



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 634

Bogotá, D. C., martes, 1º de agosto de 2017

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariassenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 31 DE 2017 SENADO

por medio de la cual se deroga el Decreto-ley 902 de 2017.

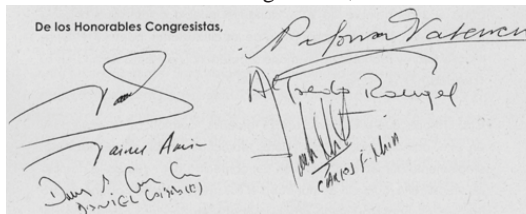
El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Deróguese el Decreto-ley 902 de 2017 “por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Congresistas,



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El día 26 de septiembre de 2016 se firmó el Acuerdo de Paz con las FARC, un antecedente que marcó la historia de Colombia, y no precisamente por el hecho de la firma de un acuerdo, sino, por los graves hechos ilegítimos que se desencadenaron y que hoy ponen en jaque la institucionalidad y el Estado Social y Democrático de Derecho que se constituyó con la Constitución Política de 1991.

En razón al punto 6.6 del Acuerdo sobre “Refrendación” se registró “en esa medida aceptamos el mecanismo de participación popular que la Corte indique y en los términos que este alto tribunal señale” fue así, como el mecanismo de participación

que se llevó a instancias democráticas y a someterse a la voluntad del pueblo, fue el Plebiscito, el cual se llevó a cabo el 2 de octubre de 2016, donde el pueblo colombiano negó la refrendación con el voto mayoritario de los ciudadanos, pues 6.419.759 se manifestaron y rechazaron de manera categórica el Pacto suscrito en su totalidad.

Cabe resaltar que el Gobierno realizó retoques “cosméticos” al Acuerdo, y en este, como en tantos procederes reprochables del actual Gobierno, simplemente aumentó la extensión del contenido del Acuerdo, a cambio de simplificarlo, como lo demandaba el NO, manifestando haber acogido propuestas, haber atendido observaciones y el mandato ciudadano del Plebiscito del 2 de octubre. Es decir, no se ocupó de los asuntos de fondo y, por el contrario, mantuvo los temas sustanciales negados por el voto popular.

Posteriormente, el Gobierno llevó a cabo una segunda escenografía de firma del Acuerdo, en el Teatro Colón de la ciudad de Bogotá, D. C., el 24 de noviembre de 2016.

Desconociendo la voluntad popular y el valor que representa el ejercicio voluntario del voto y el derecho fundamental que constituye, el Gobierno en su proceder censurable, solicitó al Congreso que, mediante una proposición le aprobara lo que el pueblo en su manifestación constitucional y legítima, le había negado. De esta manera, reemplazó el pronunciamiento popular, y lo sustituyó con una diligencia protocolaria y leguleya. Siendo menester recordar, que una de las cámaras, el Senado de la República, se abstuvo de aprobar la proposición, mientras que la Cámara de Representantes sí lo realizó el 30 de noviembre de 2016, momento en el que infundadamente se consumaron los requisitos de la refrendación popular exigidos por la Constitución, dando paso a la entrada en vigencia del Acto Legislativo número 01 de 2016.

El referido Acto Legislativo número 01 de 2016 “*por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*” fue aprobado el 7 de julio de 2016 por el Congreso de la República, siendo este una reforma constitucional que incorpora un procedimiento legislativo especial bajo un trámite preferencial para los proyectos de ley y de Acto Legislativo, así como para la expedición de decretos, destinados a ejecutar el llamado Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final) con las FARC.

Posteriormente, la Corte Constitucional en la Sentencia C-699 del 13 de diciembre de 2016, Magistrada Ponente María Victoria Calle Correa, determinó que la refrendación popular podía ser definida como “(i) un proceso (ii) en el cual haya participación ciudadana directa, (iii) cuyos resultados deben ser respetados, interpretados y desarrollados de buena fe, en un escenario de búsqueda de mayores consensos, (iv) proceso que puede concluir en virtud de la decisión libre y deliberativa de un órgano revestido de autoridad democrática, (v) sin perjuicio de ulteriores espacios posibles de intervención ciudadana que garanticen una paz “estable y duradera”, concluyendo el máximo Tribunal Constitucional que ese marco conceptual se había cumplido, lo cual reafirmó la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016.

Ahora bien, el acto legislativo enunciado en su artículo 2° estableció una habilitación legislativa extraordinaria para que el Presidente de la República pudiera expedir decretos ley, habilitación que tenía las siguientes características: (i) No podía usarse para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos. (ii) Se sujetan a control constitucional automático posterior a su entrada en vigencia dentro de los dos meses siguientes a su expedición (iii) Es temporal pues solo puede ejercerse dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016¹.

En consideración a lo anterior y en aras de dar cumplimiento a lo ordenado en el acto legislativo enunciado, la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-174 de 2017 Magistrada Ponente María Victoria Calle Correa, declaró exequible el Decreto-ley 121 de 2017 el cual adicionó un capítulo transitorio al Decreto 2067 de 1991 “*por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional*”, estableciendo las reglas de la actuación procesal del Tribunal Constitucional, en el marco de Procedimiento Legislativo Especial para la Paz.

El artículo 3° del Decreto-ley 121 de 2017, señaló que para efectos del cumplimiento de lo previsto en el

artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016, el control de constitucionalidad de los decretos expedidos en ejercicio de las facultades presidenciales para la paz se sujetaría a las normas del Decreto 2067 de 1991, y, en particular, a las siguientes reglas:

“1. El magistrado sustanciador asumirá conocimiento del proceso dentro de los tres (3) días siguientes al reparto del respectivo expediente.

