

financiación estatal de las correspondientes campañas electorales, mediante el sistema de reposición de gastos por votos válidos obtenidos, siempre que obtengan el siguiente porcentaje de votación:

– En las elecciones para corporaciones públicas tendrán derecho a financiación estatal, cuando la lista obtenga el cincuenta (50%) o más del umbral determinado para la respectiva corporación.

– En las elecciones para gobernadores y alcaldes, cuando el candidato obtenga el cuatro por ciento (4%) o más del total de votos válidos depositados en la respectiva elección.

Los grupos significativos de ciudadanos que inscriban candidatos amparados por firmas, también tendrán derecho a financiación estatal de las correspondientes campañas electorales, mediante el sistema de reposición de gastos por votos válidos obtenidos, siempre que obtengan el siguiente porcentaje de votación:

– En las elecciones para corporaciones públicas tendrán derecho a financiación estatal, cuando la lista obtenga el setenta (70%) o más del umbral determinado para la respectiva corporación.

– En las elecciones para gobernadores y alcaldes, cuando el candidato obtenga el veinte por ciento (20%) o más del total de votos válidos depositados en la respectiva elección.

La financiación estatal de las campañas electorales incluirá los gastos realizados por los partidos y movimientos políticos y/o los candidatos.

Parágrafo 1°. El valor de reposición por voto válido obtenido por cada candidato o lista será incrementado anualmente por el Consejo Nacional Electoral teniendo en cuenta los costos reales de las campañas en cada circunscripción. Para efectos del cumplimiento de esta disposición, el Consejo Nacional Electoral con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá realizar periódicamente los estudios que correspondan.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 28. Inscripción de candidatos. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se encuentran incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad. Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos. Las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta –exceptuando su resultado– deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos y listas para toda clase de cargos y corporaciones de elección popular, excepto para la elección de congresistas por las circunscripciones especiales de minorías étnicas.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que decidan promover el voto en blanco y los comités independientes que se organicen para el efecto, deberán inscribirse ante la autoridad electoral competente para recibir la inscripción de candidatos, de listas o de la correspondiente iniciativa en los mecanismos de participación ciudadana. A dichos promo-

tores se les reconocerán, en lo que fuere pertinente, los derechos y garantías que la ley establece para las demás campañas electorales, incluida la reposición de gastos de campaña, hasta el monto que previamente haya fijado el Consejo Nacional Electoral.

Artículo 5°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1475 de 2011, numerado 28A, el cual quedará así:

Artículo 28A. Inscripción de candidatos por firmas. Los candidatos de los grupos significativos de ciudadanos serán inscritos por un comité integrado por tres (3) ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral cuando menos un (1) mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción y, en todo caso, antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista. Los nombres de los integrantes del Comité, así como la de los candidatos que postulen, deberán figurar en el formulario de recolección de las firmas de apoyo.

Quien decida inscribir su nombre respaldado por firmas como candidato a cargos de elección popular para Gobernación, Asamblea Departamental, Alcaldía, Concejo Distrital o Municipal y Juntas administradoras Locales (JAL), deberá obtener en la urnas el ochenta por ciento (80%) de votos del número de firmas presentadas ante la Registraduría Nacional del Estado Civil para dicha elección.

Parágrafo 1°. Si el candidato inscrito por firmas, no alcanza el número de votos de que trata este artículo, no tendrá derecho a recibir el dinero producto de la reposición de gastos por votos válidos.

Solo para este fin, cuando se presenten votos nulos, estos se dividirán entre el número de candidatos presentados. El resultado individual, se le sumará al número de votos del candidato al que se refiere este artículo.

Parágrafo 32. El candidato inscrito por firmas, que no alcance el número de votos de que trata este artículo, quedará inhabilitado para presentarse en las elecciones siguientes a nombre de cualquier partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos.

Artículo 6°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1475 de 2011, numerado 28B, el cual quedará así:

Artículo 28B. Inhabilidades para inscripción de candidatura a través de grupo significativo de personas amparados por firmas. Quien decida inscribir su nombre respaldado por firmas para cualquier cargo de elección popular, no podrá tener alguna dignidad, haber sido elegido, o haber sido candidato a nombre de algún partido o movimiento político, en las dos (2) elecciones inmediatamente anteriores.

No podrán inscribir su nombre a través de grupo significativo de ciudadanos para cualquier cargo de elección popular, quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos. Ni quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección.

Tampoco podrán inscribirse, quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas en interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro del año anterior a la fecha de la inscripción.

Igualmente, estará inhabilitado para inscribirse como candidato a cargo de elección popular a través de grupo significativo ciudadanos, quien tenga vínculo por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil, con quien esté elegido o tenga alguna dignidad a nombre de algún partido o movimiento político con personería jurídica reconocida por la autoridad competente.

Artículo 7°. Adiciónese un párrafo al artículo 35 de la Ley 1475 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 35. Propaganda electoral. Entiéndase por propaganda electoral toda forma de publicidad realizada con el fin de obtener el voto de los ciudadanos a favor de partidos o movimientos políticos, listas o candidatos a cargos o corporaciones públicas de elección popular, del voto en blanco, o de una opción en los mecanismos de participación ciudadana.

La propaganda a través de los medios de comunicación social y del espacio público, únicamente podrá realizarse dentro de los sesenta (60) días anteriores a la fecha de la respectiva votación, y la que se realice empleando el espacio público podrá realizarse dentro de los tres (3) meses anteriores a la fecha de la respectiva votación.

En la propaganda electoral solo podrán utilizarse los símbolos, emblemas o logotipos previamente registrados ante el Consejo Nacional Electoral por los partidos, movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos, coaliciones o comités de promotores, los cuales no podrán incluir o reproducir los símbolos patrios, los de otros partidos o movimientos políticos, ni ser iguales o generar confusión con otros previamente registrados.

Parágrafo. Además de las prohibiciones anteriores, para los candidatos a inscribirse a través de grupos significativos de ciudadanos, queda prohibido utilizar el espacio de tiempo destinado a la recolección de firmas para realizar propaganda electoral. Es decir, durante la etapa de recolección de firmas solo podrá usar el nombre del candidato. No podrán utilizar logotipos, símbolos, emblemas o cualquier tipo de publicidad alusiva al candidato antes de lo previsto en este artículo, so pena de la suspensión del derecho a inscribirse como candidato.

Artículo 8°. *Vigencia y derogatoria.* Esta ley rige a partir de la fecha de publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto

El presente proyecto de ley pretende modificar y adicionar la Ley 1475 de 2011 con el fin de fortalecer el mecanismo democrático de inscripción de candidatas a través de grupos significativos de ciudadanos y solucionar los vacíos legales que en la actualidad se presentan.

2. Justificación

Colombia es un país democrático por excelencia, como bien lo establece nuestra Constitución Política de 1991 en su artículo 1° “*Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general*”.

En este sentido, en nuestro país existen dos modalidades para que las personas puedan participar activamente en la arena política y se inscriban como candidatas a cargos de elección popular: con el aval de un partido o movimiento político con personería jurídica reconocida por el Consejo Nacional Electoral, o a través de grupos significativos de ciudadanos (recolección de firmas).

Esta segunda opción surge a través de mandato de ley, primero la Ley 30 de 1994 y posteriormente la Ley 1475 de 2011, contemplan la posibilidad que la personas puedan elegir y ser elegidas por fuera de los partidos y movimientos políticos, a través de grupos significativos de personas con un comité inscriptor; como un mecanismo para democratizar la participación política. La intención del legislador con esta iniciativa era sin lugar a dudas ampliar los espacios de participación política a personas independientes o de opinión que no tengan ni quieran tener la cruz de los deteriorados partidos o movimientos políticos y que simplemente con el “aval del pueblo” puedan llegar a ocupar cargos de elección popular.

Sin embargo en la actualidad, nuestro país ha experimentado un desmesurado incremento de esta nueva modalidad democrática, que al ser analizada en detalle, deja ver ciertos vacíos legales que sería pertinente solucionar. Entre otros podemos analizar:

2.1. Publicidad política sin límite de tiempo

Aquí se configura una especie de competencia desleal, pues en la práctica una campaña política de un candidato por movimiento o partido político, solo se puede hacer publicidad política faltando tres meses para los comicios. En cambio los candidatos inscritos por firmas, inician su campaña con la recolección de las mismas, para lo cual la normatividad electoral no establece fecha de inicio; por lo tanto, inician campaña realmente con mucha anterioridad a los reglados tres (3) meses que aplican para partidos políticos, lo que se constituye en una verdadera ventaja competitiva frente a los inscritos de la forma tradicionales.

En este orden de ideas, “los aspirantes de grupos significativos de ciudadanos, amparados por firmas, tienen la posibilidad de hacer campañas más largas que lo permitido por la ley”¹.

2.2. Sin rendición de cuentas

También es cierto que los controles a la financiación de esta nueva modalidad electoral no existen o son muy



1 El Espectador. Felipe Morales –Política– 18 marzo de 2015.

laxos, por lo que es casi imposible que los candidatos rindan cuentas de la campaña a un conglomerado desconocido de personas que contribuyeron con sus firmas y sus votos a una elección (o simplemente a una candidatura) pero que en la práctica no tienen un razón real permanente que los una. Por lo que este vacío legal de no control, podría prestarse para realizar corrupción electoral en el financiamiento de dichas campañas.

A este respecto la Misión de Observación Electoral (MOE) expresa que “si bien los grupos significativos de firmas son una opción legítima de participación política, lo que pasa es que se usa el mecanismo para quebrantar la ley frente a la publicidad electoral y los recursos que se utilizan para esas campañas. Tiene que haber claridad frente a ese tema”.

2.3. Sin análisis de antecedentes

Esta nueva práctica democrática ha abierto la posibilidad a aquellas personas que habían sido vetadas en los partidos o movimientos políticos existentes y, por consiguiente, no habían logrado el aval de los mismos por nexos o cuestionamientos en su pasado, para que se inscriban como candidatos a cargos de elección popular a través de un grupo significativo de ciudadanos, avalados por firmas. Lo que significa que con esta nueva modalidad democrática este importante filtro de antecedentes desaparece.

2.4. Sin riesgo de doble militancia

Muchos de los candidatos inscritos a través de recolección de firmas, argumentan su postulación en el discurso de la antipolítica, anticorrupción. Sin embargo, lo que se ha evidenciado en las últimas elecciones es que varios de estos aspirantes provienen precisamente de los partidos o familias políticamente tradicionales y con los cuales han tenido arraigo y tradición. Sin embargo, el mecanismo alternativo de inscripción de candidatura a través de firmas, les permite realizar su campaña sin el riesgo de ser sancionados por doble militancia.

2.5. Con altos costos para el Estado

Por otra parte, ante el actual boom de la inscripción de candidaturas a través de grupos significativos de ciudadanos, la Registraduría Nacional del Estado Civil ha tenido que asumir altos costos como resultado de la revisión de millones de firmas de cada candidato, lo cual para el Estado significa un altísimo sobrecosto.

Así las cosas, se pretende con este proyecto no limitar la participación democrática, sino, por el contrario, solucionar los vacíos legales que quedaron con la normatividad electoral vigente y que producto de la práctica se fueron haciendo evidentes.

3. Marco Jurídico

3.1 Fundamentos legales y constitucionales

El presente proyecto de ley encuentra fundamento constitucional en el artículo 154 de la Carta Política, el cual establece que “las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución”.

Así mismo, la Ley 5ª de 1992 en su artículo 142 estipula que “pueden presentar proyectos de ley: 1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas”.

Igualmente, artículo 152 de la Carta Magna reza “Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:

- a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;
- b) Administración de justicia;
- c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales;
- d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana;
- e) Estados de excepción;
- f) Adicionado por el artículo 4º, Acto Legislativo número 2 de 2004. La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley;

g) Adicionado por el artículo 2º, Acto Legislativo número 2 de 2012. Las materias expresamente señaladas en los artículos 116 y 221 de la Constitución, de conformidad con el presente acto legislativo (...).”

Por otra parte, que otorga tanto la Constitución Política como la Ley 5ª de 1992, correspondiente a la iniciativa popular y para legislar, sirve de fundamento para la realización del presente proyecto de ley y para complementar la normatividad en materia electoral que se encuentra actualmente con vacíos legislativos respecto al tema de candidatos inscritos amparados con firmas.

4. Conveniencia

El presente proyecto de ley ha sido estudiado y regulado bajo la normatividad electoral; sin embargo, es menester que se legisle en la materia y que mediante esta iniciativa se llenen los vacíos legales que existen en la actualidad en la materia objeto de estudio.

Handwritten signatures of members of the Chamber of Representatives, including Didier Burgos Ramírez, Carlos Correa, Sara Piedrahíta, and Rafael E. Palau S.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 2 de agosto de 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Ley Estatutaria número 042 con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *Didier Burgos, Carlos Correa, Sara Piedrahíta, Rafael Paláu* y otros honorables Representantes.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 041 DE 2016 CÁMARA

por la cual se tutela el derecho al libre desarrollo sexual de las niñas y niños menores de 14 años.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El objeto del presente proyecto de ley es la protección del menor de catorce años en su desarrollo sexual.

Artículo 2° *Definiciones.*

A) **Pedófilo:** Sujeto condenado con sentencia proferida y ejecutoriada por pornografía o actos sexuales, acceso carnal abusivo, violento u otros actos libidinosos con menores de 14 años.

B) **Banco de pedófilos:** Base de datos construida con número de identificación, registro biométrico y nombre de pedófilos condenados con sentencia ejecutoriada.

Artículo 3°. Créase el banco de pedófilos e inscribase a los sentenciados condenados con sentencia en firme o ejecutoriada, en la base de datos desarrollada y reglamentada por el Gobierno nacional para futuras consultas por las entidades, autoridades o personas legalmente habilitadas para acceder a ella bajo absoluta reserva.

Artículo 4°. Las personas jurídicas o naturales que contraten o ejerzan la custodia temporal de menores de edad, deberán registrar y mantener en lugar visible, certificado de no contratar sujetos que aparezcan en el banco de pedófilos para el trato con menores de 14 años.

Artículo 5°. De quienes se pueda predicar posición de garante en el trato o custodia de menores de 14 años de edad, se les exigirá certificado psicológico negativo al perfil pedófilo. Así como a sus dependientes, empleados o encargados. La medida también se aplica a los miembros de iglesias o cultos religiosos registrados para operar legalmente en Colombia.

Artículo 6°. *Vigencia y derogatoria.* La presente rige desde su sanción y promulgación, la ley deroga cualquiera que sea opuesta.


ELOY CHICHI QUINTERO ROMERO.
Representante a la Cámara.
Departamento del Cesar.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Facultado por el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, y el numeral 1 del artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, me permito someter a consideración de la honorable Cámara de Representantes el presente proyecto de ley, cuyo objeto es tutelar el libre desarrollo sexual de los niños y niñas menores de 14 años.

Introducción

Violar, acceder carnalmente a un menor de edad, a una criatura que no supera los catorce (14) años de edad es una conducta que merece ser erradicada de nuestra sociedad o, por lo menos, hacer lo que nos corresponde para mermarla. Ello, en atención de garantizar el libre desarrollo sexual de los menores que construirán el futuro. El legislador desde nuestra Constitución Política, tratados internacionales y otras normas, cuenta con herramientas para proteger intereses de la familia, los padres y el más importante pilar de nuestro Estado de Derecho, donde todo comienza, cual es: *el interés supremo del menor*¹.

Evita el presente proyecto de ley, incurrir en sanciones perpetuas, vitalicias o que impidan al sujeto su libre desarrollo con el pleno goce de todos sus derechos, así de mano con la Constitución Política de Colombia, se pretenden medidas de protección del menor, por ende, se vitan sanciones y, en cualquier caso, se pide atender al interés del menor como premisa mayor.

Conviene, desde el comienzo del presente proyecto normativo, recalcar su necesaria interdependencia con la máxima, con la Carta Magna o norma de normas que inspira y permitirá al legislador reconocer sus contenidos para proceder a regularlos. Así “El ordenamiento jurídico colombiano supone una jerarquía normativa que emana de la propia Constitución. Si bien ella no contiene disposición expresa que determine dicho orden, de su articulado puede deducirse su existencia, así no siempre resulte sencilla esta tarea”. Por ello, el siguiente paso es revelar en su contenido, la existencia de un bloque normativo que reconoce al Estado colombiano, parte de una comunidad mundial de ordenamientos jurídicos donde coexisten y se colaboran a través de herramientas denominadas: tratados internacionales.

