoridades ambientales asuman la aplicación de la legislación ambiental y la investigación de las sanciones ambientales en una forma que sea justa, predecible y coherente.

## 5. CAMBIOS RELEVANTES EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL

Este proyecto de ley ajusta el procedimiento sancionatorio administrativo y el conjunto de sanciones y medidas preventivas reguladas en la Ley 1333 de 2009, con el fin de corregir algunos vacíos e incongruencias advertidas en su periodo de vigencia.

Para estructurar el modelo de régimen sobre responsabilidad por daño ambiental que se busca desarrollar en esta ley, procedimos a responder entre otras a las siguientes preguntas ¿Quién o quiénes deben hacerse cargo del coste del saneamiento de los lugares contaminados y de la reparación e indemnización de los daños ocasionados? ¿Será acaso necesario la socialización de los daños ambientales, en donde el obligado a reparar el daño lo es la colectividad como un todo?, o bien, ¿Será el contaminador o degradador ambiental quien deba pagar la factura de los daños causados, siempre y cuando se logre determinar e identificar claramente al autor del hecho?, y cuando no es así, ¿A quién le correspondería costear la restauración?

### 5.1. Principios

Esta ley busca en el artículo 5° establecer un conjunto de principios que respondan las preguntas antes formuladas. En primer lugar, la ley precisa que el fundamento de la responsabilidad administrativa ambiental no es la culpa del infractor, de manera que identificado e individualizado los causantes del daño ambiental o infractores de las normas debe imputárseles las consecuencias jurídicas de su conducta de forma objetiva y solidaria.

La responsabilidad objetiva, solidaria e integral en materia ambiental es hoy un principio general, ampliamente reconocido y consagrado en el derecho comparado en la materia<sup>11</sup>.

Los fundamentos teóricos y jurídicos sobre un régimen jurídico de responsabilidad objetiva en materia ambiental han sido resaltados en múltiples oportunidades por la literatura especializada. Así, el Libro Blanco sobre la Responsabilidad Ambiental de la Comunidad Europea menciona al respecto:

*“...diversos regímenes nacionales e internacionales de responsabilidad ambiental recientemente adoptados tienen como base el principio de responsabilidad objetiva, pues parten del supuesto de que el mismo favorece la consecución de los objetivos medioambientales. Una de las razones para ello es la gran dificultad a la que se enfrentan los demandantes para probar la culpabilidad de la parte demandada en los juicios por responsabilidad ambiental. Otro motivo es el planteamiento según el cual la asunción del riesgo por posibles daños derivados de una actividad*

<sup>11</sup> Ver entre otros, Unión Europea: Directiva 2004/35/CE de 21 de abril de 2004 sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales. España: Ley 26/2007 de 23 de octubre de Responsabilidad Medioambiental. Perú: LEY No. 28611, Ley General del Ambiente. El artículo 396 de la Constitución Ecuatoriana establece la responsabilidad objetiva por los daños ambientales. La Ley General del Ambiente de Argentina estipula en su artículo 28: “El que cause el daño ambiental será objetivamente responsable de su restablecimiento al estado anterior a su producción”.

*intrínsecamente peligrosa no corresponde a la víctima ni al conjunto de la sociedad, sino a los responsables de la misma”<sup>12</sup>.*

Desde el punto de vista jurídico constitucional, el instituto jurídico de la Responsabilidad objetiva en materia sancionatorio administrativo no es nuevo en nuestro ordenamiento jurídico. En múltiples oportunidades, nuestra Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la validez constitucional de establecer un régimen de responsabilidad objetiva por infracción de ciertas normas consideradas de especial relevancia por los bienes jurídicos que protege<sup>13</sup>.

La responsabilidad ambiental objetiva encuentra su asidero en las teorías clásicas del riesgo creado, según las cuales se debe responder por todos los daños causados en desarrollo de una actividad peligrosa, inclusive si la conducta es lícita, por cuanto la asunción de riesgo de una actividad intrínsecamente peligrosa no podría bajo ninguna circunstancia corresponder a la víctima ni a la sociedad, sino a los responsables de la misma<sup>14</sup>.

Un aspecto importante a resaltar es la responsabilidad solidaria y subsidiaria. La responsabilidad ambiental no solo debe ser solidaria entre todos los causantes del peligro o daño para el ambiente y los recursos naturales sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, sino también subsidiaria, es decir que los gestores, gerentes, miembros de juntas directivas y administradores de hecho y de derecho de la persona jurídica cuya acción u omisión haya sido determinante en la generación del peligro, daño o infracción de las normas deben entrar a responder patrimonialmente por las consecuencias jurídicas de la infracción, cuando los recursos de su empresa o sociedad no sean suficientes para atender las sanciones pecuniarias o la reparación del daño causado.

### 5.2. Acuerdos de cumplimiento

Los artículos 14 y 29 del proyecto de ley establecen los acuerdos de cumplimiento, que son una modificación novedosa al procedimiento administrativo ambiental que no tiene antecedentes en nuestra legislación y que buscan incentivar la reparación del daño causado y el mejoramiento del desempeño ambiental de las empresas que se vean abocadas a un procedimiento de esta naturaleza.

En el artículo 14 se establece que, iniciado un procedimiento administrativo ambiental en la etapa de indagación preliminar, si el investigado reconoce su falta y se allana a realizar todas las acciones necesarias para recuperar el ecosistema afectado, se suspende el procedimiento sancionatorio hasta que el investigado

<sup>12</sup> Libro Blanco sobre Responsabilidad ambiental. Comisión Europea. 9 de febrero de 2000.

<sup>13</sup> Ver, entre muchas otras, la Sentencia C-089 de 2011, Sentencia C-595 de 2010, Sentencia C-010 de 2003, Sentencia C-506 de 2002, Sentencia C-616 de 2002.

<sup>14</sup> La responsabilidad objetiva por actividades industriales tiene asidero en la jurisprudencia colombiana de la Corte Suprema de Justicia, que ha afirmado: “Si alguien demuestra haber sufrido daño a causa de ella y señala al agente que la ejerce, tiene derecho a ser indemnizado del perjuicio sufrido salvo prueba de fuerza mayor o caso fortuito o de culpa exclusiva de la propia víctima. CSJ. Sala Civil, Caso Hilanderías Medellín, M. P. Humberto Murcia Ballén, 1976.

efectivamente implemente todas las medidas que corrijan los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales y se reparan los daños causados, una vez se verifique por la autoridad ambiental el cumplimiento del acuerdo se daría por terminado el procedimiento mediante providencia motivada y sin imposición de sanción alguna.