En el auto podrá disponer la práctica de pruebas que considere necesarias, ordenará las comunicaciones e invitaciones correspondientes, dispondrá que se fije en lista el proceso para la intervención ciudadana y ordenará que se corra traslado del expediente al Procurador General de la Nación.

2. El término probatorio no podrá exceder de tres (3) días, contados a partir del día siguiente a la comunicación del auto que asuma conocimiento.

3. Vencido el periodo probatorio, el magistrado sustanciador tendrá dos (2) días para revisar y valorar el material probatorio.

4. Hecha la revisión y valoración del material probatorio, el magistrado sustanciador ordenará dar cumplimiento a las comunicaciones, traslados y fijaciones previstas en el auto que asuma conocimiento.

5. El Procurador General de la Nación contará con un plazo de diez (10) días para rendir el concepto de rigor. El término de intervención ciudadana correrá simultáneamente al del Procurador General de la Nación y hasta por el mismo plazo.

6. El magistrado sustanciador tendrá un plazo de diez (10) días para registrar el proyecto de fallo, contados a partir del día siguiente al vencimiento del término establecido para que el Procurador General rinda concepto.

7. Entre la presentación del proyecto de fallo y la deliberación en la Corte deberán transcurrir por lo menos dos (2) días, salvo cuando se trate de un caso de urgencia nacional.

8. A partir del registro del proyecto de fallo por parte del magistrado sustanciador, la Sala Plena de la Corte Constitucional tendrá un plazo para decidir”².

De igual forma, en el fallo proferido el 22 de marzo de 2017³, la Corte Constitucional estableció 4 parámetros que debían cumplirse, para que un decreto con fuerza de ley expedido en virtud de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República, mediante el Acto Legislativo 01 de 2016 no tuviera que pasar por el Congreso de la República, y ellos son “(i) el ámbito temporal, (ii) la conexidad teleológica (iii) la congruencia entre las motivaciones y las disposiciones del decreto con fuerza de ley (iv) la estricta necesidad”⁴.

En relación al primer requisito, esto es el aspecto temporal, se debe verificar que el Decreto-ley haya

² Corte Constitucional. Sentencia C-174 de 2017. M. P. María Victoria Calle Correa.

³ Ibídem.

⁴ Ibídem.

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-699 de 2016. M. P. María Victoria Calle Correa.

sido expedido dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016, los cuales se cumplieron el pasado 29 de mayo de 2017; de otra parte está la conexidad teleológica, la cual consiste en probar que el Decreto-ley es instrumental para *“la realización de los objetivos o compromisos del Acuerdo final, lo cual supone entonces mostrar su potencial o bien para “facilitar” o bien para “asegurar” la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo final”*⁵.

El tercer requisito que se debe cumplir para que un Decreto-ley expedido se ajuste al Acto Legislativo 01 de 2016, es la congruencia que debe existir entre las motivaciones y las disposiciones del decreto con fuerza de ley, es decir, que *“debe haber conexidad probada entre la exposición de motivos y sus propias disposiciones”*⁶, y finalmente el cuarto parámetro, siendo este tal vez el más importante, es la exigencia de la estricta necesidad, la cual *“supone que debe haber un imperativo de regulación no susceptible de satisfacción por el proceso legislativo especial”*⁷.

Ahora bien, una vez enunciados los parámetros que debió acreditar el Gobierno nacional en la expedición de decretos con fuerza de ley, a continuación se pasará a explicar por qué mediante esta iniciativa legislativa se busca la derogatoria total del Decreto-ley 902 del 29 de mayo de 2017 *“por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”*, como quiera que el mismo no cumple con uno de los requisitos que ha exigido la Corte Constitucional, para evitar su paso por el Congreso de la República.

Al verificar el cumplimiento de los requisitos, se evidencia que el Decreto 902 de 2017, fue expedido y publicado el 29 de mayo de 2017, es decir, dentro de los 180 días, cumpliendo con el aspecto de temporalidad; de igual forma, también se demuestra la conexidad teleológica en términos generales, como quiera que el decreto da cumplimiento a uno de los puntos del Acuerdo Final, este el 1° denominado *“Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral”*.

La tercera regla relacionada con la congruencia entre las motivaciones y las disposiciones del decreto con fuerza de ley, también se acredita, al existir una conexidad entre la exposición de motivos y su articulado, no obstante, al corroborar el último requisito, se encuentra que la estricta necesidad no se configura, como quiera que la Corte Constitucional fue muy clara en señalar que durante la *“implementación del acuerdo final, la rama legislativa tiene competencia principal para legislar. Por tanto, se justifica ejercer las facultades previstas en el artículo 2° demandado solo en circunstancias extraordinarias, cuando resulte estrictamente necesario apelar a ellas en lugar de someter el asunto*

*al procedimiento legislativo correspondiente”*⁸. (Negrilla fuera del texto original).

Así mismo, la Corte ha señalado que *“la exigencia de estricta necesidad se justifica porque toda habilitación extraordinaria para legislar supone un sacrificio para el principio democrático. Mientras el Congreso de la República representa al pueblo, tiene una configuración pluralista y garantías de multiculturalidad, y sus procedimientos son deliberativos y mayoritarios, el Presidente de la República no encarna simultáneamente todos estos valores. Por lo mismo, ese sacrificio debe estar debidamente justificado”*⁹.