Dichos tratados, al ser ratificados por Colombia tal como se infiere de la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, integran el cuerpo normativo de nuestra Carta. “Tales preceptos internacionales complementan la parte dogmática de la Constitución, conformando el llamado bloque de constitucionalidad que está constituido por aquellas normas y principios que sin aparecer expresamente en el articulado de la Constitución”².

¹ Cfr. Constitución Política de Colombia. Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás. Negrillas y subrayas fuera del texto.

² Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-240-09.

En tanto del bloque de constitucionalidad que conforman los tratados y convenios suscritos, celebrados y ratificados por Colombia, al integrar muestra Carta, conviene citar: **Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño (1924)**, fundamento de la Declaración de los Derechos de Niño (1959), ratificada por Colombia por medio de la Ley 12 de 1991, ya que constituyen el fundamento normativo que permite al legislador pronunciarse sobre una cruda realidad que tiene por objeto herir, traumatizar y/o lesionar, el futuro desarrollo sexual de inocentes e incautos menores, esperanza de nuestra supervivencia social. Protegido constitucionalmente, el valor de los derechos del menor, su interés supremo, está por encima de otros derechos al truncarse: “Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”³. Por esta razón más para nutrir de fuerza nuestro ordenamiento jurídico y poder ensalzar banderas sobre la creciente aparición de conductas que lesionan, perjudican, dañan o ponen en riesgo al desarrollo sexual del menor.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador); la Asamblea General de la OEA, Resolución 1709; la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Informe Anual 1991, el Tercer Informe sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia (1999), la Recomendación sobre la Erradicación del Reclutamiento y la Participación de Niños en Conflictos Armados; el Informe Anual 2001; Corte Interamericana de Derechos Humanos; Organización Internacional del Trabajo; Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, al hacer parte del bloque de constitucionalidad son o se constituyen en el fortín estructural del desarrollo normativo que ahora se propone a través del presente proyecto de ley.

Los derechos de los menores de edad deben ser tutelados por el gobierno colombiano. Así, sobran las motivaciones para proceder en vía de su debida protección, una que actualmente en determinado nivel carecen los niños y niñas. Delegar responsabilidades es uno de varios caminos por los que puede transitar aquel que asume el deber y obligación legal de expedir una normatividad a favor del desarrollo social de nuestro Estado de Derecho, este desarrollo comienza desde la familia como núcleo básico⁴, esta circunstancia se debe tutelar salvo de impropiedades contra nuestra casa de la democracia, donde existen valores que impiden el retroceso y en realidad propugnan por un mejor desarrollo y avance social en todo sentido.

Objeto del proyecto

Reconocer los derechos de niños y niñas, de seres humanos menores de catorce (14) años. El objeto del presente proyecto es la consagración de un cuerpo normativo en la legislación nacional para que desde el mismo, se construyan barreras de protección en pro del desarrollo sexual de los niños y niñas menores de catorce (14) años de edad. Tal objeto será posible lograr a través del reconocimiento de una conducta criminal que atenta contra los derechos de los menores y que

tiene nombre propio al referirse a la **desviación sexual** que la describe con suficiencia, la palabra: **–Pedofilia–, que ahora en adelante será entendida como pornografía o actos libidinosos con menores de 14 años.**

Si un pedófilo es una persona, un ser humano con los mismos derechos y garantías de cualquier otro ciudadano, el objeto del presente proyecto de ley es buscar que aquellas personas gocen de sus derechos y no de los niños, se trata simplemente de establecer barreras de protección entre sus apetitos sexuales y la integridad sexual, física, psicológica, espiritual, social y familiar del menor.

Del feminicidio se vio que no es suficiente con varias normas penales a las que se deba recurrir para construir dogmáticamente el delito, ello luego de adecuar la conducta base del criminal y luego verificar los respectivos agravantes de la misma. Así, fue pues requerido para nutrir la ley y brindar manto de protección esperado por la sociedad proceder a la redacción de una norma penal completa para lograr una mayor persuasión del criminal y lograr que se abstenga de cometer el delito de homicidio sobre mujeres por el hecho de serlo. Ahora lo propio es darle el “nomen iuris” a una conducta que muchos desarrollan pensando quedará en la impunidad.

b) Reconocimiento legal del sujeto activo

El sujeto activo es la persona que comete el delito, es quien lesiona o pone en riesgo un interés, dígame valor jurídico social tutelado constitucional y legalmente en Colombia, hasta protegido por el legislador penal, cual es el desarrollo sexual del menor de (14) años. Evítese pensar en la libertad sexual de menores de (14) años de edad ya que actualmente es *delito* sostener relaciones sexuales con sujetos que aún no poseen la madurez mental para disponer de su sexualidad. Entonces, en atención al Código Penal, Ley 599 de 2000, artículos 211 y ss.

Dicha conducta lesiva la puede ejecutar por acción o por omisión, ello conviene recalcarlo ya que la responsabilidad del custodio de los menores recae sobre personas que ostentan una posición de garante, sin que ello obste para que sujetos ajenos a dicha posición tipifiquen delitos contra los menores.

Reconocer al sujeto que tiene placer sexual, que padece de una anomalía que le imprime en su deseo sexual una fascinación por los menores de 14 años de edad, implica agregar a la letra de la ley una palabra para describir con perfección, lejos de toda duda a los autores de las lesiones o puestas en peligro la integridad y desarrollo sexual de los menores. Por lo que a tales sujetos se procederá denominar: **Pedófilos.**

c) De la posición de garante

Se hacen responsables por virtud legal aquellas personas que asumen la custodia de los menores, personas que tienen un vínculo familiar que así lo imponga o por determinadas circunstancias que acaecen en el tráfico social, ello implica que las personas adquieran una denominada posición que por virtud legal se denomina posición de garante.

Lo primero es atender a la normativa penal, donde se dice de la posición de garante: artículo 25 del Código Penal Colombiano, Ley 599 de 2000:

“Artículo 25. *Acción y omisión.* La conducta punible puede ser realizada por acción o por omisión.

³ Op. cit. Constitución Política de Colombia, artículo 44.

⁴ Cfr. *Ibid.* artículo 5°. “El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad”.

Quien tuviere el deber jurídico de impedir un resultado perteneciente a una descripción típica y no lo llevar a cabo, estando en posibilidad de hacerlo, quedará sujeto a la pena contemplada en la respectiva norma penal. A tal efecto, se requiere que el agente tenga a su cargo la protección en concreto del bien jurídico protegido, o que se le haya encomendado como garante la vigilancia de una determinada fuente de riesgo, conforme a la Constitución o a la ley.

Son constitutivas de posiciones de garantía las siguientes situaciones:

1. Cuando se asuma voluntariamente la protección real de una persona o de una fuente de riesgo, dentro del propio ámbito de dominio.
2. Cuando exista una estrecha comunidad de vida entre personas.
3. Cuando se emprenda la realización de una actividad riesgosa por varias personas.
4. Cuando se haya creado precedentemente una situación antijurídica de riesgo próximo para el bien jurídico correspondiente.

Parágrafo. Los numerales 1, 2, 3 y 4 solo se tendrán en cuenta en relación con las conductas punibles delictuales que atenten contra la vida e integridad personal, la libertad individual, y la libertad y formación sexuales”.

Para continuar, en aporte de la Corte Constitucional de Colombia, máximo tribunal constitucional y quien vela por el cumplimiento de los mandatos constitucionales para el sano desarrollo de nuestro pueblo en armonía de la Constitución y la ley, ha dispuesto lo siguiente en el caso que nos ocupa:

“Ahora bien. Si la satisfacción de los derechos de los niños que han sido vulnerados gravemente por la comisión de un hecho punible en su contra, se viabiliza y materializa a través del acto de denuncia que el menor mismo no puede interponer, la forzosa conclusión es que desde una perspectiva constitucional, las personas que tienen conocimiento de tales hechos tienen el deber, y no meramente la facultad de denunciarlo. Esta responsabilidad es particularmente imperiosa cuando el potencial denunciante tiene una obligación especial de protección respecto del niño en cuya contra se comete el hecho punible, como ocurre con los padres a los que corresponde su orientación, cuidado, acompañamiento y crianza durante su proceso de formación, y con los demás actores sociales que en virtud del principio de corresponsabilidad, tienen el deber específico y reforzado de atender, cuidar y proteger a los menores en contextos específicos”.

• Importancia

Asumir responsabilidades implica reconocer las falencias de la ley en la práctica, por ello, en caso de hacer exigibles a personas que tengan a cargo el cuidado de los menores, así sea, temporalmente, dichas exigencias serán sobre la posición de garante que ostentan en determinada relación social, sea en:

La familia.

Iglesias.

Instituciones educativas, u otras.

Por ello, los padres o interesados en la custodia del menor(es), tendrán noticia sobre su posición de garante al requerir de los respectivos los certificados de pro-

tección contra interferencias en el normal desarrollo sexual del menor.

La importancia del presente proyecto de ley radica a su vez, en la necesidad de protección de los menores que actualmente están desprotegidos, en distintas noticias transmitidas nacional e internacionalmente, bien por noticieros nacionales o extranjeros, permiten hacer énfasis en la actual problemática que debe ocupar al legislador nacional.

Noticias

• **Por: Redacción Llano Sietedías** | 8:32 p. m. | 11 de mayo de 2016. Falso sacerdote y profesor pedófilo fue enviado a prisión en el Meta.

<http://www.eltiempo.com/colombia/llano-7-dias/delincuencia-en-el-meta/16589379>

“Fiscalía y Policía tienen indicios de que el docente también engañó a incautos con Cruz de Gólgota”.

• **Educación | 2016/06/17 20:00. Despiden a una profesora del San Carlos por posar semidesnuda.**

<http://www.semana.com/educacion/articulo/colegio-san-carlos-expulsa-a-profesora-por-posar-desnuda/478123>

• **La Nación, noviembre 22, 2015 06:32 p. m. El Tiempo** | “Luego de leer esto, solo falta ver a Luis Alfredo Garavito de rector de jardín infantil. En Honda, Tolima, el rector de un colegio había pagado condena por pedofilia”.

<http://www.pulzo.com/nacion/luego-de-leer-esto-solo-falta-ver-luis-alfredo-garavito-de-rector-de-jardin-infantil/408915>.

• **Publicado: Miércoles, 20 abril 2016 20:40** | Escrito por Héctor Rodríguez | Correo electrónico | Visto: 2761; Procuraduría suspendió a docente que enamoró a una de sus alumnas en Popayán.

<http://www.enlineapopayan.com/index.php/noticias/332-procuraduria-suspendio-a-docente-que-enamoro-a-una-de-sus-alumnas-en-popayan>

• **Por Rodrigo Martínez** | Publicado el 10 de junio de 2016; Capturan a presunto pederasta que orientaba colegios en España.

<http://www.elcolombiano.com/antioquia/capturan-en-espana-a-presunto-pederasta-que-orientaba-colegios-en-medellin-DM4358522>

• **Por Erick Frasser | Julio 28, 2016**

La policía australiana investiga al cardenal australiano George Pell, acusado de abusar sexualmente de niños, indicó el jueves la televisión pública australiana.

<http://confidencialcolombia.com/es/1/internacional/24543/NoticiasConfidencialColombiaMedellinBogotaCaliDe-ped%C3%B3filo-acusan-al-tesorero-del-Vaticano.htm>

“De pedófilo acusan al tesorero del Vaticano”.

• **Pedófilos sin obstáculos: ¿a quién están protegiendo las leyes?**

<http://noticias.caracol.com/septimo-dia/pedofilos-sin-obstaculos-quien-estan-protegiendo-las-leyes>

“Séptimo Día investigó cómo personas que han sido condenadas por abuso sexual a menores están cerca de ellos. Expertos aseguran que la pedofilia es incurable”.

• Descubrió que su esposo era pedófilo en la luna de miel.

<http://www.pulzo.com/mundo/descubrio-que-su-esposo-era-pedofilo-en-la-luna-de-miel/PP94121>

“Todo sucedió en el 2011 y 5 años después, Jazmín Cullen no ha podido divorciarse de su marido”.

De los artículos del proyecto

Artículo 1°. *Objeto del presente proyecto.* Barreras de protección penal para el libre y sano desarrollo sexual del menor.

Artículo 2°. Las definiciones necesarias e introducidas por la ley facilitarán el debido cumplimiento de sus mandatos.

Artículo 3°. Expone la creación de una base de datos de acceso restringido, misma que servirá como medida de protección y que por sus especiales características será regulada por el Gobierno nacional para su consulta. Se exigirán códigos de seguridad suministrados a los garantes del cuidado de los menores de 14 años.

Por ejemplo, a las entidades educativas, iglesias, centros deportivos o culturales, se les ofrecerá un código actualizable semestralmente. Para consultar los antecedentes de un sujeto, se exigirá su número de cédula, fecha de nacimiento, estatura, lugar de expedición del documento y otros datos consignados en el documento de identidad.

Artículo 4°. Llamamiento a los establecimientos o lugares donde se reciban o custodien a menores de 14 años, para que expongan en lugar visible, su certificado de no contratar a personas pedófilas en sus instalaciones o dependencias.

Artículo 5°. Requerimiento a realizar examen psicológico o test psiquiátrico preventivo a personas que tendrán trato con menores de 14 años.

Artículo 6°. Test pedófilo desarrollado por universidades colombianas que privadas y públicas, se encuentren interesadas en prestar colaboración al presente proyecto de ley.

Artículo 7°. Vigencia y derogatoria.

Fundamento normativo

El fundamento normativo para formular el presente proyecto de ley, parte de instrumentos internacionales ratificados por Colombia, declaraciones, pactos y convenios que, por razón de su especialidad y en atención a nuestro sistema normativo, donde la Constitución Nacional es la norma de normas, su contenido se inserta en el *corazón* de nuestra normatividad y, naturalmente, hacen parte del bloque de constitucionalidad.

En razón de lo expuesto:

Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, “por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989”, ingresa a la normatividad patria, el 22 enero de 1991.

En dicho instrumento se consagran en sus artículos:

“Artículo 19

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de

perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.

2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial.”

...

“Artículo 27

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.

3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda”.

...

“Artículo 29

1. Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:

a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;”

...

“Artículo 34

Los Estados Partes se comprometen a proteger al niño contra todas las formas de explotación y abuso sexuales. Con este fin, los Estados Partes tomarán, en particular, todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir:

a) La incitación o la coacción para que un niño se dedique a cualquier actividad sexual ilegal;

b) La explotación del niño en la prostitución u otras prácticas sexuales ilegales;

c) La explotación del niño en espectáculos o materiales pornográficos”.

...

“Artículo 36

Los Estados Partes protegerán al niño contra todas las demás formas de explotación que sean perjudiciales para cualquier aspecto de su bienestar”.

El articulado expuesto es reflejo de la preocupación mundial por la custodia y cuidado de los derechos del niño en todas sus esferas de desarrollo que va desde

las esferas de amor familiar, comportamiento social y familiar que garantizan que el niño se eduque para ser parte de los adultos responsables de día de mañana. De la educación de los menores de edad depende la convivencia de los adultos del mañana.

Conveniencia social, económica y jurídica

La exposición de la conveniencia social se refiere a la necesidad que socialmente refleja el actual desamparo de los menores de edad al ingresar a una iglesia, “casa cural” parroquial o lugares privados a dialogar con un sacerdote, pastor, guía espiritual o a quien respetan y de quien recibirán órdenes el grado de certeza y credibilidad que sus padres le han impreso desde su respetiva fe.

Un niño, un menor de 14 años de quien no se puede abusar sexualmente, se encuentra expuesto actualmente en sociedad, al deseo impetuoso de criminales que se valen de cualquier artimaña para llegar a consumir actos sexuales sobre la humanidad del menor, so pena de castigos de cualquiera índole inventados desde la mente criminal.