Uno de los objetivos claros de la norma es promover una mejor gestión ambiental de las empresas y la adopción de las mejores prácticas de producción más limpia, especialmente de las pymes. En tal sentido, en el parágrafo del artículo 29 se establece un estímulo para que las empresas que hayan resultado sancionadas con penas pecuniarias, puedan suscribir un acuerdo con la autoridad ambiental e invertir hasta el 75% de la multa impuesta (en caso de pymes) en una auditoría ambiental, a su costa y la adopción de las recomendaciones, que permita mejorar el desempeño ambiental de las empresas y evitar impactos negativos de la actividad o proyecto hacia el futuro.

Estos acuerdos son consecuentes con el objeto del proyecto de ley, cual es la protección del ambiente y la reparación del daño ambiental, antes que la imposición de multas que de acuerdo con la regulación actual entran a las arcas de las autoridades ambientales y no se garantiza que estos recursos se inviertan en la reparación de daños o pasivos ambientales en el área de su jurisdicción.

Consideramos que es una sana medida de política pública darle una oportunidad a un investigado, que por sus antecedentes ha mostrado respeto por la normatividad que corrija sus incumplimientos bajo la supervisión de la autoridad ambiental y el control ciudadano que ejercerían, entre otros, la Procuraduría General de la Nación.

Para evitar que el investigado “le tome el pelo a la administración” se establece que el incumplimiento injustificado del acuerdo, le acarrearía al investigado, ya no sanciones pecuniarias, sino la suspensión o cierre temporal de la actividad o establecimiento por un término no inferior a seis (6) meses.

### 5.3. Actualización de las sanciones y medidas preventivas

La doctrina especializada ha resaltado la insuficiencia de las sanciones y medidas preventivas establecidas en las normas ambientales vigentes<sup>15</sup> y la necesidad de incluir otras que sean verdaderamente disuasivas frente a cierto tipo de infractores.

Es por ello que, el artículo 27 que modifica el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 adiciona una modalidad de sanción administrativa, especialmente importante para enfrentar a contratistas del Estado irresponsables que no respetan las normas ambientales o los parámetros e instrucciones contenidas en las licencias, permisos, autorización o concesiones en el desarrollo de su actividad contractual. Respecto de ellos, se establece la sanción de prohibición de contratar con la administración pública en todos sus niveles, para infractores reincidentes que, además, no hayan cumplido con su

obligación de reparar los daños ambientales causados en infracciones anteriores.

De igual manera, estas sanciones se inscribirían en el Registro Único de Cumplimiento Ambiental (RUCA) que crea el proyecto de ley. Adicionalmente, en el proyecto se contempla que todas las entidades públicas deberán consultar el RUCA e incluir los antecedentes y desempeño ambiental de las empresas como criterios para la habilitación y evaluación de proponentes en todos los procesos de contratación estatal. Los servidores públicos que incumplan esta obligación incurrirán en causal de mala conducta y serán investigados disciplinariamente.

### 5.4. Fondos de Restauración de pasivos ambientales y garantías financieras

El proyecto de ley contempla la creación de Fondos Nacionales y Regionales para la Restauración de Pasivos Ambientales que se nutrirán de las sanciones pecuniarias impuestas por las autoridades ambientales y se destinarán a financiar programas y proyectos de control y seguimiento ambiental de obras de gran impacto ambiental, así como a la restauración de pasivos ambientales en el área de su jurisdicción. El Gobierno nacional reglamentará el funcionamiento de los Fondos nacionales y regionales de restauración de pasivos ambientales, los cuales podrán contar, entre otros, con recursos del presupuesto nacional, de cooperación internacional, tasas y sobretasas ambientales a actividades peligrosas, de convenios interadministrativos y con el sector privado.

En el derecho comparado se tienen antecedentes importantes desde el Superfondo creado por el CERCLA (The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act de 1981) de la legislación norteamericana hasta la reciente Directiva de la Unión Europea, Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, adoptado por la legislación española mediante la Ley 26 de 2007 sobre Responsabilidad Medio Ambiental que desarrolla el Real Decreto 2029 de 2008.

Así mismo, en países de un nivel de desarrollo similar al nuestro como Argentina y Perú existen disposiciones específicas en este aspecto. En el artículo 22 de la Ley General del Ambiente de Argentina, se establece el seguro ambiental y fondo de restauración, así:

*“Toda persona física o jurídica, pública o privada, que realice actividades riesgosas para el ambiente, los ecosistemas y sus elementos constitutivos, deberá contratar un seguro de cobertura con entidad suficiente para garantizar el financiamiento de la recomposición del daño que en su tipo pudiere producir; asimismo, según el caso y las posibilidades, podrá integrar un fondo de restauración ambiental que posibilite la instrumentación de acciones de reparación”*<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> De manera similar en Perú, la Ley No. 28611, en su Artículo 148, establece: 148.1 Tratándose de actividades ambientalmente riesgosas o peligrosas, la autoridad sectorial competente podrá exigir, a propuesta de la Autoridad Ambiental Nacional, un sistema de garantía que cubra las indemnizaciones que pudieran derivar por daños ambientales.

148.2 Los compromisos de inversión ambiental se garantizan a fin de cubrir los costos de las medidas de rehabilitación para los períodos de operación de cierre, poscierre, constituyendo garantías a favor de la autoridad

<sup>15</sup> Ver comentarios en tal sentido y el panorama internacional en, Rodas Monsalve, Julio César: Responsabilidad penal y administrativa en el derecho ambiental colombiano. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005.

### 5.5. El Registro Único de Cumplimiento Ambiental

El proyecto de ley crea el Registro Único de Cumplimiento Ambiental (RUCA) bajo la orientación y coordinación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. El RUCA deberá contener el registro detallado de los infractores ambientales precisando, al menos, el tipo de falta por la que se le sancionó, lugar de ocurrencia de los hechos, sanción impuesta, fecha en que queda ejecutoriado el acto administrativo que impone la sanción y el número, autoridad ambiental que adelantó la investigación y fecha de ejecución o cumplimiento de la sanción, el nombre e identificación del infractor y en caso de ser una persona jurídica aparecerá. Así mismo, contendrá los acuerdos de cumplimiento y resaltará a empresas que tengan un desempeño ambiental sobresaliente para la promoción de las mejores prácticas en materia de producción más limpia y responsabilidad social y ambiental empresarial.

### 5.6. Cooperación Internacional para la lucha contra la criminalidad ambiental

El párrafo del artículo 23 del proyecto establece que en consonancia con el inciso final del artículo 8° de la Constitución, las autoridades ambientales colombianas prestarán toda su colaboración con autoridades competentes de países vecinos para la investigación y sanción de infracciones administrativas y delitos contra el ambiente perpetrados sobre recursos naturales y ecosistemas situados en las zonas fronterizas. Para estos efectos, y dentro del año siguiente a la expedición de la presente ley, los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Fiscalía General de la Nación, coordinarán esfuerzos para promover la suscripción e implementación de convenios y acuerdos con países vecinos para combatir fenómenos delictivos contra el ambiente tales como el tráfico ilícito de biodiversidad, la ilícita actividad de pesca y la extracción ilícita de minerales en ecosistemas situados en zonas de frontera.