En consideración a lo anterior, se debe señalar que los argumentos esgrimidos por el Gobierno nacional para expedir el Decreto-ley 902 de 2017, no se enmarcan en la existencia de una necesidad urgente, como quiera que tan solo se fundamentan en *“la necesidad de implementar un procedimiento eficaz para la protección efectiva de los derechos de los campesinos, campesinas, trabajadores y trabajadoras a la tierra”*¹⁰ y en que *“la irregularidad e informalidad en la propiedad de la tierra deben ser atendidas de manera urgente en zonas de conflicto, como una especial garantía de no repetición (...)”*¹¹, no obstante, estos considerandos no se ajustan a los criterios que enmarcan la estricta necesidad, siendo estos *“(i) la urgencia, (ii) el nivel de deliberación política que requiere la medida, (iii) la importancia de los intereses constitucionales salvaguardados con la medida, (iv) la buena fe en la implementación de los acuerdos”*¹².

Así las cosas, los motivos que llevaron al Gobierno nacional a la expedición del Decreto-ley 902 de 2017, no obedecen a necesidades apremiantes que pudiesen poner en peligro la implementación del acuerdo final, por el contrario, esa normatividad trata temas que perfectamente pueden ser desarrolladas en el marco del procedimiento legislativo ordinario, lo cual permite colegir que el primer presupuesto que se exige para que se configure la estricta necesidad, como lo es la urgencia, no se cumple.

De otra parte, el Decreto-ley 902 es un cuerpo normativo que requiere de una amplia deliberación política, al regular asuntos de trascendencia nacional, como lo es el ordenamiento de la propiedad rural, específicamente la adjudicación y formalización de la tierra, siendo el Congreso de la República la autoridad competente e idónea para deliberar y estudiar esos temas, al ser el representante del pueblo colombiano y configurar una colectividad pluralista y garantista de la multiculturalidad, además de contar con un procedimiento deliberativo, en el que todos los afectados e interesados pueden intervenir y exponer sus argumentos.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-699 de 2016. M. P. María Victoria Calle Correa.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-174 de 2017. M. P. María Victoria Calle Correa.

¹⁰ Exposición de motivos, Decreto Ley 902 de 2017, pg. 11.

¹¹ Exposición de motivos, Decreto Ley 902 de 2017, pg. 12.

¹² Procuraduría General de la Nación. Concepto número 006394 del 11 de julio de 2017.

⁵ Ibídem.

⁶ Ibídem.

⁷ Ibídem.

Lo anterior, también encuentra sustento en que durante la socialización del Decreto-ley 902, si bien, se agotó la consulta previa con las comunidades indígenas, no ocurrió lo mismo con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y paleteras, como quiera que según lo manifestado por el Gobierno nacional “no fue posible llegar a un acuerdo con ellas”¹³, hecho este que reafirma, que el Decreto-ley 902 de 2017, contiene aspectos que deben ser discutidos y concertados en un debate amplio, al afectar a varios sectores poblaciones, entre ellos las comunidades étnicas.

En consideración a lo enunciado, resulta innecesario entrar a analizar los otros dos criterios que enmarcan la estricta necesidad, como quiera que al no configurarse los dos primeros, en especial la urgencia como criterio rector del uso excepcional de las facultades presidenciales, consagradas en el Acto Legislativo 01 de 2016, de inmediato se desnaturaliza la figura de la estricta necesidad, lo cual conlleva a afirmar sin lugar a equívocos, que el Gobierno nacional debió acudir al Congreso de la República, para que fuera esta autoridad la encargada de debatir y aprobar los temas regulados por el Decreto-ley 902 de 2017.

Así mismo, resulta importante precisar que *“tradicionalmente la atribución de facultades extraordinarias se legitima por la conveniencia de contar con legislación oportuna o tecnicada. Pero en el contexto del Acto Legislativo 1 de 2016 no es suficiente con apelar en abstracto a estos dos objetivos. Es posible que las medidas del Decreto-ley se requieran con inmediatez, pero el procedimiento legislativo especial garantiza una legislación expedita. Es también factible que las normas del Decreto-ley exijan desarrollo técnico, pero las reglas especiales del proceso legislativo propician la tecnificación de la legislación (...). Todos estos instrumentos son aptos para lograr una regulación oportuna y técnica, con un sacrificio menor al principio democrático que el irrogado por un decreto con fuerza de ley. Por consiguiente, el principio de estricta necesidad en el control de los decretos leyes supone que debe haber un imperativo de regulación no susceptible de satisfacción por el proceso legislativo especial”*¹⁴.

Retomando el Acto Legislativo 01 de 2016 que confirió al Presidente de la República facultades extraordinarias para expedir decretos con fuerza de ley, con el fin de facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo firmado con las FARC, resulta necesario precisar que tales poderes legislativos tienen límites, tanto temporales como competenciales, de manera que solo podrán ser ejercidos por espacio de 180 días contados a partir de la entrada en vigencia de la reforma constitucional, esto es, el 1° de diciembre de 2016 (C-160/2017 y 174/2017) y no podrán usarse para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, códigos, leyes que requiera para su aprobación de mayorías calificadas o absolutas, ni decretar para impuestos.

Considerando la materia regulada por el Decreto-ley 902 de 2017, *“por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”*, expedido por el Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias que le fueron conferidas por el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016, se evidencia el desbordamiento de tales poderes legislativos.