La conveniencia económica del presente proyecto se verá al garantizar a los empresarios del mañana, crecer sin traumas generados por voces que luego de incitarlos a orar, les pidan que realicen actos de los cuales desconocen su contenido, pero bien saben el placer que causan al sujeto que los recibe en provecho de la incapacidad del menor para resistir. Sobre los costos que el presente proyecto de ley puede generar, realizar determinadas pruebas para determinar si la persona cuenta o no con inclinaciones pedófilas, será de los expertos determinarlo y el costo del examen en la base de datos: Banco de Pedófilos podrá ser medido en razón de requerir solamente un ordenador con conexión a internet, mas no por ello, padres en ausencia de vejámenes sexuales sobre la humanidad de su prole, se abstendrán de valorar positivamente esta propuesta.

Los temas jurídicos, si bien son el último escalón en el presente documento, constituyen de principio a fin, muestra de la necesidad del mismo. A saber, es la misma Constitución Política de Colombia, que dispone al menor de edad bajo el “interés supremo”, lo que quiere decir que al toparse dos derechos de igual o distinto rango, van a prevalecer, sea cual sea, los derechos del menor en atención a su interés constitucionalmente tutelado. Definir legalmente una condición médica es osado en tanto la medicina avanza y con ella, el tratamiento de psicopatías u otras circunstancias que alteren el normal desarrollo funcional del hombre en sociedad. Mas no por ello, el derecho, menos el legislador debe permanecer inmóvil.

Derecho Comparado – Experiencias mundiales frente al pedófilo

Existen lugares del mundo donde la pedofilia es algo bien visto y no cuenta con reparos por parte de algunos miembros de su sociedad, ello hasta el punto de pensar en instituir legalmente el abuso de los menores y aprobar una ley que admita los matrimonios con niñas menores de cualquier edad. Para conveniencia de los países que no gozamos con su cultura o forma de ver el mundo, tal esperpento legal no fue aprobado y dicha ley se hundió.

Tal es el caso, por ejemplo de Irak. En este país es donde se promueve al punto de llegar a aberrantes casos como el que se muestra a continuación por fuen-

te del ABC news, diario de alta reputación mundial: “en particular las niñas, puedan contraer matrimonio a cualquier edad (una cláusula autoriza que se puedan divorciar a los 9 años, para unirse a otro hombre)”⁵.

En Europa, propiamente en Holanda, se condena y lucha contra este flagelo, al punto de existir asociaciones criminales que buscan el reconocimiento de conductas pedófilas, tal es el caso de la extinta: “Martijn Uittenbogaard”. Cuyo fundador está recluido en prisión por ser encontrado en posición de imágenes pornográficas.

En Chile se encuentra regulado el registro de pedófilos⁶, ello para garantizar que sujetos condenados por actos libidinosos con menores de 14 años no tengan contacto con otros niños.

En la actualidad, todos los países del mundo luchan contra esta problemática criminal. Esperamos Colombia sea un ejemplo y digno ejemplo a seguir por otros, al consagrar una norma que responda a necesidades carentes de atención en los menores víctimas de abusos sexuales.


ELOY CHICHI QUINTERO ROMERO.
 Representante a la Cámara.
 Departamento del Cesar.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 043 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de protección, preservación gestión ecológica y ambiental de la Sierra Nevada de Santa Marta y la Ciénaga Grande del Magdalena”, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto, crear disposiciones para la, preservación, protección y gestión ambiental de la Sierra Nevada de Santa Marta y la Ciénaga Grande de Santa Marta, con el fin, de evitar su deterioro y proteger su diversidad biológica y sus servicios ambientales, otorgando al Gobierno nacional, y a los departamentos del Magdalena, Cesar y La Guajira de herramientas y mecanismos para crear una figura de ordenamiento de protección y desarrollo sostenible como el diseño de un sistema de control y monitoreo óptimo de los ecosistemas y los recursos existentes que esté en concordancia de un desarrollo agrícola sostenible en la región.

⁵ Noticia Diario ABC. Tomada de: <http://www.abc.es/internacional/20140319/abci-irak-matrimonio-ninas-201403181723.html> consultada en 26/07/2016

⁶ <http://www.adnradio.cl/noticias/nacional/registro-de-pedofilos-2-mil-771-personas-estan-inhabilitadas-para-trabajar-con-menores-de-edad/20150302/nota/2655080.aspx>

Artículo 2°. *Alcance.* Las disposiciones contenidas en la presente ley, serán aplicables en el territorio nacional y a sus habitantes con acatamiento al ordenamiento jurídico y a la Constitución Política Nacional, vinculando así a la comunidad en la conservación, la recuperación y la preservación de los hábitats y las especies presentes en la Sierra Nevada de Santa Marta y la Grande de Santa Marta.

Artículo 3°. Los planes, programas y actividades que se deriven de la presente Ley, serán desarrolladas teniendo en cuenta las políticas ambientales, económicas y culturales propias de los departamentos del Magdalena, Cesar y La Guajira.

Artículo 4°. Para implementar las disposiciones contenidas en la presente ley, se establecerá un marco normativo que permita generar estrategias que logren articular la gestión ambiental involucrando todos los actores institucionales y sociales que vaya en vía de un desarrollo sostenible de la región especialmente para el resguardo de la Sierra Nevada de Santa Marta y la Ciénaga Grande de Santa Marta.

TÍTULO II

DEL PLAN MARCO DE GESTIÓN AMBIENTAL Y DE DESARROLLO SOSTENIBLE

Artículo 5°. *Del Plan Marco de Gestión Ambiental y de Desarrollo Sostenible.* El marco de preservación, protección, producción, recuperación y gestión para salvaguardar la biodiversidad, y sostenibilidad ambiental de la Sierra Nevada de Santa Marta y la Ciénaga Grande de Santa Marta, tendrá 5 componentes:

- a) El de preservación;
- b) El de protección;
- c) El de producción
- d) El de recuperación
- e) El de gestión.

Artículo 6°. *De la preservación.* El Gobierno nacional a través del Ministerio de Medio y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces y las Gobernaciones de los Departamentos del Magdalena, Cesar y La Guajira y la Comisión de Coordinación señalada en la presente ley, establecerán y articularán un plan de preservación de los recursos, diversidad biológica, bosques nativos, fauna y flora, que hacen parte de la Sierra Nevada de Santa Marta y la Ciénaga de Santa Marta. Como a su vez implementará, un sistema de control y monitoreo frente a la ejecución de las metas institucionales de los variados instrumentos de conservación y de ordenamiento territorial existentes en la zona como los proyectados que se requieran.

Artículo 7°. *De la protección.* El Gobierno nacional a través del Ministerio de Medio y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces y las Gobernaciones de los departamentos del Magdalena, Cesar y La Guajira y la Comisión de Coordinación señalada en la presente ley, establecerán y articularán una estrategia para implementar un sistema de control y monitoreo para fortalecer en primera instancia el cumplimiento de las metas de los instrumentos de conservación y ordenamiento ambiental que le atañe a la región especialmente para la SNSM y la CGSM; así como el establecimiento de un plan de protección prioritario de los recursos, diversidad biológica, bosques nativos, fauna y flora, que

hacen parte de la Sierra Nevada de Santa Marta y la Ciénaga Grande de Santa Marta.

Artículo 8°. *De la producción.* El Gobierno nacional a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, Ministerio de Agricultura y la Gobernación del Departamento del Magdalena, Cesar y La Guajira y la Comisión de Coordinación señalada en la presente ley, establecerán y articularán las acciones pertinentes para el desarrollo de un modelo de sostenibilidad de los recursos y servicios ambientales que brinda la zona de manejo especial proyectada a declarar.

Artículo 9°. *De la recuperación.* Se deberá contemplar acciones dirigidas tanto a procesos para la recuperación de la preservación orientadas a las condiciones naturales de la zona o de condiciones que permitan el aprovechamiento de los recursos naturales en términos de un desarrollo sostenible.

Artículo 10. *De la gestión.* El Gobierno nacional a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces y las Gobernaciones de los departamentos del Magdalena, Cesar y Guajira y la Comisión de Coordinación señalada en la presente ley, gestionarán todos los recursos conducentes al manejo integral del sistema ambiental. Con el objeto de lograr el desarrollo sostenible como estrategia mediante la cual se organiza el conjunto de las actividades contenidas en la presente ley.

Artículo 11. El marco de gestión ambiental y de desarrollo sostenible, será articulado y direccionado por la Comisión de Coordinación, así como las estrategias, programas y planes que se desarrollen en relación a esta ley.

TÍTULO III

DE LAS REGIONES DE PROTECCIÓN

Artículo 12. *De las regiones de protección.* Corresponde a las áreas de protección, a los espacios geográficos creados por la presente ley, y que son objeto de los planes y programas derivados del "PLAN MARCO DE GESTIÓN AMBIENTAL Y DE DESARROLLO SOSTENIBLE y al conjunto articulado de esfuerzos que garanticen, la conservación de la biodiversidad, así como el mantenimiento de los procesos ecológicos necesarios para la preservación y sostenibilidad ambiental de la Sierra Nevada de Santa Marta y la Ciénaga Grande de Santa Marta.

Artículo 13. La declaración de áreas protegidas y de desarrollo sostenible de que trata la presente ley, se realizará conforme a las competencias que le confiere la Ley 99 de 1993, a la entidad competente, de esta forma se tendrá por objeto contribuir a la conservación del patrimonio natural y biodiversidad de la CGSM y la SNSM.

Artículo 14. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, establecerá proyectos agrícolas con enfoque estratégico, ecológico y en vía de un desarrollo sostenible y las políticas de desarrollo rural, en beneficio de las regiones de protección de la Sierra Nevada de Santa Marta y la Ciénaga Grande de Santa Marta, desarrollando de forma coordinada, acciones, planes, y programas que se consideren convenientes al carácter específico de cada región.

Artículo 15. El ente coordinador desarrollará e implementará proyectos dirigidos a la, preservación pro-

tección y gestión territorial y ambiental de la Sierra Nevada de Santa Marta y la Ciénaga Grande de Santa Marta, con el fin, de evitar su deterioro y proteger su diversidad biológica.

TÍTULO IV

DE LA SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA

Artículo 16. Declárese como figura de ordenamiento ambiental y de desarrollo sostenible la Sierra Nevada de Santa Marta, su relieve montañoso, cuerpos de agua, y demás componentes geográficos que la conforman. Para tal efecto, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, fomentará procesos especiales de desarrollo agrícola de la región.

Artículo 17. El Ministerio de Medio y Desarrollo Sostenible implementará programas de gestión ambiental sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta, con el objeto de restaurar, conservar y mejorar los ecosistemas dependientes de la Sierra.

Artículo 18. Los planes y programas que se desarrollen dentro del marco de preservación, protección, y gestión, serán articulados y direccionados por la Comisión de Coordinación de la que trata la presente ley.

TÍTULO V

DE LA CIÉNAGA GRANDE DE SANTA MARTA

Artículo 19. Declárese como figura de ordenamiento ambiental y de desarrollo sostenible la Ciénaga Grande de Santa Marta, su relieve, cuerpos de agua, y demás componentes geográficos que la conforman. De igual forma los municipios de: Santa Marta, Algarrobo, Aracataca, Ariguani, Cerro San Antonio, Chibolo, Ciénaga, Concordia, El Banco, El Piñón, El Retén, Fundación, Guamal, Nueva Granada, Pedraza, Pijiño del Carmen, Pivijay, Plato, Pueblo Viejo, Remolino, Sabanas de San Angel, Santa Bárbara de Pinto, San Sebastián de Buenavista, San Zenón, Santa Ana, Salamina, Sitionuevo, Tenerife, Zapayán y Zona Bananera.

Para tal efecto, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, fomentará procesos especiales de desarrollo agrícola en la región.

Artículo 20. El Ministerio de Ambiente y desarrollo Sostenible implementará programas de gestión ambiental sostenible de la Ciénaga Grande de Santa Marta, y los municipios descritos en el artículo anterior, con el objeto de restaurar, conservar y mejorar los ecosistemas dependientes de la Ciénaga.

Artículo 21. Los planes y programas que se desarrollen dentro del marco de protección, preservación y gestión, serán articulados y direccionados por la Comisión de Coordinación de la que trata la presente ley.

TÍTULO VI

INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

Artículo 22. *De los instrumentos de Planificación y/o de Ordenamiento Ambiental.* Son los componentes de la gestión ambiental que conforme y de acuerdo con sus alcances y características específicas, permiten materializar el “PLAN MARCO DE PRESERVACIÓN, PROTECCIÓN Y GESTIÓN”, y el objetivo descrito en el artículo 1° de esta ley.

Artículo 23. *Son instrumentos de Planificación:*

- a) Los Planes y programas desarrollados por los Ministerios y Parques Nacionales Naturales de Colombia;
- b) El Censo de Biodiversidad Regional;
- c) El Inventario de flora y fauna de la Sierra Nevada de Santa Marta y la Ciénaga Grande de Santa Marta;
- d) Los Lineamientos, directrices y determinantes ambientales del orden departamental y municipal;
- e) Los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas;
- f) Y los demás que la Comisión de Coordinación determine.

TÍTULO VII

DEL CENSO DE LA BIODIVERSIDAD REGIONAL

Artículo 24. *Del Censo.* El Gobierno nacional a través del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el marco del “PLAN MARCO DE PROTECCIÓN, PRESERVACIÓN Y GESTIÓN”, actualizar la información del censo de biodiversidad generada por las diferentes entidades de ordenamiento ambiental para la Sierra Nevada de Santa Marta y la Ciénaga Grande de Santa Marta, con el fin de implementar los procesos de mantenimiento y conservación de la diversidad biológica de la región.

Artículo 25. Este censo incluye elementos de biodiversidad de los ecosistemas, entre especies y genética, expresados a través de superficies ocupadas, del número y de la condición de las especies forestales y de su evolución temporal.

TÍTULO VIII

PLAN HÍDRICO

Artículo 26. *Plan hídrico.* El Gobierno nacional establecerá una ruta para la incorporación de la gestión integrada de recursos hídricos en los departamentos del Magdalena, Cesar y La Guajira y en especial en la Sierra Nevada de Santa Marta y la Ciénaga Grande de Santa Marta, con el fin de garantizar el abastecimiento óptimo de este recurso, en la nueva figura de ordenamiento de protección y desarrollo sostenible establecida por esta ley.

Artículo 27. El Gobierno nacional establecerá las condiciones técnicas y financieras para la construcción de un sistema de embalses multipropósito en los departamentos del Magdalena, Cesar y La Guajira; esta obra impulsará el desarrollo agrícola de la región y promoverá el desarrollo integral de la región Caribe.

TÍTULO IX

SISTEMA DE CONTROL Y MONITOREO DE LOS INSTRUMENTOS DE CONSERVACIÓN Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Artículo 28. El Gobierno nacional establecerá una ruta para la implementación de un sistema de control y monitoreo en aras de dar cumplimiento a las metas institucionales asociadas a todos los instrumentos de ordenamiento ambiental dentro de un contexto territorial para la preservación y conservación de la Biodiversidad y el desarrollo sostenible de la Sierra y Ciénaga de Santa Marta.

Artículo 29. La Comisión de Coordinación establecerá las condiciones técnicas y financieras para el establecimiento del sistema de control y monitoreo citado, que esté en concordancia de un desarrollo agrícola sostenible de la región.

TÍTULO X COMISIÓN DE COORDINACIÓN

Artículo 30. *De la Comisión de Coordinación.* Créese la Comisión de Coordinación que será la encargada de gestionar, coordinar y direccionar las disposiciones contenidas en la presente ley.

Artículo 31. *Conformación.* La Comisión de Coordinación estará conformada por:

- a) El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural;
- b) El Ministro de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible;
- c) El Ministro del Interior;
- d) Cinco (5) Senadores de la Comisión Quinta de Senado;
- e) Cinco (5) Representantes a la Cámara de la Comisión Quinta de Cámara de Representantes;
- f) El Gobernador de los departamentos del Magdalena, Cesar y La Guajira;
- g) El Director de Planeación Nacional;
- h) Los Directores Ejecutivos de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Cormagdalena), Corporación Autónoma Regional del Magdalena (Corpomag), Corporación Autónoma Regional de La Guajira (Corpoguajira), Corporación Autónoma Regional del Cesar (Corpocesar), asociado al lugar de la jurisdicción de la CGSM y SNSM;
- i) Los alcaldes de los municipios de los departamentos del Magdalena, Cesar y La Guajira;
- j) El Director de Parques Nacionales Naturales;
- k) El Director de la Autoridad Ambiental Pesquera (AUNAP);
- l) Universidades, y otras entidades invitadas por parte de la comisión de coordinación.