## 6. NORMAS PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL SERVICIO PÚBLICO DE INSPECCIÓN, CONTROL Y VIGILANCIA AMBIENTAL

No hay estudios serios y actualizados sobre el nivel de cumplimiento de la normatividad ambiental en Colombia. Sin embargo, organismos de control han advertido de una gran debilidad institucional de las autoridades ambientales regionales en su función de inspección, control y vigilancia de actividades peligrosas para el ambiente.

En investigación hecha por la Defensoría del Pueblo en 2005 al respecto, se advirtió:

*“Con esta investigación se evidenció que las autoridades ambientales tienen entre ellas una brecha muy grande en lo atinente a la vigilancia y control de los daños ambientales, puesto que mientras algunas corporaciones imponen más de doscientas sanciones ambien-*

*tales por año, otras no pasan de diez, siendo las que imponen menor número de sanciones administrativas por daños ambientales aquellas que mayores recursos ambientales estratégicos tienen a su cargo...”*<sup>17</sup>.

Como conclusión general de este estudio y que compartimos plenamente, se afirma que:

*“Las herramientas jurídicas de punición y exigencia de la reparación del daño ambiental, consagradas en la Constitución y la ley, no están siendo aplicadas de manera rigurosa y efectiva por las autoridades ambientales, lo cual incentiva a los infractores y delincuentes ecológicos a incrementar sus prácticas en vista de que las sanciones y consecuencias jurídicas de sus conductas, cuando se aplican, son muy laxas y generan como alternativa más provechosa dañar el ambiente que conservarlo. Por lo tanto se evidencia que la autoridad ambiental del país, en general, es débil en las actividades de vigilancia, control y seguimiento a los recursos naturales”*<sup>18</sup> (Subrayas fuera de texto).

Ante esta situación, el proyecto de ley propone una profunda reforma institucional a nivel nacional y regional.

Como primer paso en esta tarea el proyecto de ley, ordena la elaboración, concertación y puesta en ejecución de la Política Nacional de fortalecimiento del servicio público de inspección, control y vigilancia ambiental que deberá incluir estrategias, programas y acciones a implementar a nivel nacional y regional que permitan mejorar la gestión de las autoridades ambientales en este aspecto básico de la gestión ambiental, con su respectivo cronograma de ejecución.

Esta Política deberá incluir iniciativas de reforma institucional para que el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible cuente con entidades técnicas, especializadas y de apoyo, de manera que todas las autoridades ambientales puedan ejercer con mayor eficiencia y eficacia las labores de inspección, vigilancia y control de obras, proyectos o actividades estratégicas que son susceptibles de generar graves impactos ambientales, para asegurar el cumplimiento de las normas y políticas ambientales, la prevención y control de factores de deterioro ambiental, la sanción de los infractores y la reparación de los daños ambientales en los términos de esta ley.

Esta Política, igualmente, formulará iniciativas y estrategias para incentivar el cumplimiento voluntario de las normas por parte de los actores económicos públicos y privados y, en especial, de las pequeñas y medianas empresas (pymes). Asimismo, programas de educación ambiental y colaboración con las organizaciones de la sociedad civil para el logro de estos objetivos.

A nivel regional, se busca que las corporaciones ajusten su estructura y establezcan oficinas especializadas en la inspección, control y vigilancia ambiental que incluyan unidades de reacción inmediata ambiental que serían equipos técnicos especializados puedan actuar con rapidez no solo frente a infracciones administrativas sino, incluso, infracciones penales. Estos

competente, mediante una o varias de las modalidades contempladas en la Ley del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros u otras que establezca la ley de la materia. Concluidas las medidas de rehabilitación, la autoridad competente procede, bajo responsabilidad, a la liberación de las garantías.

<sup>17</sup> Güiza Suárez, Leonardo. Efectividad de los instrumentos administrativos de sanción y exigencia de la reparación del daño ambiental en Colombia. Defensoría del Pueblo, Bogotá, 2008, pág. 321.

<sup>18</sup> Güiza Suárez, Leonardo: Ob. cit, pág. 331.

grupos colaborarían con la Fiscalía General de la Nación en la persecución de graves delitos ambientales, como el tráfico ilícito de biodiversidad y la extracción ilícita de minerales<sup>19</sup>.

El Gobierno Nacional reglamentará en un plazo no mayor a seis (6) meses la creación y operación de Unidades de Reacción Inmediata Ambiental en las autoridades con potestades en materia sancionatoria ambiental señaladas en el artículo 3° de la presente ley.

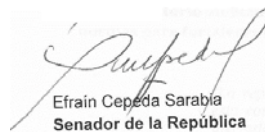
Estas normas para fortalecer las labores de inspección, control y vigilancia de las CAR no afecta en ningún momento la autonomía de estas entidades garantizada por la Constitución, por cuanto en su actividad están sometidos a los lineamientos generales establecidos en la ley y en las reglamentaciones del Gobierno Nacional.

Al respecto ha sostenido la Corte Constitucional en la Sentencia C-462 de 2008, (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

*“La autonomía de las Corporaciones Autónomas regionales está limitada, en primer lugar, por la voluntad del legislador; pues el carácter unitario de la estructura estatal nacional las somete a sus decisiones. En segundo lugar, la incidencia nacional de los asuntos ambientales y la existencia de un sistema unificado de gestión someten a las Corporaciones Autónomas Regionales a la dirección de las autoridades centrales con competencia ambiental. Finalmente, su competencia se ve restringida por la naturaleza de los compromisos y competencias que deben asumir en materia de protección del medio ambiente. El hecho de que dichas corporaciones deban garantizar la realización de los intereses nacionales puestos en los recursos naturales implica que su autonomía se entiende reducida a la obtención estricta de dichos objetivos”.*

*“Así las cosas, las Corporaciones Autónomas Regionales están sometidas a la ley y a las decisiones de la Administración Central en materia ambiental, pues el tema ecológico es del resorte de la autoridad nacional”.*

Cordialmente,



Efraín Cepeda Sarabia  
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 28 de julio de 2015

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 21 de 2015 Senado, *por medio de la cual se establecen reglas en materia de responsabilidad administrativa y penal por daños al ambiente, se modifica*

*el procedimiento sancionatorio ambiental establecido en la Ley 1333 de 2009, se expiden normas para fortalecer el cumplimiento de la normatividad ambiental y se dictan otras disposiciones, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por el honorable Senador Efraín Cepeda Sarabia. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Quinta 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

Julio 28 de 2015

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 para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Luis Fernando Velasco Chaves.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 25 DE 2015  
SENADO**

*por medio de la cual se hace un reconocimiento a la Universidad del Tolima por sus 70 años de creación y 60 de funcionamiento y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Exaltar a la Universidad del Tolima con la Orden del Congreso en el Grado Gran Comendador, con motivo de los 60 años de funcionamiento y 70 de su creación; por todos los logros y reconocimientos obtenidos durante el ejercicio académico en pro de la educación en Colombia.