Más allá de la ilegitimidad íntegra del citado decreto en razón a la ausencia de refrendación popular del Acuerdo suscrito entre el Gobierno nacional y las FARC, como condición para la entrada en vigor de dicha reforma constitucional (artículo 5°), el establecimiento de un *“procedimiento único”* para llevar a cabo la formalización de la propiedad sobre bienes rurales de carácter privado, trasgrede las restricciones competenciales del Ejecutivo, en detrimento del principio democrático de la separación de poderes y la deliberación pública. En Sentencia C-332 de 2017, la Corte Constitucional recordó que *“se estará ante la sustitución del principio de separación de poderes cuando, a pesar de que en apariencia las funciones de los poderes públicos mantienen su distinción, se prevén enmiendas que inhabilitan el ejercicio de tales competencias o las hacen materiales impracticables”*.

Este *“Procedimiento Único”*, sustituye la aplicación de normas contempladas en los Códigos Civiles y General del Proceso en zonas focalizadas o fuera de ellas, a solicitud del interesado (artículos 36, 40 y 41 *ibidem*), lo cual corresponde a la competencia exclusiva e insustituible del Congreso de la República, mediante la expedición de la correspondiente ley.

Artículo 36. Formalización de predios privados. *En desarrollo de las funciones establecidas por el artículo 103 de la Ley 1753 de 2015, sin perjuicio de las disposiciones sobre titulación de baldíos y bienes fiscales patrimoniales, la Agencia Nacional de Tierras declarará mediante acto administrativo motivado, previo cumplimiento de los requisitos legales, la titulación de la posesión y saneamiento de la falsa tradición en favor de quienes ejerzan posesión sobre inmuebles rurales de naturaleza privada, siempre y cuando en el marco del Procedimiento Único de que trata el presente Decreto-ley no se presente oposición de quien alegue tener un derecho real sobre el predio correspondiente, o quien demuestre sumariamente tener derecho de otra naturaleza sobre el predio reclamado, caso en el cual, la Agencia Nacional de Tierras formulará la solicitud de formalización ante el juez competente en los términos del presente Decreto-ley, solicitando como pretensión principal el reconocimiento del derecho de propiedad a favor de quien de conformidad con el informe técnico considere pertinente.*

Los actos administrativos que declaren la titulación y saneamiento y por ende formalicen la propiedad a los poseedores, serán susceptibles de ser controvertidos a través de la Acción de Nulidad Agraria de que trata el artículo 39 del presente decreto.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-174 de 2017. M. P. María Victoria Calle Correa.

Lo estipulado en el presente artículo no sustituye ni elimina las disposiciones del Código General del Proceso o el Código Civil sobre declaración de pertenencia, las cuales podrán ser ejercidas por los poseedores por fuera de las zonas focalizadas (subrayado fuera del texto original).

La formalización se realizará cumpliendo los requisitos exigidos en los artículos 4°, 5° y 6° del presente Decreto-ley, en observancia de lo estipulado en el artículo 20.

(...)

Artículo 40. Procedencia del procedimiento único en zonas focalizadas. El Procedimiento Único para Implementar los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, operará de oficio por barrido predial masivo en las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y de conformidad con los criterios adoptados por la Agencia Nacional de Tierras para la intervención en el territorio en los términos del Decreto 2363 de 2015, dando prioridad a los territorios destinados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), por el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y las áreas donde existan Zonas de Reserva Campesina, atendiendo los planes de desarrollo sostenible que se hayan formulado.

La gestión de la Agencia Nacional de Tierras atenderá en todo momento los propósitos de la Reforma Rural Integral en materia de acceso y formalización de tierras.

En las zonas focalizadas se aplicará el Procedimiento Único de que trata el presente Decreto-ley de acuerdo al Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural formulado participativamente en los términos del artículo 45 (subrayado fuera del texto original).

(...)

Como consecuencia práctica de lo preceptuado, las disposiciones del Código Civil y el Código General del Proceso pierden su vigencia en situaciones reguladas especialmente por el Decreto-ley 902 de 2017. No cabe duda de que esta configuración de competencias supone la derogación material de estas codificaciones, con lo que se inobserva la restricción prevista en el Acto Legislativo 01 de 2016 y el artículo 150.10 Constitucional, en la medida en que establece un procedimiento especial que excluye las correspondientes disposiciones contenidas en los mencionados códigos. Así pues, siendo el efecto práctico de la aplicación del decreto la inaplicación del Código Civil y General del Proceso en los asuntos especialmente reglados, no será necesario que se afirme expresa o abiertamente que los mismos han quedado derogados para concluir en que sí lo están implícitamente.

Ahora bien, en consideración a que el procedimiento único es el elemento esencial del Decreto-ley 902 de 2017, su derogatoria implica ineludiblemente la de las restantes disposiciones del mismo, por lo que, en uso de sus facultades constitucionales, fundadas en lo dispuesto en el artículo 150.10 de la Carta y el artículo 2° transitorio del Acto Legislativo 01 de 2016,

corresponde al Congreso de la República regular en su integridad la materia a que alude la citada norma ejecutiva.