La Comisión estará presidida por el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Artículo 32. *Corresponde a la Comisión de Coordinación:*

- a) Coordinar el cumplimiento del “Plan Marco de Preservación, Protección, y Gestión”;
- b) Desarrollar los planes y programas previstos en esta ley;
- c) Implementar los programas de desarrollo ambiental y agrícola para la Sierra Nevada de Santa Marta y la Ciénaga Grande de Santa Marta;
- d) Realizar el seguimiento y monitoreo de la figura de ordenamiento ambiental y de desarrollo sostenible mediante la creación de la herramienta propuesta por esta ley;
- e) Y las demás que la Comisión de Coordinación considere.

TÍTULO XI

DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS

Artículo 33. El Gobierno nacional a través de sus entidades competentes expedirá un CONPES especial para la Ciénaga Grande de Santa Marta y La Sierra Nevada de Santa Marta para dar cumplimiento al “PLAN MARCO DE PROTECCIÓN, PRESERVACIÓN Y GESTIÓN” planteado en la presente ley.

Artículo 34. El Gobierno nacional incluirá anualmente en el Presupuesto General de la Nación una partida presupuestal especial para la atención de las disposiciones contenidas en la presente ley.

Artículo 35. Créase el fondo cuenta PRO-CGSM SNSM con personería jurídica y que será administrado por la Comisión Coordinadora de acuerdo con lo dispuesto en el Título X de la presente ley.

Artículo 36. La Comisión Coordinadora administrará todos los auxilios y donaciones que las entidades nacionales y territoriales reciban por concepto de auxilios y donaciones de personas jurídicas y naturales nacionales y extranjeras.

Artículo 37. El 50% de la suma correspondiente al recaudo de multas que impongan la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (Cormagdalena), Corporación Autónoma Regional del Magdalena (Corpomag), Corporación Autónoma Regional de La Guajira (Corpoguajira), Corporación Autónoma Regional del Cesar (Corpocesar), con ocasión a faltas e infracciones causadas contra la Ciénaga Grande de Santa Marta y la Sierra Nevada de Santa Marta, serán administradas por la Comisión Coordinadora a través del Fondo Cuenta descrito en el artículo 33 de la presente ley.

TÍTULO XII

PROHIBICIONES Y SANCIONES

Artículo 38. *Prohibiciones.* Constituyen infracciones a la presente ley:

Son motivo de prohibiciones y sanciones aquellas estipuladas en la Ley 1333 de 2009; y las demás que la Comisión de Coordinación disponga.

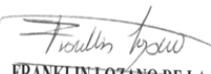
TÍTULO XIII

VIGENCIA

Artículo 39. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

El Gobierno nacional contará con un plazo no mayor a seis (6) meses posteriores a la fecha en que se sancione la presente ley para reglamentar las disposiciones aquí contenidas.


JAIIME ENRIQUE SERRANO PÉREZ
Representante a la Cámara


FRANKLIN LOZANO DE LA OSSA
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa que se pone a consideración del Congreso de la República, tiene por objeto, crear disposiciones para la protección y preservación ecológica y ambiental de la Sierra Nevada de Santa Marta y la Ciénaga Grande de Santa Marta, con el fin, de evitar su deterioro y proteger su diversidad biológica, otorgando al Gobierno nacional, y al departamento del Magdalena, de herramientas y mecanismos para el manejo óptimo de los ecosistemas y los recursos existentes, dando así protección, a dos baluartes de la biodiversidad nacional que se encuentran en el departamento del Magdalena con ecosistemas únicos para Colombia y el mundo.

Generalidades

La Sierra Nevada de Santa Marta está ubicada al norte de Colombia y conforma un sistema separado de los Andes, es la formación montañosa litoral más alta del mundo, la cual cuenta con una altura de 5.775 metros. La Sierra hace parte del Parque nacional natural Sierra Nevada de Santa Marta y del Parque Nacional Natural Tayrona, y comparte territorio con los departamentos de Magdalena, La Guajira y el Cesar. Según (Colombia, 2014), Declarada Reserva de la Biosfera y Patrimonio de la Humanidad en 1979, por su cantidad de ecosistemas y su riqueza en fauna y flora, conforman el hogar de comunidades indígenas y un lugar único por su carácter cultural.

De acuerdo con el informe publicado en su sitio web, la Corporación Autónoma Regional del Magdalena, (Magdalena, 2014) indica que son varios los factores que han contribuido al deterioro ambiental de la Sierra Nevada del Magdalena, y que merecen por parte del Gobierno nacional toda la atención para evitar así, el deterioro de uno de los patrimonios más importantes de la biodiversidad nacional.

La Corporación Autónoma Regional del Magdalena señala que los principales factores y que amenazan el equilibrio ambiental del macizo son: *“diferentes procesos económicos y sociales que se han dado en la Sierra Nevada, especialmente en las últimas décadas, han generado graves efectos ambientales, tales como las sucesivas olas migratorias provenientes de diferentes partes del país que han significado la introducción de formas de explotación inadecuadas”*. (Magdalena, 2014), *y las prácticas de tala y quema indiscriminada. El desarrollo de actividades ganaderas, la introducción y consolidación de nuevas variedades de café, la expansión de cultivos ilícitos y la constante extracción de maderas, han ido destruyendo los pocos bosques aún existentes, así como la enorme riqueza y variedad de fauna y flora*. Estos factores han contribuido al deterioro constante de la Sierra, lo que obliga a que contribuyamos desde todas las esferas de la sociedad para proteger un paraíso sin igual, que hoy es hogar de un ecosistema que si desaparece, perecerían numerosas especies de aves, mamíferos y anfibios.

Este macizo es de gran importancia a nivel ambiental como a nivel económico, pues la sierra aporta agua a la Ciénaga Grande de Santa Marta, y a su vez, regula la salinidad del afluente. De igual forma, la Sierra Ne-

vada de Santa Marta modera el clima del departamento y una gran extensión del Caribe colombiano. Según (Barranquillabierta.com, 2013).

Esta iniciativa reconoce que la Ciénaga Grande de Santa Marta, es un ecosistema dependiente y estrechamente vinculado a la Sierra Nevada de Santa Marta, por tal razón, se incluyó dentro del objeto del proyecto de ley, medidas especiales para la protección, preservación y gestión ambiental de la ciénaga, dada la importancia que representa no solo para la región y su gente, sino de la importancia para el mundo, pues allí se concentra una riqueza en biodiversidad de vital importancia para Colombia. Es esencial reconocer que la Ciénaga está en peligro por los cambios de los ciclos hídricos, que entre otras cosas afectan la salinidad y la oxigenación de las lagunas, afectando a más de 25 mil pescadores que sustentan su existir y el de sus familias de este importante santuario.

Este extraordinario complejo hidrológico, es santuario de centenares de especies de flora y fauna que habitan a lo largo y ancho del ecosistema, así como un punto central de regulación climática e hidrológica, indica la publicación de la Universidad Nacional en su sitio web Uniperiódico, (Nacional, 2013) que: *“La Ciénaga Grande de Santa Marta tiene dimensiones enormes. Si en sus 730 km² de espejo agua se ubicara el área urbana de Bogotá, la ciudad cabría dos veces. Es la laguna litoral o albufera más grande de Colombia. Y, si se suman todas las lagunas de sus alrededores, alcanza a ocupar 3.487 km² (datos de la Corporación Autónoma Regional del Magdalena). Y que... Según Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNN), el lugar está conformado por las acumulaciones progresivas de sedimentos provenientes del río Magdalena y por bosques de manglar, ríos, caños y áreas pantanosas. Hace parte de un complejo de aguas de unas cien ciénagas que presentan diferentes niveles de sedimentación y salinidad”*.

La ciénaga alberga una de las pesquerías artesanales de más peso del país, conformada por cerca de cuatro mil pescadores que explotan unas cincuenta especies, pero es importante indicar que llegan a este espejo de agua contaminantes a través del río Magdalena, de las escorrentías del sector agropecuario, situación que afecta el equilibrio ambiental de la región, anotando de igual forma, el efecto negativo que se ha surtido por los cambios del uso del suelo y la disminución del caudal de varios ríos afectando las condiciones hidrológicas y, por ende, a las especies.

Este proyecto de ley, no tiene otro fin que el de generar un marco normativo de protección, que permita lograr un cambio frente al cuidado y la protección que reclaman estos dos ecosistemas; hay que tener en cuenta que, aunque históricamente se han relacionado los problemas ambientales de la Ciénaga y de la Sierra con cambios hidrológicos provocados por el hombre, es de fundamental importancia establecer herramientas que protejan de manera efectiva la biodiversidad de la región Caribe, y en especial la del departamento del Magdalena.

Colombia debe centrar y enfocar sus esfuerzos en la protección del medio ambiente, racionalizando el uso de los suelos, generando condiciones de explotación sostenibles enfocados al cuidado eficiente de los recursos naturales.

Marco Normativo

Normas Constitucionales

En materia ambiental, la Constitución Política de Colombia de 1991 elevó a norma constitucional la consideración, manejo y conservación de los recursos naturales y el medio ambiente, a través de los siguientes principios fundamentales:

El medio ambiente como patrimonio común: En el **artículo 8°** se incorpora dicho principio, al imponerle al Estado y a las personas la obligación de proteger las riquezas culturales y naturales, así como el deber de las personas y del ciudadano de proteger los recursos naturales y de velar por la conservación del ambiente.

Derecho a un Ambiente Sano: En el **artículo 79**, se consagra que: *“Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”*.

Seguidamente en el **artículo 80**, establece como deber del Estado la planificación del 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 zonas fronterizas*. Lo anterior implica asegurar que la satisfacción de las necesidades actuales se realice de una manera tal que no comprometa la capacidad y el derecho de las futuras generaciones para satisfacer las propias.

En el **artículo 95**, les asigna a las personas, el deber de la protección de los recursos culturales y naturales del país, y de velar por la conservación de un ambiente sano.

Leyes, Decretos y Resoluciones

Ley 99 de 1993: Crea el Ministerio del Medio Ambiente y Organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA). Reforma el sector Público encargado de la gestión ambiental. Organiza el Sistema Nacional Ambiental y exige la Planificación de la gestión ambiental de proyectos. Los principios que se destacan y que están relacionados con las actividades portuarias son: La definición de los fundamentos de la política ambiental, la estructura del SINA en cabeza del Ministerio del Medio Ambiente, los procedimientos de licenciamiento ambiental como requisito para la ejecución de proyectos o actividades que puedan causar daño al ambiente y los mecanismos de participación ciudadana en todas las etapas de desarrollo de este tipo de proyectos.

Ley 491 de 1999: Define el seguro ecológico y delitos contra los recursos naturales y el ambiente y se modifica el Código Penal.

Ley 1450 de 2011: Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Artículo: 202.

Ley 1333 de 2009: Medidas Preventivas.

Resolución número 0471 del 8 de junio de 1998 del Ministerio del Medio Ambiente “por la cual se re-delimita el Santuario de Flora y Fauna Ciénaga Grande de Santa Marta”.

Decreto 2857 de 1981 Ordenación y protección de cuencas hidrográficas.

Decreto 3888 del 8 de octubre de 2009, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, decreta en su artículo primero, designar como Humedal para ser incluido en la Lista de Humedales de importancia Internacional, EL SISTEMA DELTA ESTUARIANO DEL RÍO MAGDALENA, CIÉNAGA GRANDE DE SANTA MARTA.

Decreto-ley 2811 de 1974 por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

Decreto 622 de 1977 Prohibiciones en Parques Nacionales Naturales.

Jurisprudencia

La Corte Constitucional se ha pronunciado respecto al tema que nos atañe en el presente proyecto de ley de la siguiente manera:

Igualmente, en la Sentencia T-453 de 1998, la Corte expresó:

“El Estado, de conformidad con el artículo 80 de la Carta, tiene el deber de realizar la planeación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar así su desarrollo sostenible, conservación y restauración, sin descuidar su deber de prevenir el deterioro ambiental que eventualmente se pueda generar”.

En cuanto al Principio de Precaución y Prevención, la corte ha manifestado a través de la Sentencia C-703 de 2010, lo siguiente:

“La Constitución encarga al Estado de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, así como de imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados, labor preventiva que adquiere especial significado tratándose del medio ambiente, para cuya puesta en práctica suele apoyarse en varios principios, dentro de los que se destacan los de prevención y precaución, pues dicha labor tiene que ver tanto con los riesgos o daños cuyo efecto no pueda ser conocido anticipadamente, como con aquellos en los cuales resulta posible conocer el efecto antes de su producción”.


JAIIME ENRIQUE SERRANO PÉREZ
Representante a la Cámara


FRANKLIN LOZANO DE LA OSSA
Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 2 de agosto de 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 043 con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes Jaime Serrano Pérez y Franklin Lozano de la Ossa.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 044 DE 2016
CÁMARA

por medio de la cual se crean los Incentivos Verdes, se reglamenta el Pago por Servicios Ambientales y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 2 de agosto de 2016

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Presidente

Cámara de Representantes

Congreso de la República

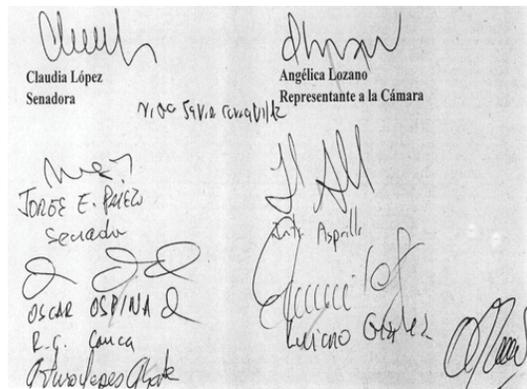
Asunto: Proyecto de ley número 044 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se crean los Incentivos Verdes, se reglamenta el Pago por Servicios Ambientales y se dictan otras disposiciones.*

Respetado señor Pinto:

En nuestra condición de congresistas, nos disponemos a radicar ante la Cámara de Representantes el presente proyecto de ley que busca crear los Incentivos Verdes como instrumento económico de compensación e incentivo a los municipios y a los diferentes actores del Sistema Nacional Ambiental por la conservación de los ecosistemas, áreas ambientales y áreas protegidas en su jurisdicción y el pago por servicios ambientales a privados por la conservación de su patrimonio natural.

En este sentido, presentamos a consideración del Senado el presente proyecto, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la ley. Por tal motivo, adjunto original y tres (3) copias del documento, así como una copia en medio magnético (CD).

Cordialmente,



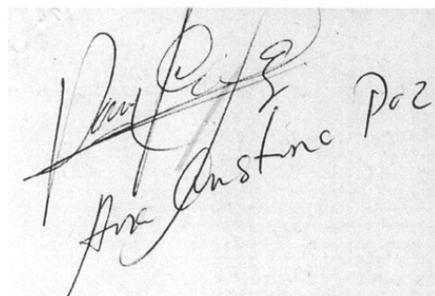
Claudia López
Senadora

Angélica Lozano
Representante a la Cámara

Jorge E. Pérez
Senador

Oscar Ospina
E.G. García

Álvaro López



Ana Carolina Paz

PROYECTO DE LEY NÚMERO 044 DE 2016
CÁMARA

por medio de la cual se crean los Incentivos Verdes, se reglamenta el Pago por Servicios Ambientales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DEL OBJETO

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto la creación de los Incentivos Verdes como instrumento económico de compensación e incentivo para la conservación de ecosistemas y áreas ambientales registradas en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales o en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (Runap).