Artículo 2°. A fin de conmemorar el aniversario de la Universidad del Tolima, el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Educación Nacional destinará una partida presupuestal a fin de adecuar y modernizar las instalaciones de la universidad específicamente el auditorio principal, el cual llevará el nombre de su fundador don Lucio Huertas Rengifo.

Artículo 3°. El Gobierno Nacional a través de Ciencias destinará los recursos económicos necesarios para el fortalecimiento y dotación adecuada del laboratorio de investigación de la Universidad del Tolima, el cual goza del reconocimiento nacional e internacional por sus logros en investigaciones científicas en pro de las especies en vía de extinción y de nuevos ejemplares en el territorio nacional.

<sup>19</sup> Sobre la regulación de los delitos contra el ambiente y los recursos naturales en el Código Penal vigente, ver: Rodas Monsalve, Julio César: Responsabilidad penal y administrativa en el derecho ambiental colombiano, Ob. cit, págs. 150 y ss.



Artículo 4°. *Vigencia.* Esta ley entrará a regir a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



GUILLERMO ANTONIO SANTOS MARÍN  
Senador

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

*“La elección de un sistema de educación, es más importante para un pueblo, que para su Gobierno”*

**GUSTAVE LE BON**

La Constitución Política colombiana protege la gratuidad de la educación en su artículo 44 al reconocer que son derechos fundamentales de los niños y las niñas del país, entre otros, la educación. En tanto que el artículo 67 de la Carta ordena que: *“La educación será gratuita en las instituciones del Estado”*. A su turno la jurisprudencia constitucional ha defendido la gratuidad de la educación en situaciones concretas, especialmente, en aquellos casos en que los padres de familia han acudido a la acción de tutela para que sus hijos o hijas puedan acceder a permanecer en el sistema educativo.

La doctrina nacional e internacional se ha señalado que: “la educación” comprende cuatro dimensiones de contenido prestacional: (1) la **asequibilidad o disponibilidad del servicio**, que puede resumirse en la obligación del Estado de crear y financiar suficientes instituciones educativas a disposición de todos aquellos que demandan su ingreso al sistema educativo, abstenerse de impedir a los particulares fundar instituciones educativas e invertir en infraestructura para la prestación del servicio, entre otras; (2) la **acesibilidad**, que implica la obligación del Estado de garantizar el acceso de todos en condiciones de igualdad al sistema aludido, la eliminación de todo tipo de discriminación en el mismo, y facilidades para acceder al servicio desde el punto de vista geográfico y económico; (3) la **adaptabilidad**, que se refiere a la necesidad de que la educación se adapte a las necesidades y demandas de los educandos y que se garantice continuidad en la prestación del servicio, y (4) la **aceptabilidad**, la cual hace alusión a la calidad de la educación que debe impartirse.

La universidad del Tolima es una institución de educación superior de carácter público que fomenta el desarrollo de capacidades humanas para la formación integral permanente, apoyada en valores éticos de tolerancia, respeto y convivencia mediante la búsqueda incesante del saber, la producción y la apropiación y divulgación del conocimiento en los diferentes campos de la ciencia, el arte y la cultura, desde una perspectiva inter – y transdisciplinar, como aporte al bienestar de la sociedad, al ambiente y al desarrollo sustentable de la región, la nación y el mundo.

### FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

**El Pueblo de Colombia**, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad

de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente

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

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

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

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

**Artículo 27.** El Estado garantiza las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra.

**Artículo 41. *En todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica.*** Así mismo se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana. El Estado divulgará la Constitución.

**Artículo 67.** La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de

velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

**Artículo 69. Se garantiza la autonomía universitaria.** Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.

#### FUNDAMENTOS LEGALES

**Ley 30 de 1992, “por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”**

**Artículo 1º.** La Educación Superior es un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral, se realiza con posterioridad a la educación media o secundaria y tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional.

**Artículo 2º.** La Educación Superior es un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado.

**Artículo 3º.** El Estado, de conformidad con la Constitución Política de Colombia y con la presente ley, garantiza la autonomía universitaria y vela por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior.

**Ley 115 de 1994, “por la cual se expide la Ley General de la Educación”.**

**Artículo 1º. Objeto de la ley.** La educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes.

La presente ley señala las normas generales para regular el Servicio Público de la Educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad. Se fundamenta en los principios de la Constitución Política sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público.

De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, define y desarrolla la organización y la prestación de la educación formal en sus niveles preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, no formal e informal, dirigida a niños y jóvenes en edad

escolar, a adultos, a campesinos, a grupos étnicos, a personas con limitaciones físicas, sensoriales y psíquicas, con capacidades excepcionales, y a personas que requieran rehabilitación social.

La Educación Superior es regulada por ley especial, excepto lo dispuesto en la presente Ley.

**Artículo 8º. La sociedad.** La sociedad es responsable de la educación con la familia y el Estado. Colaborará con este en la vigilancia de la prestación del servicio educativo y en el cumplimiento de su función social.

La sociedad participará con el fin de:

- a) Fomentar, proteger y defender la educación como patrimonio social y cultural de toda la Nación;
- b) Exigir a las autoridades el cumplimiento de sus responsabilidades con la educación;
- c) Verificar la buena marcha de la educación, especialmente con las autoridades e instituciones responsables de su prestación;
- d) Apoyar y contribuir al fortalecimiento de las instituciones educativas;
- e) Fomentar instituciones de apoyo a la educación, y
- f) Hacer efectivo el principio constitucional según el cual los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

#### ANTECEDENTES:

En el departamento del Tolima, específicamente en el año 1945, siendo diputado a la asamblea del departamento del Tolima para el periodo 1944-1946, don Lucio Huertas Rengifo, presentó un proyecto de Ordenanza, por el cual se creaba la Universidad del Tolima; este fue aprobado mediante Ordenanza número 05 del 21 de mayo de 1945, donde se determinó un fondo acumulativo de hasta cuarenta mil pesos (\$40.000.00) para la operacionalización de la institución, sin embargo durante 10 años, solo queda en el papel la iniciativa; es hasta la firma del Decreto número 357 del 10 de marzo de 1955, que al amparo de la Ordenanza número 026 de diciembre de 1954, le asignaban recursos del presupuesto departamental, el decreto también creó los cargo de Rector y de Decano de la Facultad de Agronomía.