Lo expuesto, demuestra que el Presidente de la República se extralimitó en el uso de las facultades otorgadas en el Acto Legislativo 01 de 2016, como quiera que los argumentos que fundamentan la necesidad de tramitar un tema tan sustancial como lo es el ordenamiento de la propiedad rural, vía Decreto-ley, no responden a las exigencia que el Tribunal Constitucional ha dispuesto, escenario, que conlleva a solicitar la derogatoria total del Decreto-ley 902 de 2017, al haber sido expedido no solo bajo el abuso de unas facultades, que de buena fe le otorgó el Legislador al Presidente de la República, sino también en contravía del “principio democrático que entiende el consenso como único instrumento de producción normativa y legitimidad del poder público, rasgos esenciales y definitorios de la Constitución”¹⁵.

Fundamentación jurídica:

• Constitución Política

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias.

Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos.

De los honorables Congresistas,

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 26 del mes de julio del año 2017 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 31, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales,

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-699 de 2016. M. P. María Victoria Calle Correa.

por los honorables Senadores: *Paloma Valencia, Jaime Amín Hernández, Daniel Alberto Cabrales, Alfredo Rangel, Carlos Felipe Mejía.*

El Secretario General,

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 26 de julio de 2017.

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 31 de 2017 Senado, *por medio de la cual se deroga el Decreto-ley 902 de 2017*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores: *Jaime Amín, Alfredo Rangel, Daniel Cabrales, Paloma Valencia, Carlos Felipe Mejía.* La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 26 de julio de 2017.

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Efraín José Cepeda Sarabia.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 41 DE 2017
SENADO

por medio de la cual se establecen medidas para la adaptación y mitigación del cambio climático, y se establecen otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Del objeto y los principios

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer los lineamientos generales para la formulación de la política pública que pretende enfrentar los efectos adversos del cambio climático, mediante la adopción de disposiciones para lograr la adaptación al cambio climático y mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero.

Artículo 2º. *Ámbito de aplicación.* La presente ley es de orden público e interés social y de obligatorio cumplimiento en todo el territorio nacional.

Artículo 3º. *Principios rectores.* Los principios que orientan la presente ley, son:

- a) Principio de aplicación e interpretación favorable: En caso de duda en la aplicación de cualquier norma jurídica, prevalecerá la aplicación e interpretación más favorable para la protección del ambiente;
- b) Principio de conservación: Los recursos ambientales tendrán preferencia en su protección frente a las actuaciones que no tengan certeza de desarrollo sostenible;
- c) Principio de corresponsabilidad: La familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en la protección del ambiente;
- d) Principio de pensar global actuar local: La actuaciones públicas y privadas deben tener como criterio de decisión la protección del planeta en el actuar de cada localidad o comunidad;
- e) Principio de mejor tecnología disponible: Las actuaciones públicas y privadas favorecerán el desarrollo, comercialización y consumo de tecnologías respetuosas con el ambiente;
- f) Principio de precaución o *In dubio pro natura*: Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del ambiente;
- g) Principio de prevención: Las funciones públicas y privadas estarán enmarcadas en acciones para enfrentar los efectos del cambio climático y evitar daños al ambiente y preservación del equilibrio ecológico;
- h) Principio de responsabilidad ambiental: Los actores que con sus acciones u omisiones afecten o puedan afectar el ambiente estarán obligados a prevenir, minimizar, mitigar, reparar, restaurar y compensar los daños que causen;
- i) Principio de restauración efectiva: El daño ambiental que cause afectación al cambio climático debe propender por su reparación integral;
- j) Principio de solidaridad: Las autoridades públicas y particulares son solidarias en la realización de acciones para la mitigación y adaptación frente a los efectos adversos del cambio climático;
- k) Principio de integralidad y transversalidad: Adoptar un enfoque de coordinación y cooperación entre los entes gubernamentales y los sectores social y privado para garantizar y optimizar procesos y resultados de la política nacional de cambio climático.

CAPÍTULO II

De las definiciones

Artículo 4º. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley se adoptan los términos de la Ley

164 de 1994, que aprueba la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) y la Ley 629 de 2000, por medio de la cual se aprobó el Protocolo de Kyoto.

Adicionalmente, se definen los siguientes términos:

- a) Construcción sostenible: Se entiende por construcción sostenible el conjunto de medidas pasivas y activas, en diseño y construcción de edificaciones, que permiten alcanzar los porcentajes mínimos de ahorro de agua y energía, encaminados al mejoramiento de la calidad de planes parciales y a las normas estructurales del plan o complementarias del mismo;
- b) Transversalidad normativa: Se entienden incorporadas a la presente ley, las estrategias institucionales de articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático, prevención y gestión de riesgos, gestión integral del recurso hídrico, protección de diversidad biológica, protección y ampliación de ecosistemas estratégicos y zonas protegidas.

CAPÍTULO III

De la adaptación

Artículo 5°. *Plan de Adaptación al Cambio Climático.* Los Planes de Adaptación al Cambio Climático deberán contener instrumentos de diagnóstico, planificación, medición, monitoreo, reporte, verificación y evaluación, con miras a: i) disminuir la vulnerabilidad de los ecosistemas frente a los efectos del cambio; ii) mejorar la resistencia de los sistemas naturales y humanos; iii) reducir riesgos y daños en los sistemas ecológicos, físicos y sociales, generando oportunidades de mejora en seguridad alimentaria, productividad agrícola y pecuaria y conservación de ecosistemas y recursos naturales; iv) crear mecanismos efectivos de alertas tempranas y atención en zonas impactadas por los efectos del cambio climático; v) diseñar adaptaciones a la infraestructura.