TÍTULO II

DEL REGISTRO ÚNICO DE ECOSISTEMAS Y ÁREAS AMBIENTALES

Artículo 2°. *Del Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales.* Además de las categorías de protección ambiental que hacen parte del Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá incluir los demás espacios naturales que considere relevantes. Corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible actualizar anualmente el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales y a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales actualizar anualmente el Registro Único de Áreas Protegidas (Runap) para efectos de las políticas ambientales de implementación de los Incentivos Verdes, Pagos por Servicios Ambientales (PSA) y otros incentivos a la conservación. Los registros deberán incluir las características y usos de las áreas ahí registradas. Los entes territoriales y autoridades ambientales deberán reportar al menos una vez durante su periodo de gobierno o administración la información actualizada sobre ecosistemas y áreas ambientales en su jurisdicción al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para que sea incluida en el respectivo registro.

Parágrafo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible actualizará al menos una vez durante cada periodo gubernamental el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales actualizará anualmente el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas, incluyendo sus usos y características y la evolución de su estado de conservación, así como los ajustes y lineamientos que consideren adecuados para incentivar el uso ambiental apropiado de los mismos.

TÍTULO III

DE LOS INCENTIVOS VERDES

Artículo 3°. *Incentivos verdes para la conservación ambiental.* Créase un incentivo económico para la conservación ambiental orientado a los municipios con áreas registradas en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales o en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (Runap).

Artículo 4°. *De la financiación y funcionamiento de los Incentivos Verdes.* Las fuentes y el destino de los recursos de los Incentivos Verdes serán los siguientes:

1. Con cargo al Presupuesto General de la Nación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, girará anualmente a los municipios en donde existan ecosistemas y áreas ambientales registradas en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales o en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (Runap) las cantidades que equivalgan a lo que tales municipios dejen de recaudar por concepto del impuesto predial, según certificación del respectivo tesorero municipal.

Para efectos de dar cumplimiento a lo aquí dispuesto, la tarifa aplicable para las áreas ubicadas en los ecosistemas y áreas ambientales será la resultante del promedio ponderado de las tarifas definidas para los demás predios del respectivo municipio o distrito, según la metodología expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

Estos recursos podrán ser destinados por los municipios para la atención de las necesidades básicas insatisfechas en el municipio, enfocadas al cumplimiento de estándares de calidad de vida y desarrollo sostenible.

2. Con cargo al Fondo Nacional Ambiental (Fonam) se podrán financiar proyectos de conservación, desarrollo sostenible, prevención, corrección y restauración ambiental de las áreas registradas en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales o el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (Runap) en los municipios. Estos proyectos podrán ser presentados por los municipios o cualquiera de los miembros que conforman el Sistema Nacional Ambiental, así como actores de carácter privado y deberán ser aprobados por el Comité de Administración y Dirección del Fonam.

Parágrafo. La compensación del predial de la que trata el numeral 1 de este artículo se implementará de forma progresiva dando prioridad a las categorías de manejo que integran el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y que están destinadas a actividades de conservación estricta.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 89 de la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 89. Dirección y Administración del Fonam. Las funciones de dirección y administración del Fonam estarán a cargo del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quien podrá delegarlas en el Viceministro. El Comité de Administración y Dirección, hará las veces de organismo decisorio en materia de dirección y administración del Fondo y en él se tomarán las decisiones pertinentes, conforme al estatuto reglamentario que al efecto expida el Gobierno nacional.

Como principales criterios para la financiación de proyectos a nivel regional con recursos del Fonam, el Comité de Administración y Dirección deberá tener en cuenta:

1. Que sean proyectos estratégicos de conservación, desarrollo sostenible, prevención, corrección y restauración ambiental de los ecosistemas, áreas ambientales y áreas protegidas registradas en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales o en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (Runap).

2. El ingreso per cápita de las poblaciones beneficiarias de manera que las zonas más pobres sean prioritariamente beneficiadas.

El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible será el representante legal del Fonam y el ordenador del gasto.

Parágrafo. Los municipios contarán en todo momento con asistencia técnica y capacitación en formulación de proyectos y metodologías de valoración y priorización de la inversión ambiental por parte del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en concordancia con sus funciones.

Artículo 6°. *Mecanismo de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de los Incentivos Verdes.* El Departamento Nacional de Planeación y la Contraloría General de la República establecerán un mecanismo especial de monitoreo y seguimiento de los recursos que se giren en virtud de los Incentivos Verdes.

Corresponde a la autoridad ambiental competente ejercer las funciones de control y evaluación de los incentivos verdes. En caso de presentarse hallazgos se informará al Fonam para que se suspendan los giros de los incentivos verdes hasta que hayan superado los hechos que dieron lugar a la suspensión.

TÍTULO III

DEL PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES

Artículo 7°. *Pago por Servicios Ambientales.* El Pago por Servicios Ambientales es un instrumento mediante el cual personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, otorgan un monto de dinero voluntariamente o en cumplimiento de una obligación legal, a personas, comunidades y/o asociaciones que llevan a cabo actividades que generan beneficios en términos de servicios ambientales de conservación y uso sostenible del medio ambiente.

Artículo 8°. *Programa Nacional de Pago por Servicios Ambientales.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con el apoyo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y junto con las instituciones que conforman el Sistema Nacional Ambiental creará y coordinará el Programa Nacional de Pago por Servicios Ambientales. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible definirá los principios que regirán el diseño, implementación y seguimiento de los proyectos de Pago por Servicios Ambientales y los elementos que los integran.

Parágrafo. El Programa Nacional de Pago por Servicios Ambientales deberá armonizar los esquemas de Pago por Servicios Ambientales contenidos en la presente ley y los vigentes al momento de la promulgación de la misma.

Artículo 9°. *Beneficiarios del incentivo económico de Pago por Servicios Ambientales.* Serán beneficiarios del incentivo económico de Pago por Servicios Ambientales las personas naturales o jurídicas, pequeños o medianos propietarios, poseedores, meros tenedores, ocupantes de predios que tengan en sus límites hectáreas registradas en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales o en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas y ejecuten proyectos de conservación y uso sostenible que generen o mantengan servicios ambientales.

Artículo 10. *Operador del PSA.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará el mecanismo financiero y las entidades encargadas de la administración de recursos para la ejecución del pago por servicios ambientales.

Artículo 11. *Fuentes de financiación.* El pago por servicios ambientales será financiado como mínimo por las siguientes fuentes: Presupuesto General de la Nación, recursos de los municipios y departamentos, recursos de cooperación internacional, recursos del Sistema General de Regalías, recursos del sector privado y compensaciones por pérdida de biodiversidad en el marco de la licencia ambiental.

Artículo 12. *Valor del incentivo de Pago por Servicios Ambientales.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará el valor económico a ser pagado a los beneficiarios del incentivo económico de Pago por Servicios Ambientales.

Artículo 13. *Verificación, monitoreo y seguimiento.* El pago por servicios ambientales estará condicionado a la verificación, monitoreo y seguimiento por parte de la autoridad ambiental competente de los servicios ambientales generados por el beneficiario.

Parágrafo. En caso de incumplimiento por parte de los beneficiarios del incentivo económico de pago por servicios ambientales será suspendido el pago y la autoridad ambiental competente podrá iniciar un proceso sancionatorio ambiental si a ello hubiere lugar.

Artículo 14. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.

Cordialmente,

CLAUDIA LÓPEZ
SENADORA

ANGÉLICA LOZANO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

JORGE E. PÉREZ
SENADOR

OSCAR OSPINA
R. C. Cauca

ÁLVARO GIL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Contexto

El presente proyecto de ley tiene el objetivo general de crear un esquema de incentivos para que los agentes territoriales públicos (municipios) y agentes privados realicen actividades que promuevan la protección, conservación y recuperación del patrimonio ecológico de sus territorios. Dentro de este esquema, el presente proyecto de ley propone la creación de 3 mecanismos de incentivos:

a) Crear un esquema llamado *incentivos verdes*, para compensar a los municipios el predial que dejan de percibir por la conservación de sus ecosistemas, áreas ambientales y áreas protegidas, de forma que estos puedan financiar, entre otros, programas de conservación de la biodiversidad y la prevención, corrección, restauración y desarrollo ambiental sostenible. Con esto, el Estado establecería un esquema de incentivos dirigido a los agentes públicos que a nivel territorial tienen la capacidad de velar por la protección de su patrimonio ambiental;

b) Incentivar proyectos de protección ambiental ejecutados por los diferentes miembros del Sistema Nacional Ambiental y privados;

c) Crear un esquema de Pago por Servicios Ambientales (PSA) que se otorguen a los agentes privados por labores de cuidado y preservación en su lugar de residencia. Este esquema de PSA tiene la ventaja de servir al mismo tiempo como alternativa para mejorar las condiciones de vida de los habitantes rurales de nuestro país.

Con los mecanismos de los literales b) y c), el Estado establecería un esquema de incentivos dirigido a agentes privados, para motivar en ellos las actividades de conservación y recuperación del medio ambiente.

Es preciso resaltar que los esquemas de incentivos verdes y pagos por servicios ambientales pueden llegar a ser tan amplios como diversos son los servicios ecosistémicos que pueda llegar a prestar el patrimonio natural colombiano.

El Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Pnuma) ha identificado 17 países mega-diversos en el mundo, dentro de los cuales Colombia ocupa el segundo puesto, después de Brasil, con 51.871 especies registradas en la Infraestructura Mundial de Información sobre Biodiversidad (GBIF) entre las que se encuentran 66 especies exclusivas de aves, 1.543 especies exclusivas de orquídeas y 367 especies exclusivas de anfibios, entre otras. Según el Sistema de Información sobre Biodiversidad en Colombia hay 314 tipos de ecosistemas, 32 biomas terrestres, los bosques naturales ocupan el 53% del territorio continental y los ecosistemas de páramo representan aproximadamente el 2% del territorio colombiano y aportan agua al 70% de la población (SIB Colombia, 2014).

Es de resaltar que Colombia está ad portas de un proceso de posconflicto y la inversión territorial en materia ambiental es un factor clave para la construcción de una paz estable y duradera. Como lo muestra un reciente artículo del Centro de Derecho y Política Ambiental de la Universidad de Yale, existe una importante correlación ($\rho = 0.38$) entre qué tan pacífico es un país¹ y su desempeño en materia ambiental.² Como se observa en el Gráfico 1, Colombia se encuentra en un punto en el cual su desempeño ambiental es relativamente bueno para su índice de paz, pero sigue estando por debajo del desempeño de países de la región como Costa Rica, Brasil, Ecuador, México y Venezuela. Por lo tanto, el posconflicto se convierte en una oportunidad para desarrollar estrategias que, como los incentivos verdes y el pago por servicios ambientales, permitan mejorar el desempeño ambiental del país.

¹ Medido a través de 22 variables que componen el Índice de Paz Global.

² Medido a través del Índice de Desempeño Ambiental que tiene en cuenta tanto la protección de los ecosistemas, como el efecto sobre la salud pública.

para disminuir la presión que ejerce la urbanización sobre zonas agrícolas o de conservación (Walls y McConnell, 2007; Karanja y Rama, 2011).

– Pago por Servicios Ambientales (PSA): es un instrumento cuyo objetivo es persuadir a los propietarios para que hagan un cambio en el uso del suelo a favor de la conservación, o disuadirlos de la explotación de un área que merece ser protegida (Vargas y Reyes, 2011).

En síntesis, el presente proyecto de ley propone la creación de dos instrumentos económicos: (1) los incentivos verdes y (2) el pago por servicios ambientales. El propósito de los incentivos verdes es compensar el predial a los municipios que tienen en su jurisdicción áreas protegidas registradas en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas, pues al conservar su patrimonio natural generan externalidades positivas para toda la sociedad, que actualmente no son valoradas económicamente. La compensación del predial a través de los incentivos verdes se asemeja a la compensación del predial que hace actualmente el Ministerio de Hacienda a los municipios con presencia de resguardos indígenas en su jurisdicción. En este sentido, la Ley 223 de 1995 dispone en su artículo 184 que “con cargo al Presupuesto Nacional, la Nación girará anualmente, a los municipios en donde existan resguardos indígenas, las cantidades que equivalgan a lo que tales municipios dejen de recaudar según certificación del respectivo tesorero municipal, por concepto del impuesto predial unificado, o no hayan recaudado por el impuesto y las sobretasas legales”. Adicionalmente, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) estableció en la Resolución número 612 de 2012 una metodología concreta aplicable a los resguardos indígenas para realizar dicha compensación. Con base en la experiencia de los resguardos indígenas se proponen los incentivos verdes como compensación del predial a los municipios.

La segunda parte del proyecto de ley propone la creación de los pagos por servicios ambientales como pagos a privados con el objetivo de reconocer el servicio ambiental que estos brindan a la sociedad cuando desarrollan proyectos de conservación y uso sostenible e inducir un aumento de dichas actividades que generen beneficios ambientales.

1.2. Generalidades del Pago por Servicios Ambientales

Existe una variedad de servicios ambientales que causan beneficios a la sociedad y son subestimados o no tienen un valor monetario directo, y que tienen sin número de impactos positivos para la sociedad, tales como (Forest Trends, et al., 2008)³:

– Obtención de bienes del medio ambiente: renovación de tierras para la producción de comida, agua limpia y materiales renovables para usos productivos.

– Aumento de la estabilidad ecosistémica para garantizar la estabilidad climática, la regulación de epidemias y la disminución de las causas que llevan a desastres naturales.

– Disfrute estético, espiritual, educacional y recreacional de los espacios naturales conservados.

En este sentido los esquemas de pago por servicios ambientales han surgido con el fin de otorgar un reconocimiento monetario a los proveedores de dichos servicios y con esto, incentivar que agentes privados realicen actividades que promuevan el cuidado del medio ambiente.

Adicionalmente, los PSA se presentan como una alternativa de beneficios potenciales para los habitantes pobres de las zonas rurales (*ibid.*, 2008), lo cual resulta de vital importancia en Colombia, en donde la pobreza rural asciende al 44% (Índice de Pobreza Multidimensional, DANE, 2015) frente al 15% urbano. Estos beneficios para los habitantes rurales no se restringen al mejoramiento de ingresos monetarios, sino al conocimiento que acumulen debido a la implementación de actividades de uso sostenible en sus territorios.

Por otro lado, los esquemas de pago por servicios ambientales se fundamentan en la lógica de internalización de las externalidades Pigou (1920)⁴. Una externalidad se presenta cuando un individuo o corporación desarrolla una actividad que genera efectos a otros sin que el agente que los genera pague directamente por ellos o sea recompensado por generarlos.

– Cuando un agente causa un efecto perjudicial no deseado derivado de su actividad económica, este efecto se denomina externalidad negativa. Una de las principales externalidades negativas de nuestra sociedad es la contaminación. Internalizar una externalidad negativa indica que los agentes le paguen a la sociedad por ocasionar dichos efectos negativos no deseados. Por esto se justifica que las empresas contaminantes deban pagar impuestos adicionales por causar dicha contaminación.

– Por otro lado, cuando un agente ocasiona un efecto positivo como parte de sus actividades, estos se denominan externalidades positivas. Una externalidad positiva se internaliza cuando al agente que la ocasiona se le otorga un pago en retribución por dicho efecto positivo que causa para la sociedad. En este sentido, el pago por servicios ambientales surge como un mecanismo para otorgar un reconocimiento económico a los privados que generen efectos ambientales positivos para la sociedad.

El diseño e implementación de un esquema de PSA requiere un esfuerzo técnico importante en términos de cuantificación de los servicios y establecimiento de las tarifas (Forest Trends, et al., 2008), tareas de las que existen antecedentes importantes en la región, en especial en el caso Costa Rica.

Teniendo en cuenta las dimensiones del patrimonio ambiental que posee Colombia, es preocupante que en la actualidad este tipo de esquema de incentivos sea tan incipiente, vacío que pretende solucionarse con el presente proyecto de ley.

1.3. Conservación y cambio climático: Adaptación es conservación

Colombia es uno de los países más vulnerables al cambio climático y este es uno de sus mayores desafíos (PNUD, 2010). El alto grado de vulnerabilidad de Colombia se debe a varios factores como la ubicación de la mayoría de la población en zonas costeras inun-

³ Forest Trends, The Katoomba Group, and UNEP (2008). **Payments for Ecosystem Services Getting Started: A Primer** Published in May 2008.