El 12 de marzo de 1955, se inauguró oficialmente la Universidad del Tolima, en terrenos de la Escuela Agronómica de San Jorge (Salesianos). Poco tiempo después se creó la escuela de enfermería, por Decreto número 099 de enero 31 de 1956 y se anexó la escuela de bellas artes, creada mediante Decreto número 1236 de octubre de 1955.

Para el primer semestre de 1956, la Universidad del Tolima contaba con la Facultad de Ingeniería Agronómica, Escuela de Enfermería y Escuela de Bellas Artes.

A partir de la década del 90, la Universidad del Tolima inicia la apertura de programas en el nivel de posgrado y abre el camino hacia el mejoramiento del nivel académico de todos sus programas, entre los cuales sobresalen:

- Facultad de Ciencias de la Educación.

- Facultad de Ciencias de la Salud.
- Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas.
- Facultad de Ciencias Humanas y Artes.
- Facultad de Ingeniería Agronómica
- Facultad de Ingeniería Forestal.
- Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia.
- Facultad de Tecnologías.

Actualmente, la universidad es ampliamente conocida a nivel nacional, encaminado todos sus esfuerzos a la acreditación institucional de los programas mencionados, la cual cuenta con una planta integrada por:

- 1.722 catedráticos
- 306 docentes de planta
- 23.813 estudiantes.

Los cuales 8.339 desarrollan sus estudios en la modalidad presencial, 14.847 a distancia y 607 de posgrados, la conformación según su estrato socioeconómico en la población estudiantil es:

- 61% estrato uno.
- 20% estrato dos.
- 19% estrato tres.

La oferta académica de programas de pregrado es de 31 en presencial y 10 en la modalidad a distancia, en cuanto a posgrados, se ofrecen 12 especializaciones, 13 maestrías y 4 doctorados.

Respecto a la investigación, la Universidad del Tolima ha conformado 43 grupos de 72 reconocidos por Colciencias en el departamento y 62 por ley del deporte, son las que actualmente adjudica la institución.

Los ranking que actualmente se encuentra la UT es:

Ranking	Nacional	Latinoamérica	Mundial
Ranking mundial de la Universidad en la web	24	241	3065
4 Internacional Colleges & Universities	42	-	-
Ubicación según SCL mago de la UT dentro de las universidades colombianas con mayor producción científica	24	258	-
Ubicación de la UT según el ranking webometrics	25	-	-
QS (Quacquerelli Symonds) Latin American University	21	191-200	-
U - Sapiens	32	-	-
Alexa (servicio de análisis en la red)	2.608	-	-

La Universidad del Tolima, siempre ha sido reconocida por la calidad de los programas que ofrece en el ámbito de las ciencias agropecuarias, con una tradición de más de medio siglo formando profesionales.

Que mejor oportunidad de hacer un reconocimiento especial al departamento del Tolima, a sus conciudadanos, directivos, docentes, personal administrativo, profesionales, estudiantes y en especial a todos aquellos profesionales que vienen dejando en alto el

nombre de la institución y aquellos que desean a futuro prepararse y servir no solo al país, sino en los medios internacionales, cuando hoy por hoy, se avencinan grandes retos y compromisos de la sociedad para con la preservación de nuestros recursos naturales y el medio ambiente, en la cual la Universidad del Tolima sobresale por la demanda de sus egresados.

Por las razones antes expuestas, dejo a consideración del honorable Senado de la República, el texto de este proyecto de ley, con la firmeza que su aprobación es reconocimiento a la educación y las instituciones que perseveran por sacar al mercado laboral, excelentes profesionales e íntegros ciudadanos que fortalecerán a un país ávido de buenas y sanas costumbres, especialmente para los desafíos que impone la nueva filosofía del Gobierno Nacional, para la tan anhelada paz y los retos del posconflicto.



GUILLERMO ANTONIO SANTOS MARIN  
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 29 del mes de julio del año 2015 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 25 con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por el honorable Senador Guillermo Santos Marín.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 29 de julio de 2015

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 25 de 2015 Senado**, por medio de la cual se hace un reconocimiento a la Universidad del Tolima por sus 70 años de creación y 60 de funcionamiento y se dictan otras disposiciones, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada el día de hoy ante la Secretaría General por el honorable Senador *Guillermo Santos Marín*. La materia de que trata el mencionado Proyecto de ley es competencia de la Comisión Segunda 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

Bogotá, D. C., 29 de julio de 2015

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de ley a la Comisión Segunda 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,

*Luis Fernando Velasco Chaves.*

El Secretario General del honorable Senado de la República

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 26 DE 2015  
SENADO**

*por medio de la cual la Nación cede a los departamentos recursos por concepto de contribución en contratos de obra pública y de concesión y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**CAPÍTULO I**

**Contribución de Concesiones de Obra Pública**

Artículo 1°. La Nación cederá a los departamentos la contribución por la celebración de contratos de concesión para la construcción, mejoramiento, rehabilitación, operación y mantenimiento de vías de comunicación terrestres vehiculares o férreas, puertos aéreos, marítimos y fluviales, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 6° de la Ley 1106 de 2006.

Artículo 2°. Los recursos serán cedidos a aquellos departamentos donde se realicen obras públicas por medio de la celebración de contratos de concesión.

Artículo 3°. La cesión de la contribución por celebración de contratos de concesión será equivalente al uno por ciento (1%) del valor total del recaudo bruto que genere la respectiva concesión. De este valor un setenta y cinco por ciento (75%) irá a las gobernaciones y un veinticinco por ciento (25%) al Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonsecon).

**CAPÍTULO II**

**Contribución de Contratos de Obra Pública**

Artículo 4°. La Nación cederá a los departamentos la contribución por celebración de contratos de obra pública de que trata el inciso primero del artículo 6° de la Ley 1106 de 2006.

Artículo 5°. Los recursos serán cedidos a aquellos departamentos donde se realicen obras públicas financiadas directamente con recursos del nivel nacional de la rama ejecutiva del poder público.

Artículo 6°. La cesión de la contribución será equivalente al uno por ciento (1%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición.

**CAPÍTULO III**

**Disposiciones Generales**

Artículo 7°. En caso de que una obra se realice en más de dos departamentos, los recursos se cederán a cada uno de los departamentos en proporción al monto

que se piensa ejecutar en cada jurisdicción, la cantidad de kilómetros y el área proyectada de construcción.

Artículo 8°. Los recursos cedidos por la Nación, de conformidad con lo dispuesto anteriormente, serán utilizados por los departamentos para la construcción, mejoramiento, rehabilitación, operación y mantenimiento de sus vías secundarias o para la financiación de obras públicas relacionadas con agua potable y saneamiento básico.