Los Planes de Adaptación al Cambio Climático deberán promover planes, proyectos y programas de prevención y precaución, desarrollo de investigación e información, criterio de flexibilidad en el desarrollo de actividades productivas, sectorización de instalaciones y obras de infraestructura que se adapten al cambio climático, restauración de la cubierta arbórea, humedales y pastizales, y el establecimiento de planes de evacuación y sistemas de respuesta médica en caso de alguna catástrofe natural.

Sin perjuicio de lo anterior, el plan de adaptación tendrá en cuenta, entre otros, los siguientes factores:

1. En relación con el sector de la salud:

1.1 Investigar enfermedades derivadas de cambios climáticos y sus efectos sobre la salud humana y animal.

1.2 Crear sistemas de vigilancia ambiental y alertas tempranas en salud humana y animal.

1.3 Desarrollar actividades de concientización y participación ciudadana relacionadas con el cambio climático.

1.4 Diseñar políticas de manejo de fauna silvestre afectada por migración de especies.

2. En relación con el sector transporte:

2.1 Estándares de diseño en infraestructura vial.

2.2 Estándares de materiales resistentes y amigables con el medio ambiente para la construcción de infraestructura vial.

2.3 Mantenimiento preventivo frente a los efectos del cambio climático.

2.4 Alternativas y sistemas de transporte masivo.

3. En relación con la gestión de residuos:

3.1 Disminuir la extracción de materiales para construcción.

3.2 Incrementar el uso de proyectos de mecanismo limpio para eliminación de residuos sólidos urbanos.

3.3 Adopción de sistemas de gestión integral de residuos sólidos (reciclaje, compostaje, reutilización y reducción).

4. En relación con el sector forestal:

4.1 Desarrollar estrategias que frenen la deforestación de bosque nativo.

4.2 Desarrollar estrategias de control de incendios forestales y de carboneo.

4.3 Reducción de desperdicios maderables.

4.4 Incentivar nuevos materiales que reemplacen la madera y promover el uso eficiente del recurso.

4.5 Ordenación forestal sostenible.

4.6 Implementación de corredores biológicos.

4.7 Conectar ecosistemas fragmentados.

4.8 Exigir la reforestación urbana.

4.9 Aplicar una estrategia nacional de prevención, seguimiento, control y vigilancia forestal.

4.10 Implementar sistemas de trazabilidad de madera legal en toda la cadena productiva.

4.11 Concentrar en una misma autoridad nacional la administración de los bosques nacionales (nativos o plantados) como estrategia de control a la ilegalidad.

5. En relación con el sector industrial y energético:

5.1 Implementar acciones que reduzcan los impactos negativos de la demanda energética derivada del cambio climático.

5.2 Evaluar la vulnerabilidad de los sistemas de transmisión energética ante los distintos escenarios de cambio climático.

5.3 Mercados y Negocios Verdes.

5.4 Uso de fuentes alternativas de energía limpia.

6. En relación con el sector agricultura:

6.1 Uso eficiente del recurso agua: Cosecha de lluvia, aplicación de sistemas de goteo, reciclaje de agua, hidropónicos, y cualquier otro mecanismo eficaz para dicho efecto.

6.2 Mejoras en los proyectos de riego y drenaje.

6.3 Supervisión de extracción de agua subterránea.

6.4 Transferencia de tecnología.

6.5 Garantizar seguridad alimentaria sin ampliar frontera agrícola: cultivos de pancoger, mejoramiento de semillas y cualquier otro mecanismo eficaz para dicho efecto.

6.6 Acciones relacionadas con la nivelación ambiental de tierras.

6.7 Mejorar sistema de cultivos en tierras con mejor productividad y menor riesgo.

6.8 Mejorar canales de comercialización de productos agrícolas.

6.9 Disminuir el uso de insumos y plaguicidas que generen riesgo al medio ambiente.

6.10 Incentivar uso de cultivos multiestrata y cultivos orgánicos.

7. En relación con el sector ganadero:

7.1 Selección de forrajes adaptados a condiciones de sequía.

7.2 Adopción del sistema de ensilajes.

7.3 Manejo de estiércol.

8. En relación a los recursos hídricos:

8.1 Restauración de los cuerpos de agua.

8.2 Diseño e implementación de sistemas de drenaje sostenible.

8.3 Estudiar nuevos sistemas de desagüe no fluvial.

8.4 Protección de áreas de inundación.

8.5 Conservación y restauración implementación de reservorios naturales de agua.

8.6 Implementación de acciones para evitar la erosión.

8.7 Identificar los indicadores más eficientes y eficaces que determinen factores reales de cambio climático frente a los recursos hídricos.

8.8 Promover y apoyar el uso y manejo de aguas lluvias.

8.9 Renaturalización de ríos.

8.10 Programas de uso eficiente del agua (reutilización de agua).

8.11 Retención y almacenamiento de aguas lluvias.

8.12 Desarrollar modelos hidrometeorológicos que determinen proyecciones de variables atmosféricas e hidrológicas necesarias para el manejo de riesgos ambientales.

8.13 Evaluar la capacidad de adaptación del sistema de gestión del agua bajo las proyecciones hidrometeorológicas.

9. En relación con el uso del suelo:

9.1 Frenar la ampliación de la frontera agrícola.

9.2 Promover espacios urbanos para agricultura.

9.3 Frenar desecación de suelos de humedales, turberas u otros que actúan como bancos de carbono.

9.4 Los Planes de Ordenamiento Territorial deben ser de obligatoria aplicación para todo tipo de proyectos rurales y urbanos.