⁴ Pigou (1920) *The Economics of Welfare*.

dables y en las partes altas de las cordilleras donde los suelos son inestables y hay amenaza de escasez hídrica. Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), algunos de los impactos esperados por el cambio climático en Colombia son: impactos sobre la calidad de vida de los colombianos, especialmente la población rural, aceleramiento del desplazamiento debido a desastres asociados al clima, erosión de suelos, desertificación, riesgo para la producción agrícola por causa de inundaciones, vendavales y granizadas, además de riesgo para la infraestructura del país, especialmente para asentamientos precarios. Estos riesgos son consecuencia del fuerte impacto que los cambios en la temperatura y en las precipitaciones generan en varios ecosistemas. Por ejemplo, los nevados y páramos, que abastecen de agua al país, se verán reducidos y por ende se limitarán los servicios ecosistémicos que prestan.

Para la definición de políticas claras y eficaces para hacer frente al cambio climático es necesario tener en cuenta que, a nivel global, los países se clasifican en dos grandes grupos: los que producen mayores emisiones de gases efecto invernadero (países desarrollados en su mayoría) y los que producen menores emisiones de gases pero que, por sus condiciones geográficas y socioeconómicas, son los más vulnerables (países en desarrollo en su mayoría). Mientras los primeros deben enfocar sus esfuerzos en acciones de mitigación, es decir, reducir sus emisiones, los segundos, grupo al que pertenece Colombia, deben enfocar sus esfuerzos en adaptarse y reducir sus condiciones de vulnerabilidad frente al cambio climático. Como los países han contribuido en distintos niveles a la degradación del medio ambiente, las medidas que deben adoptar deben ser acordes a su nivel de vulnerabilidad y a la cantidad de emisiones que producen (ONU, 1992).

El panorama de cambios ambientales que se están presentando a nivel global afectará no solo a la biodiversidad mundial, sino además a las diferentes especies individualmente, a las poblaciones y a la composición y función de los ecosistemas (WWF, 2012). Ante este escenario y la previsión según la cual varios ecosistemas estarán en situación de vulnerabilidad frente al cambio climático, deben desarrollarse proyectos de adaptación “enfocados en el rol de los ecosistemas y la importancia de su conservación” (BID, 2010) para generar servicios ecosistémicos, económicos y aumentar la resistencia de los ecosistemas del país. La creación de un Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales, de los incentivos verdes para compensar a los municipios por la conservación del patrimonio natural en su jurisdicción y el pago por servicios ambientales son un incentivo para proteger los ecosistemas estratégicos, áreas ambientales y áreas protegidas para hacer frente a la variabilidad de la temperatura y precipitaciones y de esta forma adaptarse al cambio climático. El entendimiento sobre las transformaciones de nuestro territorio y la conservación y gestión de la biodiversidad oportuna, como pilares del desarrollo sostenible, permitirán una mejor adaptación a los efectos del cambio climático.

2. Costos y consecuencias de la degradación ambiental

La ubicación, características geográficas y la heterogeneidad ambiental hacen de Colombia “un verda-

dero mosaico tropical” según el PNUD, que resulta de los cerca de 314 tipos de ecosistemas continentales y costeros que componen el territorio nacional. De estos ecosistemas se deriva una amplia variedad de servicios ecosistémicos que suministran bienes y servicios a los sectores productivos y están relacionados en algunas ocasiones con los modos de vida de comunidades locales (PNUD, 2014). Sin embargo, según el Análisis Ambiental de País adelantado por el Banco Mundial, la degradación ambiental genera en Colombia un costo equivalente al 3,5% del PIB debido a los cambios asociados a la degradación de servicios ecosistémicos que traen como consecuencia inundaciones, derrumbes y degradación del suelo.

Los ecosistemas en Colombia se ven afectados por varios motores de pérdida de biodiversidad y servicios ecosistémicos según el PNUD. Uno de los motores que mayor impacto genera son los cambios en el uso del suelo. Por ejemplo, en los últimos 50 años se ha pasado de 14,6 millones a 39 millones de hectáreas ganaderas que han reemplazado el bosque por pasturas degradadas (PNUD, 2014). Así mismo, la degradación de servicios ecosistémicos asociados a la regulación hídrica, la estabilidad de los suelos y los climas extremos ha generado la destrucción de cerca del 14% de la red vial nacional y la afectación del 7% de la población colombiana por inundaciones y deslizamientos (PNUD, 2014).

Otro motor de pérdida de biodiversidad es el crecimiento de la demanda de materias primas que ha generado una rápida expansión del sector minero en los años recientes. Según la Resolución número 045 del 20 de junio de 2012 de la Agencia Nacional de Minería, en la actualidad existen más de 19.000 solicitudes mineras por resolver. Estas, sumadas a los títulos mineros ya otorgados y a la declaración de áreas estratégicas mineras en la Amazonia y el Pacífico, dan cuenta de 40 millones de hectáreas de los 114 millones de hectáreas que conforman el territorio continental.

De la misma manera, la contaminación y toxicación del agua contribuyen gravemente a la degradación ambiental, ya que factores como la minería de carbón y oro, la agricultura industrial, la ganadería y los asentamientos humanos están identificados por la Contraloría General de la Nación como causantes de degradación de la calidad del agua. Adicionalmente, los plaguicidas de uso agropecuario y la sedimentación han afectado ríos y humedales desencadenando efectos severos sobre la biodiversidad y la pérdida de servicios tales como la provisión de agua limpia para consumo humano y otros usos (PNUD, 2014). De acuerdo a cifras del Ideam, Colombia perdió cerca de 6 millones de hectáreas de bosques durante los últimos 20 años; si bien la tasa anual de deforestación ha disminuido, solo durante 2013 se deforestaron casi 121.000 hectáreas, de las cuales el 65% se encuentra en los 217 municipios con parques nacionales naturales. Esta problemática se hace más relevante al considerar que los bosques naturales de Colombia almacenan en promedio 121,9 toneladas de carbono por hectárea, lo que convierte la deforestación en una fuente importante de gases efecto invernadero (Phillips *et al.* Ideam, 2012, p. 41 en Bases Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018). Por tanto, los esfuerzos por ampliar las áreas del Sistema Nacional de Áreas

Protegidas a través del Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales son relevantes y necesarios.

Según el informe del Instituto Humboldt *Biodiversidad 2014*, el panorama de la biodiversidad en Colombia es muy difícil, pues sobre los datos de biodiversidad se reflejan los “efectos acumulativos de siglos de transformación e intervención humana sobre los ecosistemas continentales del país” (Instituto Alexander von Humboldt, 2014). Las cifras sobre amenaza para la diversidad de especies presentadas por el Instituto Humboldt hablan por sí mismas:

– Las regiones del país donde se concentra el mayor número de especies con algún grado de amenaza son los Andes y el Chocó biogeográfico.

– “Si se mantiene la tendencia actual, a 2030 se perdería un 12% adicional de los bosques remanentes, principalmente en la región Andina y en las zonas de piedemonte. Si el país toma una ruta de economía extractivista y expansión de la frontera agrícola, la deforestación alcanzaría un 27%, afectando grandes áreas de la región amazónica y el Orinoco” (Instituto Alexander von Humboldt, 2014).

– “La interacción entre las amenazas actuales, derivadas de actividades humanas que actúan como motores de transformación, y las vulnerabilidades intrínsecas de los ecosistemas continentales de Colombia, hacen que las probabilidades de que estos ecosistemas colapsen varía entre 37% y 87%” (Instituto Alexander von Humboldt, 2014) con mayor riesgo en la región Andina, Caribe y Orinoquía.

– A esto se suma el vacío en la información sobre biodiversidad de ciertas regiones del país. “La Orinoquía, la Amazonía y el Caribe son las regiones con más vacíos de datos biológicos en Colombia. Incluso las áreas más muestreadas del país alcanzan solo la mitad estimada de registros posibles para una documentación aceptable de su biodiversidad” (Instituto Alexander von Humboldt, 2014).

De esta manera, el segundo país con mayor megadiversidad a nivel global está enfrentando un proceso de deterioro ambiental de gran escala, sin enfocarse en instrumentos de aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, de información sobre los diferentes ecosistemas y especies de Colombia y de investigación sobre las transformaciones del territorio, en detrimento de un interés superior constitucional como es la protección del ambiente.

3. Antecedentes

Desde la promulgación de la Ley 99 de 1993 y de la Constitución “Ecológica” de 1991 se han desarrollado varios instrumentos enfocados en la conservación de la biodiversidad y protección de los ecosistemas y en contrarrestar la degradación ambiental del país. Cabe resaltar que en la experiencia colombiana no hay un esquema estandarizado para la compensación por conservación ni para la implementación de pagos por servicios ambientales y otros incentivos para la protección ambiental. La legislación ambiental colombiana presenta varios casos que cumplen con alguna o varias características de la definición de compensación por conservación y de pago por servicios ambientales que se constituyen como antecedentes para el esquema de

Incentivos Verdes y Pago por Servicios Ambientales que propone el presente proyecto de ley.

Así, a nivel general se puede hablar de: Certificado de Incentivo Forestal a la Conservación, Certificado de Incentivo Forestal a la Reforestación, Programa de Familias Guardabosques y Esquemas de Pagos por Servicios Ambientales del Decreto 953 de 2013. Los cuatro modelos, de aplicación nacional, tienen en común el objetivo de promover la conservación como alternativa económica.

3.1. Certificado de Incentivo Forestal a la Conservación

El Decreto 900 de 1997 reglamenta el Certificado de Incentivo Forestal con fines de conservación (CIF) establecido en la Ley 139 de 1994 y el parágrafo del artículo 250 de la Ley 223 de 1995. Este certificado es definido como un reconocimiento por los costos directos e indirectos en que incurre un propietario por conservar en su predio ecosistemas naturales boscosos poco o nada intervenidos.

Así, se otorga el CIF de conservación a las zonas de bosques naturales poco o nada intervenidas que se ubican en (1) bosques localizados por encima de la cota de 2.500 m s. n. m., (2) bosques cuya sucesión vegetal se encuentre en estado primario o secundario y que se halle localizado al margen de los cursos de agua y de los humedales, (3) bosques localizados en predios ubicados dentro del Sistema de Parques Nacionales o Parques Regionales Naturales, siempre y cuando hayan sido titulados antes de la declaratoria del área como parque, (4) bosques que se encuentren en las cuencas hidrográficas que surten acueductos veredales y municipales. Así mismo, la ley dispone que el valor base del certificado forestal de conservación será de 7 salarios mínimos mensuales vigentes por hectárea de bosque y podrá ser ajustado por la autoridad ambiental competente. Adicionalmente, la ley estableció que el CIF de conservación tendría una vigencia de hasta diez (10) años.

Aunque con dicha reglamentación, el Gobierno nacional pretendía introducir un sistema de compensación forestal, el CIF de conservación en la actualidad no ha operado por falta de garantías en torno a su capacidad de cumplimiento, ya que el incentivo contó con escasos recursos para su implementación los primeros dos años (Rodríguez & Foucat, 2013) y en la actualidad no cuenta con la disponibilidad de recursos requeridos para financiar proyectos a 10 años (Blanco, 2006). Evidencia de esto es que para 1999 el CIF contaba con un presupuesto de 1.300 millones de pesos que solo podrían ser ejecutados una vez se definiera el Manual Operativo del CIF (Blanco, 2006), pero dicho manual fue adoptado por ley solo hasta junio de 2012 por medio de la Resolución 000201 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Esto tuvo como consecuencia que desde el año 1999 hasta la fecha no se hayan realizado nuevas asignaciones al CIF de conservación (Corporación Ecoversa, 2009).

3.2. Certificado de Incentivo Forestal a la Reforestación

El Certificado de Incentivo Forestal (CIF) para reforestación fue creado por Ley 139 de 1994. Este certificado funciona como un reconocimiento económico

por parte del Estado a las externalidades positivas⁵ de la reforestación, de manera que los beneficios ambientales y sociales generados sean apropiables por el conjunto de la población. El fin de este certificado es el de promover la realización de inversiones directas en nuevas plantaciones forestales de carácter protector o productor en terrenos de aptitud forestal. Pueden acceder a este tipo de incentivo las personas naturales o jurídicas de carácter privado, entidades descentralizadas municipales o distritales cuyo objeto sea la prestación de servicios públicos de acueducto y alcantarillado y entidades territoriales, que administren y manejen recursos naturales renovables y del ambiente.

Aunque el CIF de reforestación puede tener efectos positivos en materia de conservación de los ecosistemas contribuyendo con una menor presión sobre los bosques naturales y permitiendo la rehabilitación de zonas y suelos con fuerte erosión, esta contribución no ha sido evaluada en su totalidad. La eficiencia del instrumento en la promoción de las plantaciones forestales de orden comercial ha llevado al abandono de la promoción de la reforestación protectora. Aunque uno de los principales soportes para el otorgamiento del incentivo se basa en las “externalidades” ambientales de la reforestación, el otorgamiento de dicho incentivo no evalúa estos aspectos y asume que cualquier tipo de reforestación comercial traerá beneficios ambientales (Corporación Ecoversa, 2009). Lo anterior demuestra que no se tiene una clara idea de los efectos ambientales de la reforestación ni de sus implicaciones en recuperación y promoción de la diversidad y variabilidad de especies nativas (Blanco, 2006), lo que convierte al CIF de reforestación en una herramienta poco productiva en términos ambientales.

3.3. Programa de Familias Guardabosques (PFGB)

Este programa se implementó a partir de una política de gobierno desarrollada desde el año 2003. El PFGB busca generar procesos autosostenibles de desarrollo alternativo, con el fin de beneficiar a comunidades localizadas en ecosistemas estratégicos o áreas de conservación y protección, diferentes a aquellas pertenecientes al Sistema de Parques Nacionales Naturales (áreas protegidas y de conservación), con la presencia o en riesgo de ser afectadas por los cultivos ilícitos, para que se vinculen y comprometan como Familias Guardabosques, evitando su expansión y contribuyendo a su reducción y erradicación definitiva (DNP, 2009).

El Conpes 3218 de 2003 fijó el valor del incentivo en un monto anual de \$5 millones a ser entregados a las familias beneficiarias mediante seis pagos bimestrales de \$833.000 cada uno. Sin embargo, mediante una Directiva Presidencial y con el fin de ampliar la cobertura del programa, se redujo el incentivo económico a \$3,6 millones anuales, entregados en seis pagos de \$600.000. Además del apoyo económico, el programa ofrece apoyo técnico (social, productivo y ambiental) por un tiempo definido, a cambio del cuidado de bosques (conservación o regeneración) y de que las familias emprendan proyectos productivos que hagan

un uso alternativo legal y sostenible de la tierra y los recursos naturales (Blanco, 2006).

El problema de este programa es que en la mayoría de los casos, la denominación de familias guardabosques no implica ninguna obligación de monitorizar el estado del medio ambiente o proteger activamente los bosques, sino que la obligación principal es no talarlo para la siembra de cultivos ilícitos de coca o amapola. Sin embargo, ha servido como incentivo de conservación ya que el programa entregó, durante el periodo 2003-2011, más de \$767.000 millones como incentivo económico directo a 124.853 familias beneficiadas (APC Colombia, 2012). Asimismo, más de 1,2 millones de hectáreas del territorio nacional se encuentran libres de coca y amapola y en proceso de revegetalización, recuperación o conservación (Blanco, 2006).

3.4. Pago por Servicios Ambientales del Decreto número 953 de 2013

Los antecedentes en Colombia de la compensación por servicios ambientales se contemplan a partir de la Ley 23 de 1973. En su artículo 7º, se expone que el Gobierno nacional podrá crear incentivos y estímulos económicos para fomentar programas e iniciativas encaminadas a la protección del medio ambiente. Dicha reglamentación se materializa con el Decreto 953 de 2013, que reglamenta el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, sobre adquisición de áreas de interés para acueductos municipales.

El objetivo general de dicho decreto es reglamentar la conservación y recuperación de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten a los acueductos municipales, distritales y regionales, mediante su adquisición y mantenimiento, con lo que se incluye por primera vez en Colombia un esquema de pago por servicios ambientales. Sobre este último, se establece que el pago por servicios ambientales será asociado a servicios relacionados con recursos hídricos. Así las cosas, se define el pago por servicios ambientales como el incentivo, en dinero o en especie, que las entidades territoriales podrán reconocer contractualmente a los propietarios y poseedores regulares de predios ubicados en las áreas de importancia estratégica, en forma temporal, por uso del suelo que permita la conservación o recuperación de los ecosistemas naturales y en consecuencia la provisión o mejoramiento de los servicios ambientales asociados al recurso hídrico.