Los recursos podrán ser igualmente invertidos sobre los corredores viales primarios en obras urbanísticas y civiles menores como puentes peatonales, iluminación vial, intersecciones, retornos y otros que se requieran para mejorar la seguridad vial y movilidad de las comunidades aledañas a la vía.

Artículo 9°. Los socios, copartícipes y asociados de los consorcios y uniones temporales que celebren los contratos a que se refieren los artículos 1° y 4° de la presente ley, responderán solidariamente por el pago de la contribución, a prorrata de sus aportes o de su participación.

Artículo 10. Los contratos de concesión de obras públicas que actualmente se encuentren vigentes deberán girar la compensación de que trata la presente ley a los departamentos dentro de un término no superior a treinta (30) días calendario, posteriores al recaudo de los recursos, a partir del primer mes del año fiscal siguiente a la sanción de esta ley.

Artículo 11. Los concesionarios de vías primarias podrán incrementar por una única vez el valor de los peajes hasta en una proporción igual a la compensación que deben girar a los departamentos previa autorización del Ministerio de Transporte.

Artículo 12. Además de los recursos contemplados en la presente ley, las entidades territoriales deberán promover y auspiciar la firma Asociaciones Público Privadas para el mantenimiento y mejoramiento de la red secundaria de vías de conformidad con lo estipulado en la Ley 1508 de 2012.

Artículo 13. Los proyectos de inversión el gasto de funcionamiento que actualmente se financia con recursos de las contribuciones por concesiones y por contratos de obra pública a través de Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana administradas por el Ministerio del Interior seguirán siendo financiados con los recursos de las contribuciones de concesiones y obras públicas de conformidad con el artículo 3° de la presente ley.

Artículo 14. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

  
GUILLERMO ANTONIO SANTOS MARÍN  
Senador de la República

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. Objeto del proyecto**

El presente proyecto de ley tiene por objeto dotar a los departamentos con nuevos recursos para poder

realizar las labores de construcción, mejoramiento, rehabilitación, operación y mantenimiento de sus vías secundarias.

Actualmente, la mayor parte de las vías secundarias en el país se encuentran destruidas, semidestruidas o en mal estado debido a la falta de recursos para su mantenimiento, impidiendo la comercialización de bienes que se producen en la región rural del país, la movilización de sus gentes y condenando muchas regiones del país al atraso.

Lo que se concibe a través de la norma, es la cesión de los recursos que se generan por el recaudo de los peajes de vías concesionadas y por la firma de contratos de obra pública a los departamentos con la finalidad específica de que estos recursos se orienten al mantenimiento y mejoramiento de la red vial departamental.

En la actualidad los recursos generados por contribuciones de contratos de obras públicas y concesiones van a parar en su mayoría a las manos de la nación, mientras que los departamentos donde se generan estas rentas no tienen participación alguna.

La idea es que al menos el 1% de los recursos brutos que se generen por recaudo en las concesiones del país y el 1% del valor de los contratos de obra pública que firme la nación vayan a los tesoros departamentales. De esta manera los departamentos contarán con recursos corrientes para poder cumplir con las obligaciones que les impone el mantener en buen estado su infraestructura.

Una adecuada infraestructura vial es fundamental como herramienta competitiva para que el país se enfrente a las nuevas realidades del contexto internacional, como la globalización y la firma de acuerdos comerciales con otros países. De allí que la aprobación del presente proyecto se constituye en una oportunidad importante para avanzar en este propósito que redundará al final en una mejor calidad de vida para los colombianos.

## 2. Antecedentes normativos

El 14 de diciembre del año 1992 el Gobierno Nacional (durante la presidencia de César Gaviria) expidió el Decreto Legislativo 2009, al amparo del Decreto 1793 del 8 de noviembre de 1992, mediante el cual se declaró el Estado de Comoción Interior. Su finalidad era la de resolver la caótica situación de orden público, ocasionada por los constantes atentados provenientes de sectores al margen de la ley (narcotráfico especialmente) que amenazaban en aquel momento la institucionalidad del país.

Mediante el Decreto 2009 de 1992 el gobierno buscaba dotar a las fuerzas armadas de fuentes de financiación que les permitiera afrontar de manera exitosa la ofensiva subversiva y terrorista, y establecer mecanismos que permitieran a las entidades públicas del orden departamental y municipal contribuir a la financiación y dotación de las Fuerzas Armadas.

Dicho decreto creó la contribución de contratos de obra pública, que buscaba que a partir de su entrada en vigencia, *“Todas las personas naturales o jurídicas que suscribiesen contratos de obra pública para la construcción y mantenimiento de vías con entidades de derecho público, o celebrasen contratos de adición*

*al valor de los existentes, deberán pagar a favor de los entes territoriales respectivos, de acuerdo con el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante, una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición”.*

Las entidades de derecho público que suscribieran dichos contratos, debían remitir al Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Unidad Administrativa de Impuestos Nacionales o a la respectiva Secretaría de Hacienda de la entidad territorial a la cual pertenecan, una relación, donde constarán todos los contratos suscritos en el mes inmediatamente anterior, su monto, el valor de la contribución, el nombre del contratista y el número del recibo de consignación en bancos.

Los recursos recaudados debían destinarse a dotación, material de guerra, reconstrucción de cuarteles y otras instalaciones, compra de equipos de comunicaciones, montaje y operación de redes de inteligencia, pago de recompensas a las personas que colaboren con la justicia y seguridad de las mismas, servicios personales, dotación y raciones para nuevos agentes y soldados o en la realización de gastos destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad ciudadana, el bienestar social, la convivencia pacífica y el desarrollo comunitario.

La contribución fue prorrogada por el Decreto Legislativo 1515 de 1993 debido a la persistencia de las causas de agravación de la perturbación del orden público. Esta situación hizo indispensable que el Gobierno Nacional prorrogara el Estado de Comoción Interior en dos ocasiones, por períodos de noventa (90) días calendario cada uno. El último de los cuales venció el cuatro (4) de agosto de 1993.

La Ley 104 de 1993 por su parte modificó el cobro de la contribución, disponiendo deducir del anticipo si lo hubiere, exceptuando los contratos de construcción de vías terciarias y ampliando su vigencia por dos años adicionales. Los recursos recaudados por las entidades territoriales deberían invertirse por el Fondo o Consejo de Seguridad de la respectiva entidad territorial. Posteriormente, la Ley 241 de 1995 prorrogó su vigencia.