9.5 Rediseño de ciudades y centros poblados incrementando cobertura vegetal.

10. En relación al sector turístico:

10.1 Desarrollar sistemas de indicadores sobre la relación entre el cambio climático y el turismo.

10.2 Evaluar los potenciales impactos del cambio climático en el patrimonio natural y cultural de la nación.

10.3 Promover la creación de sitios de zonas de protección ambiental para recreación pasiva.

11. En relación al sector de la construcción:

11.1 Desarrollar estudios que permitan la elaboración de normas que conduzcan al aprovechamiento óptimo de las condiciones climáticas proyectadas en el sector de la construcción.

11.2 Revisión del marco normativo relativo a la planificación territorial y el uso del suelo.

11.3 Disminuir el consumo de energía por vivienda.

CAPÍTULO IV

De la mitigación

Artículo 6º. *Plan de Mitigación al Cambio Climático.* La política de Mitigación al Cambio Climático deberá incluir instrumentos de planeación e instrumentos económicos de diagnóstico, planificación, medición, monitoreo, reporte, verificación y evaluación de emisiones nacionales y establecimiento de planes, programas, acciones e instrumentos económicos, de política y regulatorios para el logro gradual de metas de reducción de emisiones específicas, por sectores y actividades tomando como referencia los escenarios de línea base y líneas de base por sector que se establezcan en el país y en América Latina de conformidad con los tratados internacionales suscritos por Colombia en materia de cambio climático:

A. GENERAL

1. Revisar el marco relativo a las normas básicas de construcción y edificación, con el objeto de maximizar la eficiencia energética y reducir la emisión gases de efecto invernadero.
2. Implementar normas de construcción sostenible.
3. Promocionar la incorporación de nuevas tecnologías que apunten a incrementar la eficiencia energética, y a colaborar en la sustitución de fuentes de energía no renovables.
4. Implementar políticas que permitan cuantificar y fomentar la reducción de emisiones GEI en los negocios particulares y en la contratación pública.
5. Incentivar el uso de tecnologías de bajas emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) en los diferentes sectores, en especial, el de transporte, construcción, industrial, comercial y manejo de residuos.
6. Evaluar la adopción de programas basados en el mercado, como impuestos sobre el carbono o la energía, fijación de los precios basada en la totalidad de los costos, uso o reducción gradual de subvenciones, permisos y cuotas negociables sobre las emisiones.

7. Incentivar la adopción de acuerdos voluntarios para el uso de la energía y normas sobre las emisiones de carbono.
8. Estructurar y fomentar programas para el uso eficiente de energía.
9. Generar políticas sobre prohibiciones de productos y prácticas, permisos y cuotas de emisiones no negociables.

B. ESPECIAL

1. En relación con la gestión de residuos:

1.1 Implementar proyectos de captura de metano en rellenos sanitarios y plantas de tratamiento de aguas residuales.

1.2 Fomentar programas de reciclaje y compostaje de residuos orgánicos biodegradables residenciales y de centros de acopio.

1.3 Generación de biofertilizantes mediante materia orgánica.

1.4 Reducir emisiones mediante eliminación de residuos, usando opciones técnicas.

1.5 Utilización de gases emitidos en rellenos sanitarios y como fuentes de energía.

2. En relación con el sector forestal:

2.1 Fomentar la captación de carbono por los ecosistemas forestales.

2.2 Protección de las masas boscosas existentes.

2.3 Compensación de emisiones mediante repoblación y gestión forestal sostenible.

2.4 Disminución de deforestación e incremento de repoblación forestal.

2.5 Declaración de zonas nacionales prioritarias para programas de compensación forestal.

2.6 Implementar un sistema nacional de compensación de servicios ambientales.

3. En relación con el sector industrial y energético:

3.1 Mejoramiento de la eficiencia en la generación de electricidad, mediante la sustitución del carbón por gas natural.

3.2 Adopción de tecnologías de combustión eficientes que reduzca impactos ambientales.

3.3 Reducción de emisiones mediante la mejora de la eficiencia energética en el sector industrial.

3.4 Sustitución de instalaciones y procesos existentes por opciones tecnológicas más eficientes que reduzcan CO₂.

3.5 Reducir fugas de gases fluorados, mediante recuperación y reciclado de los mismos y utilización de compuestos alternativos.

4. En relación con el sector transporte:

4.1 Reducción en la intensidad energética en los vehículos de transporte masivos que disminuyan las emisiones específicas por año.

4.2 Utilizar combustibles de fuentes renovables en reemplazo de la gasolina, que reduzca emisiones específicas por año.

4.3 Uso de biodiésel o bioetanol producido de caña de azúcar o almidones.

4.4 Uso de biocombustibles a partir de algas.

4.5 Uso de Gas Natural Comprimido (GNC) para transporte.

4.6 Fomentar el uso de vehículos eléctricos o híbridos.

4.7 Incentivar uso de bicicletas y mejoramiento de ciclorrutas.

4.8 Control de fugas de refrigerantes que reduzca emisiones específicas por año.

5. En relación con el sector agricultura:

5.1 Reducción de emisiones por mejora la utilización de la energía.

5.2 Reducción de emisiones por aplicación de nuevas técnicas de cultivo.

5.3 Reducción de emisiones por producción de biocombustibles en tierras agrícolas.

5.4 Reducir erosión con uso eficiente del agua y cambios en sistemas de labranza.

5.5 Reducción de emisiones por uso eficiente de fertilizantes.

5.6 Disminuir el porcentaje de emisiones de GEI, debido a cambios en el uso del suelo por deforestación.

5.7 Disminuir el porcentaje de emisiones de GEI, debidas a expansión de la frontera agrícola.

5.8 Mejorar la agricultura tradicional por el incremento de emisiones de CO₂ originados en excesiva fertilización y pérdida de nitrógeno.