La anterior definición tiene dos características esenciales: 1. El Pago por Servicios Ambientales (PSA) se asocia únicamente a los servicios que promuevan la conservación de los recursos hídricos, y 2. El Pago por Servicios Ambientales se erige como el pago por parte de las entidades territoriales a un privado.

El Decreto 953 de 2013 estableció que los departamentos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% del total de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de las áreas de importancia estratégica, con el objeto de conservar los recursos hídricos o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales en dichas áreas. Aun teniendo en cuenta la anterior reglamentación, y según información de 22 Corporaciones Autónomas Regionales y 6 Corporaciones para el Desarrollo Sostenible, 2.403.498

⁵ Externalidades como por ejemplo la regulación del régimen hidrológico, el control de la erosión y la conformación de corredores biológicos (Blanco, 2006).

hectáreas han sido adquiridas en áreas de importancia estratégica por los entes territoriales, pero a la fecha no se han implementado esquemas de pago por servicios ambientales en ningún departamento o municipio.

4. Política comparada: Brasil y Costa Rica

En materia de compensación ambiental, dos casos han destacado en América Latina: ICMS Ecológico en Brasil y el modelo Pago por Servicios Ambientales en Costa Rica.

4.1. Brasil: ICMS Ecológico

El ICMS Ecológico o IVA Verde es un impuesto cobrado por los diferentes estados brasileños sobre el comercio de mercancías y prestación de servicios de transporte con un componente ecológico. Esto se traduce en la remuneración o recompensa a quien conserva o produce servicios ambientales mediante la adopción de prácticas que privilegien la protección de ecosistemas. Para garantizar la autonomía financiera de los municipios, la Constitución brasileña establece en su artículo 158 que el 25% del recaudo del impuesto del Estado sobre la circulación de mercancías y prestación de servicios de transporte (ICMS) será de destinación municipal. El 75% de ese 25% debe ser distribuido según los criterios establecidos en la Constitución y el 25% puede ser distribuido conforme a la ley de cada Estado, dentro de este último se encuentra el ICMS Ecológico.

El objetivo de esta herramienta de compensación ecológica es incentivar la protección, adecuación y mantenimiento de áreas protegidas, también la gestión de residuos sólidos, tratamiento de aguas residuales y otros servicios ambientales determinados en función de cada ley estatal. Por ejemplo, los municipios de Antonina y Guaracema, ubicados en el Estado de Paraná, pioneros en la implementación de esquemas de compensación por conservación, recibieron más de USD 2 millones a través del ICMS Ecológico para el mantenimiento de 18.000 hectáreas de reservas naturales, dentro de las que se encuentran cuatro grandes Reservas Privadas de Patrimonio Natural⁶. (SPVS - Sociedade do Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental, 2011). En otro estado como Minas Gerais el promedio anual distribuido mediante ICMS-E es de aproximadamente USD 5 millones, con lo que cerca del 30% de sus municipios participan actualmente en este programa de compensación ambiental, debido en parte al incentivo que representan los monto fijos que se estipulan en estos dos estados de Brasil como compensación a la conservación del medio ambiente (May, Neto, Denardin, & Loureiro). Minas Gerais es uno de los estados que mejores resultados ha obtenido con la implementación del ICMS-E, pues ha demostrado un aumento significativo en las Unidades de Conservación dentro de su territorio, ya que de las 109 Unidades con las que empezó el modelo, pasaron a tener 440 unidades, solo 5 años después de la implementación del im-

puesto. Las áreas de protección municipales de Minas Gerais fueron las que registraron un mayor aumento al pasar de 6 a 155. Así las cosas, el total de área protegida en el Estado creció más del 60% en 10 años, dejando de representar el 0,7% para representar actualmente el 40% del territorio de Minas Gerais (Fernandes, Coelho I, Fernandes II & Lima, 2003).

Hasta 2010, entre los estados que más compensación económica recibieron por la implementación del ICMS Ecológico se destacan: Ceará, con aproximadamente USD 17 millones; Mato Grosso do Sul y Minas Gerais, con cerca de R\$ 18 millones, y São Paulo, con un poco más de USD 30 millones (The Nature Conservancy, 2010). Cada estado tiene la posibilidad de definir la destinación específica que da a los recursos que obtiene por medio del ICMS-E. En el estado de Ceará, por ejemplo, los recursos son redistribuidos por medio de un Índice de Sustentabilidad Ambiental a los diferentes municipios. Dicho índice tiene en cuenta variables como el manejo responsable de residuos sólidos, la vulnerabilidad de los recursos hídricos, el tratamiento de aguas residuales, entre otros (Hempel, 2008). En el caso de Mato Grosso, los ingresos obtenidos a razón del ICMS-E son invertidos en Unidades de Conservación Ambiental⁷, es decir, en espacios de conservación ecológica que protegen los servicios ecosistémicos que ahí se presentan. En São Paulo los ingresos son invertidos en la protección y mejora de Unidades de Conservación Ambiental así como también en la conservación de agua destinada a la generación de energía eléctrica (Oliveira, 2013).

4.2. Costa Rica: Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)

El siguiente modelo por resaltar es el Programa de Pago por Servicios Ambientales implementado en Costa Rica. Este es un reconocimiento financiero del Estado a través del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo) a los propietarios y poseedores de bosques y plantaciones forestales por los servicios ambientales que estos proveen y que inciden directamente en la protección y mejoramiento del medio ambiente (Fonafifo, 2014).

Conforme a la Ley Forestal 7575, Costa Rica reconoce la compensación de los siguientes servicios ambientales: (1) mitigación de emisiones de gases de

⁶ Según la Ley 9985 de Brasil, de 18 de julio de 2000, "las reservas son áreas privadas gravadas con perpetuidad, con objetivo de conservar la diversidad biológica". Más allá de conservar belleza escénica y ambientes históricos, las RPPN asumen cada vez más objetivos de protección de recursos, manejo de recursos naturales, desarrollo de investigaciones científicas, mantenimiento del equilibrio climático, entre otros servicios ambientales. La creación de las reservas es voluntaria y exclusiva por parte del propietario (WWF Brasil, 2014).

⁷ Las Unidades de Conservación Ambiental se dividen en dos grupos, a saber: 1. Unidades de Protección completa: La protección de la naturaleza es el principal objetivo de estas unidades, por lo que las normas y los reglamentos son más restrictivos. Este grupo solo permite el uso indirecto de los recursos naturales; es decir, uno que no implique el consumo, la recolección o el daño a los recursos naturales. Por ejemplo: la recreación en contacto con la naturaleza, el turismo ecológico, la investigación científica, la educación ambiental e interpretación, entre otros. Teniendo en cuenta lo anterior, dentro de esta categoría se encuentran: Las estaciones ecológicas, las reservas biológicas, parques, monumentos naturales y refugios de vida silvestre. 2. Unidades de Uso Sustentable: Son áreas destinadas a conciliar la conservación de la naturaleza con el uso sostenible de los recursos naturales. En este grupo, las actividades relacionadas con la obtención y utilización de los recursos naturales están permitidas, siempre y cuando se asegure la sostenibilidad de los recursos ambientales renovables, los procesos ecológicos y la conservación de recursos hídricos (Ministerio del Medio Ambiente de Brasil, 2015).

efecto invernadero (fijación, reducción, secuestro, almacenamiento y absorción), (2) protección del agua para uso urbano, rural o hidroeléctrico, (3) protección de la biodiversidad para su conservación y uso sostenible, científico y farmacéutico, de investigación y de mejoramiento genético, así como para la protección de ecosistemas y formas de vida, y (4) belleza escénica natural para fines turísticos y científicos. Los destinatarios del pago por servicios ambientales en Costa Rica son privados.

El Fondo Nacional de Financiamiento Forestal percibe la mayoría de sus recursos por medio de aportes financieros recibidos del Estado, mediante presupuestos ordinarios y extraordinarios, el cuarenta por ciento (40%) del monto de los ingresos provenientes del impuesto a la madera, recursos de las emisiones de bonos forestales y otros tipos de fuentes de financiación como créditos y donaciones (Ley Forestal 7575, 1996). El esquema de pago por servicios ambientales costarricense está enfocado en la riqueza forestal del país, pues los recursos de Fonafifo se destinan a los bosques, plantaciones forestales que inciden directamente en la protección y el mejoramiento del medio ambiente (Ley Forestal 7575, 1996). El programa de pago por servicios ambientales es una de las principales razones por las cuales la cobertura boscosa de este país pasó del 21% del territorio en los años 80 a 52% en 2012 (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 2012).

Así mismo, de las 2.628.000 hectáreas cubiertas de bosque que tiene Costa Rica, 770.000 han sido sometidas a este programa de 1997 al 2010. Esta última cifra en un 85% para la protección de bosques y un 15 % distribuido en reforestación. Adicionalmente, 8.500 familias involucradas en el programa y los certificados de servicios ambientales han generado alrededor de USD 18 millones (Fonafifo, 2011).

El análisis de dos modelos de aprovechamiento sostenible y conservación del medio ambiente de dos países megadiversos como son Costa Rica y Brasil permite identificar lineamientos desde las políticas públicas de la región que podrían aplicarse en Colombia y que se tienen en cuenta para la propuesta de Incentivos Verdes del presente proyecto de ley.

5. Marco normativo

5.1. Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente. Decreto 2811 de 1974

El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables establece una de las bases más importantes de protección de la biodiversidad y recursos naturales del país. Este código establece y regula una serie de figuras de manejo y protección de los recursos naturales cuya reserva, declaración y administración se precisó posteriormente mediante la Ley 99 de 1993. Algunas de esas figuras fueron reguladas individualmente, mientras otras carecen aún de reglamentación.

El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables establece en su primer artículo una premisa esencial al ordenamiento ambiental colombiano, esto es, que “el ambiente es patrimonio común” y que la “preservación y manejo de los recursos naturales renovables también son de utilidad pública e interés social”.

A partir de ahí el Código se encarga de la regulación y manejo de recursos renovables como la atmósfera, el agua en cualquiera de sus estados, la tierra, el suelo, el subsuelo, la flora, la fauna, fuentes primarias de energía no agotables, recursos biológicos del agua, paisaje, entre otros.

Este código resulta importante en la formulación de una ley sobre compensación por conservación del patrimonio natural de los municipios en la medida en que establece las bases normativas que deben guiar el instrumento de compensación. Así, el artículo 7° establece que “toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente sano” y fija los principios según los cuales debe darse el uso de elementos ambientales y de recursos naturales renovables. Además, dispone en su artículo 13 que “con el objeto de fomentar la conservación, mejoramiento y restauración del ambiente y de los recursos naturales renovables, el Gobierno establecerá incentivos económicos”, con lo que se establece el marco normativo a partir del cual se estructuran las regalías por conservación ambiental.

5.2. Constitución Política de 1991: Constitución “ecológica”

La protección de la biodiversidad y la conservación de áreas de especial importancia ecológica son dos temas ampliamente desarrollados en la normatividad colombiana. Así, la Constitución Política de 1991 establece una serie de deberes ambientales a cargo del Estado y los particulares. El artículo 79 contiene el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, además de conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para lograr tales fines. Adicionalmente, el artículo 80 constitucional establece el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, la conservación de los recursos naturales, restauración o sustitución, además de la cooperación con otros Estados para la protección de los ecosistemas fronterizos. La Constitución también determina una serie de deberes compartidos entre el Estado y los particulares como lo previsto en el artículo 8°, sobre la obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la nación y la obligación de velar por la conservación de un ambiente sano.

5.3. Bloque de constitucionalidad

Colombia ha ratificado varios instrumentos de derecho internacional sobre protección del ambiente y la biodiversidad. Así, el Convenio de Diversidad Biológica aprobado por la Ley 165 de 1994 establece un marco claro según el cual la conservación de la diversidad, el uso sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos deben ser objetivos primordiales del Estado. Dicho Convenio establece que Colombia, como Parte de este, debe establecer un sistema de áreas protegidas con directrices para su selección, establecimiento y ordenación, así como para la promoción de la protección de los ecosistemas y del desarrollo ambientalmente sostenible de las zonas adyacentes a los ecosistemas y la rehabilitación y restauración de los ecosistemas degradados y las especies amenazadas y evitar la reducción actual del ritmo de pérdida de biodiversidad.

En este sentido, el principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992 establece: “En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas (...) Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos” (ONU, 1992). La directriz dada en este sentido por el Convenio de Diversidad Biológica no limita la información solo a algunas categorías de protección como lo hace el Decreto número 2372 de 2010, sino que deja abierta la posibilidad de inclusión de varias categorías. Esta es la base para la creación de un Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales que sea administrado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y que contenga información sobre el patrimonio natural de cada uno de los municipios de Colombia y en el que se encuentren incluidas categorías como ecosistemas estratégicos, páramos, humedales, reservas de recursos naturales renovables y demás categorías que actualmente no son contempladas por el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (Runap).

5.4. Ley 99 de 1993

La Ley 99 de 1993 contiene lo previsto en el Convenio de Diversidad Biológica; concretamente, el primer principio general ambiental dispone que la biodiversidad, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, debe ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible. Con anterioridad, el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables (Decreto 2811 de 1974) estableció las principales directrices para la reserva, declaración y administración de distintas figuras de manejo y protección de los recursos naturales renovables.

Salvo la categoría de Parques Nacionales Naturales, que cuenta con un sistema e instrumentos definidos para su declaración, administración y registro, el panorama demuestra que muchos otros ecosistemas no están vinculados a una categoría de protección ni a un sistema de información y administración que garantice su conservación. En seguimiento de los principios generales ambientales contenidos en la Ley 99 de 1993, el presente proyecto de ley propone una solución para llenar esos vacíos frente a la amplia gama de áreas de protección ambiental y ecosistemas que conforman Colombia.

5.5. Decreto 2372 de 2010

Es necesario ampliar el espectro de figuras legales de protección en el sentido de organizar los ecosistemas que no hacen parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales a través del Registro Único de Ecosistemas y Áreas ambientales como lo propone el presente proyecto de ley. Si bien el Decreto 2372 de 2010 pretendía responder a la necesidad de una “reglamentación sistémica que regule integralmente las diversas categorías y denominaciones legales en el marco del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap)” (D. 2372 de 2010) con objetivos, criterios, directrices y procedimientos claros para la selección, establecimiento y ordenación de las áreas protegidas con mecanismos que permitieran la coordinación efectiva del sistema, muchas áreas y ecosistemas protegidos quedaron por fuera de las categorías del Sinap.

Así, el Decreto 2372 de 2010 establece una serie de categorías que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap): áreas protegidas públicas (sistema de parques nacionales naturales, reservas forestales protectoras, parques naturales regionales, distritos de manejo integrado, distritos de conservación de suelos, áreas de recreación), áreas protegidas privadas (reservas naturales de la sociedad civil), suelos de protección. Sin embargo, hay dos grandes problemas: en primer lugar, no se cumple con el principio de información, pues no existe un registro único nacional que permita conocer el patrimonio natural de cada uno de los municipios de Colombia y en segundo lugar el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (Runap) y las áreas protegidas que conforman el Sinap excluyen otras categorías de protección y ecosistemas de gran importancia ambiental. Así, los ecosistemas estratégicos, páramos, humedales, manglares, pastos marinos, arrecifes, reservas forestales de la Ley 2ª de 1959, áreas especiales para la protección de la fauna silvestre, distritos de manejo integrado que no se han registrado en el Runap, distritos de conservación de suelos que no se han registrado en el Runap y las demás categorías de protección ambiental que no están registradas ni hacen parte de un sistema integral de ecosistemas y áreas ambientales que dé cuenta de la biodiversidad a lo largo del territorio nacional.