Años después, con la expedición Ley 418 de 1997, se extendió el cobro de la contribución a los contratos de concesión y amplió su vigencia por dos años más. El artículo 120 de la citada norma señala lo siguiente: *“Las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales pagarán con destino a los Fondos de Seguridad y Convivencia de la entidad contratante una contribución del 2.5 por mil del valor total del recaudo bruto que genere la respectiva concesión”.*

Así mismo, esta ley creó el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana como una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por el Ministerio del Interior, como un sistema separado de cuentas que tiene por objeto garantizar la seguridad, convivencia ciudadana y todas aquellas acciones tendientes a fortalecer la gobernabilidad local y el fortalecimiento territorial. Los recursos recaudados por las entidades territoriales por este mismo concepto deben invertirse por un Fondo-Cuenta Territorial.

A continuación, las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014 prorrogaron la contribución por tres (3) años la primera y cuatro (4) años las subsiguientes. En la actualidad la Ley 1738 de 2014 prorrogó el tributo por cuatro (4) años más hasta el año 2018 de manera tal que se encuentra en plena vigencia y completa veintitrés años en nuestra vida jurídica.

La normatividad vigente se resume en artículos de la Ley 1106 de 2006 y de la Ley 1421 de 2010 que se transcriben a continuación:

### 2.1. Ley 1106 de 2006

*Artículo 6°. De la contribución de los contratos de obra pública o concesión de obra pública y otras concesiones. El artículo 37 de la Ley 782 de 2002, quedará así:*

*Todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública, con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de los existentes deberán pagar a favor de la Nación, departamento o municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición.*

*Las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales pagarán con destino a los fondos de seguridad y convivencia de la entidad contratante una contribución del 2.5 por mil del valor total del recaudo bruto que genere la respectiva concesión.*

*Esta contribución solo se aplicará a las concesiones que se otorguen o suscriban a partir de la fecha de vigencia de la presente ley.*

*Se causará el tres por ciento (3%) sobre aquellas concesiones que otorguen las entidades territoriales con el propósito de ceder el recaudo de sus impuestos o contribuciones.*

*Autorícese a los Gobernadores Departamentales y a los Alcaldes Municipales y Distritales para celebrar convenios interadministrativos con el Gobierno Nacional para dar en comodato inmuebles donde deban construirse las sedes de las estaciones de policía.*

*Parágrafo 1°. En los casos en que las entidades públicas suscriban convenios de cooperación con organismos multilaterales, que tengan por objeto la construcción de obras o su mantenimiento, los subcontratistas que los ejecuten serán sujetos pasivos de esta contribución.*

*Parágrafo 2°. Los socios, copartícipes y asociados de los consorcios y uniones temporales, que celebren los contratos a que se refiere el inciso anterior, responderán solidariamente por el pago de la contribución del cinco por ciento (5%), a prorrata de sus aportes o de su participación.*

### 2.2. Ley 1421 de 2010

*Artículo 7°. El artículo 122 de la Ley 418 de 1997, prorrogado por la Ley 548 de 1999 y modificado por la Ley 782 de 2002, quedará así:*

**Artículo 122.** *Créase el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por el Ministerio del Interior, como un sistema separado de cuentas y tendrá por objeto garantizar la seguridad, convivencia ciudadana y todas aquellas acciones tendientes a fortalecer la gobernabilidad local y el fortalecimiento territorial.*

*Los recursos que recaude la Nación por concepto de la contribución especial consagrada en el artículo 6° de la Ley 1106 de 2006, deberá invertirse por el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en la realización de gastos destinados a propiciar la seguridad, y la convivencia ciudadana, para garantizar la preservación del orden público.*

*Los recursos que recauden las entidades territoriales por este mismo concepto deben invertirse por el Fondo-Cuenta Territorial, en dotación, material de guerra, reconstrucción de cuarteles y otras instalaciones, compra de equipo de comunicación, compra de terrenos, montaje y operación de redes de inteligencia, recompensas a personas que colaboren con la justicia y seguridad de las mismas; servicios personales, dotación y raciones, nuevos agentes y soldados, mientras se inicia la siguiente vigencia o en la realización de gastos destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad y la convivencia ciudadana, para garantizar la preservación del orden público.*

*La administración del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana estará a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia.*

### 3. Algunas cifras de la infraestructura vial en el país

A 2013 Colombia cuenta con aproximadamente 203.000 kilómetros lineales de vías terrestres que conforman la red total de carreteras del país, de los cuales 17.37 kilómetros son de la red primaria (principal) y están a cargo de la nación, así<sup>1</sup>:

- 11.835 kms a cargo del Instituto Nacional de Vías (Invías).
  - 5.202 kms concesionados a diciembre 2010 (Agencia Nacional de Infraestructura ANI).
- Otros 141.955 kilómetros de redes secundarias y terciarias distribuidas así:
- 58.358 kms a cargo de los departamentos.
  - 100.419 kms a cargo de los municipios.
  - 27.577 km de vías terciarias a cargo del Invías (antes Caminos Vecinales).

#### 3.1. Estado Actual Red Nacional de Carreteras (Red Primaria)

La red de carreteras a cargo de la nación comprenden 17.073 kms, de los cuales el Ministerio de Transporte calificó 8.931 kms de acuerdo con su estado actual. Los resultados arrojados fueron los siguientes:

<sup>1</sup> Ministerio de Transporte. Transporte en cifras. Estadísticas 2013.

- El 75.6% de la red primaria de carreteras está pavimentada, mientras que el 24.4% solo esta afirmada.

- De las vías pavimentadas un 54% se encuentra en buenas y muy buenas condiciones, un 28% en regular estado y un 18% en malo o muy mal estado.

- De las vías afirmadas un 11% se encuentra en buenas o muy buenas condiciones, un 30% en regular estado y 59% en mal o muy mal estado.

- Por regiones, los departamentos con mejores vías primarias pavimentadas son Bolívar, Cesar, Risaralda, Córdoba, Atlántico y Tolima. Los de peor desempeño son Caquetá, Boyacá, Cundinamarca, Meta y San Andrés.

### 3.2. Estado Actual Redes Secundaria y Terciaria

Las redes secundarias y terciarias tienen una extensión de cerca de 142.000 kms y están conformadas por las carreteras que articulan las cabeceras municipales con la Red Primaria, las que comunican los municipios entre sí, y las que integran las veredas y/o los corregimientos entre ellos o con sus cabeceras municipales.

El 81% se encuentra a cargo de las entidades territoriales y el 19% está a cargo de la nación, a través de la Subdirección de la Red Terciaria y Férrea del Inviás<sup>2</sup>.