6. Síntesis del proyecto de ley

El proyecto de ley, “*por medio de la cual se crean y se regulan los Incentivos Verdes, el Pago por Servicios Ambientales y se dictan otras disposiciones*”, propone la creación de un instrumento económico, cuyo nombre será Incentivos Verdes, como herramienta para la protección y conservación de los ecosistemas estratégicos, áreas ambientales y áreas protegidas. Este proyecto de ley estructura un modelo que retoma la importancia de los municipios como integrantes fundamentales del Sistema Nacional Ambiental (Sina) que deben cumplir funciones de conservación y protección de su patrimonio natural. Se trata entonces de un instrumento que a corto plazo incentivará la formulación de proyectos de conservación y usos sostenibles por parte de los municipios y a largo plazo permitirá a los municipios subsistir a través de la conservación y uso sostenible de su territorio. Nuestros cálculos estiman que por lo menos 498 municipios se beneficiarán con ingresos de aproximadamente \$1 billón en los próximos 15 años.

El presente proyecto de ley propone una alternativa para los municipios biodiversos que actualmente encuentran en su patrimonio ambiental una carga para su desarrollo socioeconómico y no una oportunidad para el mismo. Con este instrumento económico no solo se contribuye a la conservación del patrimonio natural colombiano, sino que además se plantea como una solución frente a los preocupantes efectos que genera el cambio climático sobre nuestro territorio nacional. Adicionalmente, se propone la consagración legal del pago por servicios ambientales a partir de los lineamientos generales para su implementación.

El 16 de septiembre de 2015 se llevó a cabo una Audiencia Pública en la que participaron el Viceministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Directora de la Unidad de Parques Nacionales Naturales, el Director del Departamento Nacional de Planeación y varios expertos del sector ambiental, cuyos comentarios y re-

comendaciones se acogen en el texto del presente proyecto de ley. Así mismo, el 30 de noviembre de 2015 se realizó el foro Iniciativas Verdes para la Sostenibilidad Ambiental en la Universidad del Rosario en la que se recibieron los comentarios y observaciones de expertos como Manuel Rodríguez, Julio Carrizosa, Margarita Marino, entre otros, que se incluyeron en el presente texto.

6.1. Explicación propuesta de artículos del proyecto de ley “por la cual se crean los Incentivos Verdes, el Pago por Servicios Ambientales y se dictan otras disposiciones”

Artículo 1°. Título y Objeto

Los incentivos verdes propuestos en el presente proyecto de ley se proponen como un instrumento económico de compensación por la protección del patrimonio natural que abarca tanto los recursos naturales renovables como los no renovables. En consecuencia, se propone el término “incentivos verdes” como nombre para el instrumento económico que crea el proyecto de ley, pues abarca plenamente los dos objetivos con los que fue creado, esto es (1) la compensación a los municipios por el predial que dejan de percibir cuando en su jurisdicción hay áreas correspondientes a categorías de manejo ambiental de conservación estricta exoneradas del pago de predial, y (2) financiación de proyectos de conservación y uso sostenible.

Adicionalmente, el artículo primero establece que los incentivos verdes serán tanto para la compensación de predial a municipios como también para destinarlos para la financiación de proyectos de conservación y uso sostenible presentados por los diferentes actores del Sistema Nacional Ambiental, entre los que están los municipios, pero no solo estos.

Artículo 2°. Del Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales

El artículo 2° del presente proyecto de ley propone la inclusión de áreas al Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales con el fin de ampliar su cobertura. El Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales hace parte de la Ley 1753 de 2015, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018” y la propuesta del presente proyecto de ley es complementarlo en tres aspectos: (1) Establece la obligación de actualizar de manera dinámica tanto el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales y el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (Runap); (2) establece obligación de incluir las características y usos de las áreas registradas en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales y el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (Runap) con el objetivo de tener una línea base del nivel de conservación y usos del suelo de los ecosistemas, áreas ambientales, áreas protegidas y en general de todos los predios registrados. Este segundo punto resulta importante para consolidar los esfuerzos que se han venido adelantando desde el DANE con los resultados del Censo Nacional Agropecuario (CNA), según el cual de los 12.968.833,5 hectáreas que estudió el Censo correspondientes a 56 áreas naturales del Sistema de Parques Nacionales Naturales, 6,05 millones de hectáreas están dedicadas netamente a los bosques naturales, 6,5 millones en temas agropecuarios y las 226.000 restantes en temas no agrarios; (3) establece una obligación en cabeza de los entes territoriales

y autoridades ambientales de reportar anualmente la información actualizada con la que cuentan sobre ecosistemas y áreas ambientales en su jurisdicción al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, pues son las entidades territoriales y las diferentes autoridades ambientales quienes de primera mano conocen los cambios en su territorio y ecosistemas y con la información que aporten permitirán complementar la información disponible sobre el patrimonio natural colombiano.

Artículo 3°. De los Incentivos Verdes para la conservación ambiental

El artículo 3° propone la definición de los Incentivos Verdes como “incentivo económico para la compensación ambiental”, que abarca la definición inicial como “instrumento económico de compensación”, y el segundo componente, como se dijo anteriormente, es la financiación de proyectos de uso sostenible y conservación presentados por los diferentes actores que conforman el Sistema Nacional Ambiental y actores de carácter privado.

Artículo 4°. De la financiación y funcionamiento de los Incentivos Verdes

El artículo 4° contiene en detalle los dos componentes que conforman los incentivos verdes, señalando sus fuentes de financiación y posibles usos.

Así, el **primer componente** es la compensación del predial que se financiará mediante el Presupuesto General de la Nación, tal como sucede en la actualidad con los resguardos indígenas y los territorios colectivos de comunidades negras. Según derecho de petición respondido por la Unidad de Parques Nacionales Naturales (PNN), usando información del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), al año 2014 existen alrededor de 7.212 predios en las 59 áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales; no obstante, no todos los predios poseen folio de matrícula, lo que ha impedido que jurídicamente puedan ser estudiados. En este sentido, la Unidad Administrativa de Parques Nacionales Naturales reporta que a la fecha se han estudiado 2.782 predios entre las vigencias 2011 y 2013, que tienen folio de matrícula inmobiliaria, más otros 1.376 predios que no estaban reportados, pero fueron evidenciados en los estudios de títulos realizados en las distintas Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, que se encontraban en las respectivas áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, dando un total de 4.158 predios estudiados. De esos 4.158 predios, la Unidad de Parques Nacionales Naturales certifica que 972 acreditan propiedad privada de acuerdo a las leyes agrarias vigentes (Ley 200 de 1936 y Ley 160 de 1994), y 360 predios figuran a nombre de la Nación. Así mismo, 466 expedientes se encuentran en procesos administrativos o agrarios en el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), y 2.360 se encuentran en la tipología de propiedad en discusión y están a la espera de concepto técnico del Grupo de Sistemas de Información y Radiocomunicaciones para ser enviados al Incoder y que este determine si se trata de predios de la nación o de propiedad privada. Frente a las hectáreas de los predios mencionados, la Unidad de Parques Nacionales Naturales expresa que no es posible determinarlas por las inconsistencias espaciales evidenciadas en los estudios jurídicos. Además, responde que no cuenta con una base de datos que permita identificar tri-

butariamente qué predios en las áreas protegidas están sujetos o se encuentran exentos del impuesto predial unificado.

En ese sentido, ante la precariedad de información sobre predios, no es posible realizar un cálculo exacto del impacto fiscal que tendría este componente. Para aproximarnos a dicho valor, usamos la información provista por el IGAC a nivel municipal en materia de avalúo catastral rural, y el número de hectáreas por municipio registradas en el Runap según la Unidad de Parques Nacionales Naturales. Adicionalmente, se usó la información del Sistema de Información Geográfica para la Planeación y el Ordenamiento Territorial (Sigot) en cuanto al área total de los municipios.

Con estas tres variables y bajo el supuesto que todos los municipios cobran el piso de la tarifa del predial (5 por mil), se realizó la siguiente estimación:

$$IF = \sum_i \left(\frac{AR_i * \left(\frac{5}{1000} \right)}{AM_i} \right) * RUNAP_i$$

Donde:

$IF =$ Impacto Fiscal

$AR_i =$ Avalúo Rural del municipio i

$AM_i =$ Área del municipio i

$RUNAP_i =$ Hectáreas del municipio i en RUNAP

La lógica detrás de esta estimación es la siguiente:

1) Se multiplica el avalúo rural del municipio por la tarifa del predial; con ese se obtiene un aproximado al recaudo que debería tener el municipio por ese concepto.

2) Se divide ese recaudo estimado sobre el total del área del municipio, de forma que se obtiene el recaudo promedio por hectárea.

3) Se multiplica ese recaudo promedio por hectárea por el número de hectáreas del municipio que se encuentran registradas en el Runap.

4) Se realiza la sumatoria de este valor hallado en el paso 3) para todos los municipios.

Como se mencionó anteriormente, esta estimación no es exacta y tiene varias limitaciones, entre ellas: i) el cálculo se debería hacer sobre los predios, para poder excluir a los privados, como lo establece el artículo; en ese sentido puede presentarse una sobrestimación; ii) se supone que todos los municipios cobran la tarifa mínima del predial, lo cual no es lejano de la realidad, especialmente teniendo en cuenta que esa tarifa mínima se incrementó en 2011 mediante el artículo 23 de la Ley 1450; iii) se divide el recaudo del predial rural estimado sobre el total del área del municipio; no obstante, la cabecera municipal suele ser una proporción muy pequeña de los municipios.

El resultado de esta estimación es que el impacto fiscal de este componente podría alcanzar los **\$ 84.023 millones anualmente** si se fueran a compensar absolutamente todos los 15,7 millones de hectáreas que hacen parte del Runap, que es el registro que ya existe. No obstante, el parágrafo incluido en este artículo establece claramente que

“La compensación del predial de la que trata el numeral 1 de este artículo se implementará de forma progresiva dando prioridad a las categorías de manejo que integran el sistema nacional de áreas protegidas y que están destinadas a actividades de conservación estricta”.

En ese orden de ideas, la implementación progresiva de esta medida implicaría compensar inicialmente solo las áreas de Parques Nacionales Naturales, es decir, 13 millones de hectáreas, lo cual tendría un impacto fiscal de **\$ 27.104 millones anualmente**⁸.

Por otra parte, el **segundo componente** será la financiación de proyectos de conservación, desarrollo sostenible, prevención y restauración ambiental de las áreas registradas en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales o el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas en los municipios, la cual se realizará mediante presentación de dichos proyectos, por parte de cualquier miembro del SINA o de actores privados al Fondo Nacional Ambiental (Fonam).

Este segundo componente de los incentivos verdes **no genera un impacto fiscal**, en el sentido que la modificación que se introduce permite a más actores, todos los del Sina y privados, participar por unos recursos que ya existen en el Presupuesto General de la Nación. Por ejemplo, de acuerdo a las bases de ejecución del presupuesto en la página web del DNP, con corte a 30 de abril de 2015, el Fonam tenía una apropiación presupuestal de \$ 186.000 millones; no obstante, algunos de esos recursos se destinan a proyectos en cabeza de la Unidad de Parques Nacionales Naturales y para el licenciamiento ambiental. Aun así, la gran mayoría de los recursos, \$150.000 millones de pesos, están asignados al proyecto denominado “Apoyo en la implementación de las políticas ambientales del país que contribuyen al cumplimiento de las metas sectoriales PND - Distribución Previo Concepto DNP”. Es decir, a una bolsa de recursos a los cuales entrarían a participar los municipios y privados con sus proyectos de conservación, desarrollo sostenible, prevención y restauración ambiental.

Artículo 5°. Dirección y administración del Fonam

El artículo 5° del presente proyecto de ley propone modificar el artículo 89 de la Ley 99 de 1993, sobre la dirección y administración del Fonam. Primero, se ajusta el artículo a los términos incluidos en el artículo 246 de la Ley 1753 de 2015, sobre las subcuentas del Fondo Nacional Ambiental y se adecúa al nuevo diseño institucional contemplado en la Resolución 1978 de 2015 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que organiza el Comité de Administración y Dirección del Fondo Nacional Ambiental (Fonam). Adicionalmente, el artículo 6° propone incluir un nuevo criterio de priorización, concretamente, un criterio ambiental y no solamente social como el que está actualmente. Este nuevo criterio para la financiación de proyectos a nivel regional con recursos del Fonam

⁸ La diferencia entre los 84.023 millones de pesos anuales haciendo el cálculo de compensación con las hectáreas de RUNAP (15.697.695 ha) y los 27.104 millones de pesos anuales haciendo el cálculo de compensación con las hectáreas de PNN (13.001.268 ha) se presenta debido a que los municipios que mayor compensación reciben por albergar hectáreas de RUNAP en su territorio tienen en promedio avalúos rurales más altos.

establece que deberá tratarse de proyectos de conservación, desarrollo sostenible, prevención y restauración ambiental de los ecosistemas, áreas ambientales y áreas protegidas en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales o en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (Runap).

Artículo 6°. Mecanismo de monitoreo, seguimiento, control y evaluación de los Incentivos Verdes

En este artículo se aclara que las funciones de monitoreo y seguimiento de los incentivos verdes serán competencia del DNP, mientras que las funciones de control y evaluación estarán en cabeza de la autoridad ambiental competente.

Artículo 7°. Pago por servicios ambientales

En este artículo presenta la definición del PSA como un instrumento económico mediante el cual se le otorga una suma de dinero a personas o comunidades que realizan actividades que proveen servicios ambientales tales como regulación hídrica, protección de bosques y de la biodiversidad, captura de carbono, paisajismo, entre otros, y que inciden directamente en la protección y mejoramiento del medio ambiente.

Artículo 8°. Crea el Programa Nacional de Pago por Servicios Ambientales a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con el apoyo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y en coordinación con las instituciones que conforman el Sistema Nacional Ambiental (Sina) con el objetivo de coordinar la implementación de los PSA en el territorio nacional y establecer los principios y criterios que guían la misma.

Artículo 9°. Beneficiarios del incentivo económico de pago por servicios ambientales

Se definen los beneficiarios del esquema de PSA como las personas naturales o jurídicas, pequeños o medianos propietarios, poseedores, meros tenedores, ocupantes de predios que tengan en sus límites hectáreas registradas en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales o en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas y ejecuten proyectos de conservación y uso sostenible que generen o mantengan servicios ambientales. Así mismo, se determina que los beneficiarios deberán residir en el predio en donde ejecuten las actividades que les generen el PSA.

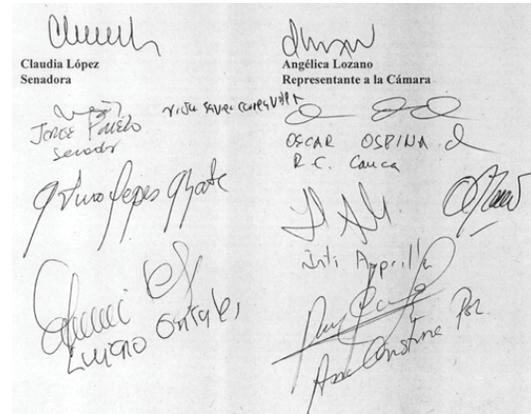
Artículo 10. Se estipula que el **Operador del PSA** será el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Artículo 11. Este artículo determina las **fuentes de financiación** mínimas de donde se obtendrán los recursos para el esquema PSA.

Artículo 11. Estipula que el **valor del incentivo de Pago por Servicios Ambientales** para los beneficiarios será reglamentado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Artículo 12. Este artículo dicta que el PSA estará condicionado a la verificación, monitorización y seguimiento por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y que será suspendido en caso de incumplimiento.

El **artículo 13** define la vigencia a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



CONTENIDO

Gaceta número 597 - Martes, 9 de agosto de 2016
 CÁMARA DE REPRESENTANTES
 PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA Págs.

Proyecto de ley estatutaria número 042 de 2016 Cámara, por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley Estatutaria número 1475 de 2011 y se dictan otras disposiciones.....	1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 041 de 2016 Cámara, por la cual se tutela el derecho al libre desarrollo sexual de las niñas y niños menores de 14 años.....	5
Proyecto de ley número 043 de 2016 Cámara, por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de protección, preservación gestión ecológica y ambiental de la Sierra Nevada de Santa Marta y la Ciénaga Grande del Magdalena”, y se dictan otras disposiciones	9
Proyecto de ley número 044 de 2016 Cámara, por medio de la cual se crean los Incentivos Verdes, se reglamenta el Pago por Servicios Ambientales y se dictan otras disposiciones.....	15