Según el mismo Ministerio de Transporte en su informe de gestión del año 2011 el estado de las redes secundarias y terciarias del país era el siguiente:

*“En términos generales esta red presenta un estado crítico y paulatinamente ha venido deteriorándose por la carencia de mantenimiento debido a los bajos recursos de que disponen los departamentos y la Nación para el mantenimiento de este tipo de infraestructura vial”.*

Esta situación conlleva una serie de problemas de distinto orden que van desde la incapacidad de muchos pobladores de las zonas rurales del país para comercializar sus productos o para movilizarse, problemas de orden público por el malestar que genera la situación y pérdida de legitimidad por parte del Estado en aquellas regiones donde no es posible llegar con programas y proyectos de infraestructura que mejoren la calidad de vida de sus pobladores.

### 3.3. Concesiones

Ante la evidente falta de recursos con que contaba el sector público colombiano después de la década de los 90 para el desarrollo de grandes obras de infraestructura vial, el Estado tomó la decisión de invitar a los privados para que se vincularan a la construcción, operación y mantenimiento de importantes vías nacionales.

En la actualidad el Gobierno Nacional, a través de la Agencia Nacional de Concesiones ha suscrito diecisiete (17) contratos de concesiones de obras públicas para transporte terrestre que hoy administran cerca de 5.700 kms de vías nacionales:

1. Fontibón - Facatativá - Los Alpes.
2. Desarrollo Vial del Norte de Bogotá.
3. Autopistas del Café.

4. Cortijo - La Punta - El Vino.

5. Santa Marta - Riohacha – Paraguachón.

6. Cartagena – Barranquilla.

7. Bogotá – Villavicencio.

8. Malla Vial del Meta.

9. Girardot - Espinal – Neiva.

10. Desarrollo Vial Oriente de Medellín.

11. Malla Vial Valle del Cauca y Cauca.

12. Zipaquirá – Palenque.

13. Briceño - Tunja – Sogamoso.

14. Bogotá – Girardot.

15. Pereira - La Victoria.

16. Rumichaca – Pasto - Chachagüí.

17. Zona Metropolitana de Bucaramanga.

La idea con el proyecto de ley es que se destine un 1% de los ingresos brutos provenientes de la operación de vías concesionadas.

## 4. Transporte y Economía

La participación del PIB del sector transporte en el PIB de Colombia para el año 2013 fue de 3.4% evidenciando una reducción cercana a un 1.0% de participación del el PIB en los últimos 10 años.

De los 24.0 billones de pesos que mueven los servicios de transporte un 72.2% pertenecen al sector terrestre, un 12% al transporte aéreo y el restante 15.5% a otros modos y tipos de servicio auxiliares y complementarios. La siguiente tabla recoge las principales cifras de la actividad:

Año	Billones	Participación % PIB
2005	14.8	4.3
2006	16.6	4.35
2007	19.2	4.4
2008	19.5	4.0
2009	20.9	4.1
2010	21.2	3.9
2011	21.9	3.5
2012	22.9	3.44
2013	24.0	3.4

Fuente: Ministerio de Transporte.

## 4.1. Transporte de Carga y de Pasajeros

En Colombia se mueven anualmente cerca de 181 millones de toneladas al año. La siguiente tabla muestra la evolución de la carga en el país para los años 2005 a 2013:

Año	Millones de Toneladas	Millones de Pasajeros
2005	139,7	156,3
2006	155,2	164,1
2007	183,1	172,1
2008	169,7	168
2009	173,5	177,8
2010	181,0	175,2
2011	191,7	185,0
2012	199,3	170,9
2013	220,3	179,9

Fuente: Ministerio de Transporte.

<sup>2</sup> No se encuentran cifras oficiales sobre el Estado actual de estas vías.

**5. Impacto Fiscal**

El proyecto de ley no tiene impacto fiscal entre los distintos niveles de gobierno; se trata de una transferencia de recursos que hace la nación a los gobiernos departamentales. Las fuentes de recursos además se encuentran aseguradas y provienen de actividades particulares.

El siguiente cuadro, publicado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, muestra las apropiaciones presupuestales 2007-2013 asignadas al Ministerio del Interior financiadas con recursos de las contribuciones de concesiones y obras públicas que van a FONSECON. Los recursos ascienden a cerca de 200 mil millones de pesos al año.

**Recursos por concepto de contribuciones de concesiones y contratos de obra pública administrados por Mininterior. (Miles de Pesos)**

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Apropiado	51.116	120.247	64.751	115.000	134.000	183.031	198.510
Funcionamiento	34.129	40.247	42.000	82.243	91.168	124.980	157.925
Inversión	16.987	80.000	22.751	32.757	42.832	58.051	40.585

Fuente: Ministerio de Hacienda

Vale la pena recordar que el actual proyecto incrementa la contribución de las concesiones de una tasa del veinticinco (2,5) por mil a otra de diez (10,0) por mil lo que podría aumentar los recursos en cerca de quinientos (500) o seiscientos mil millones de pesos al año. Estos serían los nuevos recursos que irían a los departamentos.

Por las razones antes expuestas, dejo a consideración del Honorable Senado de la República, el texto de este proyecto de ley para su aprobación y contribuir así, con los desafíos que impone la nueva filosofía del Gobierno Nacional, respecto al desarrollo armónico previsto en la Plan Nacional de Desarrollo **“Todos por un nuevo País”** Paz, equidad y educación y los retos del posconflicto.

De los honorables Senadores,



**GUILLERMO ANTONIO SANTOS MARIN**  
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 29 del mes de julio del año 2015 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 26 con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por el honorable Senador *Guillermo Antonio Santos Marín*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 29 de julio de 2015

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 26 de 2015 Senado**, por medio de la cual la Nación cede a los departamentos recursos por concepto de contribución en contratos de obra pública y de concesión y se dictan otras disposiciones, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada el día de hoy ante la Secretaría General por el honorable Senador *Guillermo Santos Marín*. La materia de que trata el mencionado Proyecto de ley es competencia de la Comisión Tercera 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

Bogotá, D. C., 29 de julio de 2015

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de ley a la Comisión Tercera Constitucional y enviase 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,

*Luis Fernando Velasco Chaves.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 541 - Miércoles, 29 de julio de 2015

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de ley número 21 de 2015 Senado, por medio de la cual se establecen reglas en materia de responsabilidad administrativa y penal por daños al ambiente, se modifica el procedimiento sancionatorio ambiental establecido en la Ley 1333 de 2009, se expiden normas para fortalecer el cumplimiento de la normatividad ambiental, y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 25 de 2015 Senado, por medio de la cual se hace un reconocimiento a la Universidad del Tolima por sus 70 años de creación y 60 de funcionamiento y se dictan otras disposiciones .....	16
Proyecto de ley número 26 de 2015 Senado, por medio de la cual la Nación cede a los departamentos recursos por concepto de contribución en contratos de obra pública y de concesión y se dictan otras disposiciones.....	20