5.9 Minimizar la utilización de abonos sintéticos y ajustar las necesidades nutritivas de las plantas con los cultivos hidropónicos orgánicos.

5.10 Incentivar la agricultura hidropónica como método para reducir emisiones por disminución del uso de fertilizantes químicos.

5.11 Reducción de óxido nitroso mediante incremento de insectos benéficos.

5.12 Reducción de emisiones por transporte de productos desde el sector rural.

5.13 Disminuir impactos sobre calidad de fuentes hídricas con nitratos, fósforo y pesticidas.

5.14 Conservación de biodiversidad como flora, fauna y microorganismos del suelo mejorando riego.

5.15 Disminuir emisiones por quemas para agricultura y uso eficiente de fertilizantes nitrogenados.

6. En el sector salud:

6.1 Mitigar los impactos de cambio por los efectos adversos contra la salud.

6.2 Incrementar producción agrícola para combatir malnutrición y problemas de seguridad alimentaria.

6.3 Secuestro de carbono por aumento de reservas y absorción de CO₂.

6.4 Gestión en tierras agrícolas y en recursos hídricos que incrementen cubierta terrestre.

7. En relación con el sector ganadero:

7.1 Reducción de emisiones por adecuada gestión de las explotaciones ganaderas de rumiantes.

7.2 Mejora en pastizales e intensidad de pastoreo, incremento de productividad, evitar incendios e introducción de especie.

7.3 Reducir emisiones de CH⁴ (metano) y N²O (óxido nitroso) mejorando alimentación de ganados.

7.4 Gestión de tierras ganaderas, evitando el drenaje de humedales.

7.5 Gestión de ganado mejorando suministro de alimentos, cambios de la cría y gestión animal.

7.6 Aprovechamiento del estiércol y manejo de biosólidos.

7. Generar investigación, educación, asistencia e infraestructura ganadera.

8. Pronósticos, alertas tempranas y mejores sistemas de gestión y gobernabilidad.

9. Mejoramiento de establos y restauración de suelos y fuentes hídricas mediante cambio de sistemas de pastoreo.

8. En relación a los recursos hídricos:

8.1 Cultivos bioenergéticos como sustituto de uso de combustibles de origen fósil.

8.2 Obtención de electricidad a partir de biomasa para disminuir descargas de agua de refrigeración sobre las aguas de superficie.

8.3 Protección de zonas de alta montaña como productoras de agua.

8.4 Ubicación, diseño y gestión adecuada de plantaciones bioenergéticas para reducir lixiviación de nutrientes y erosión de suelos.

8.5 Generación de servicios medioambientales por acumulación de carbono en suelos (incrementar fertilidad y disminuir metales pesados).

8.6 Diseño adecuado de plantaciones forestales para la producción de biocombustibles, que evite impactos medioambientales negativos.

8.7 Uso de electricidad obtenida de tecnologías de suministro de energías renovables no hidroeléctricas (solar, eólica, geotérmica, de la biomasa) para proveer calor y electricidad.

9. En relación con el sector de la salud:

9.1 Reforzar instancias normativas sobre los efectos adversos e inequitativos en la salud presentes o futuros del cambio climático.

9.2 Reducción de costos en salud para las comunidades.

9.3 Realizar acciones preventivas en salud pública y servicios de salud: educación de las comunidades, vigilancia de enfermedades, preparación para desastres, lucha contra vectores, higiene e inspección de alimentos, administración de suplementos nutricionales, vacunación, atención primaria y atención de salud mental.

9.4 Fortalecer la capacidad de respuesta de sistemas de salud locales.

9.5 Promover la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y sus efectos sobre la salud.

9.6 Fomentar la sustitución de automóviles como medio de transporte por desplazamientos a pie o en bicicleta para reducir emisiones de carbono.

7. Disminuir el uso de automóviles para reducir niveles de contaminación y ruido.

8. Sustituir el uso de combustibles fósiles para calentar hogares y cocinar por combustibles más limpios.

10. Capacitar sobre amenazas para la salud relacionadas con el clima.

CAPÍTULO V

Del Consejo Nacional Ambiental

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 14 de la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

“*Artículo 14. Funciones del Consejo.* El Consejo Nacional Ambiental tendrá a su cargo las siguientes funciones:

1. Recomendar la adopción de medidas que permitan armonizar las regulaciones y decisiones ambientales con la ejecución de proyectos de desarrollo económico y social por los distintos sectores productivos, a fin de asegurar su sostenibilidad y minimizar su impacto sobre el medio.
2. Recomendar al Gobierno nacional la política y los mecanismos de coordinación de las actividades de todas las entidades y organismos públicos y privados cuyas funciones afecten o puedan afectar el medio ambiente y los recursos naturales renovables.
3. Formular las recomendaciones que considere del caso para adecuar el uso del territorio y los planes, programas y proyectos de construcción o ensanche de infraestructura pública a un apropiado y sostenible aprovechamiento del medio ambiente y del patrimonio natural de la nación.
4. Recomendar las directrices para la coordinación de las actividades de los sectores productivos con las de las entidades que integran el Sistema Nacional Ambiental (SINA).
5. Construir el Plan de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático.
6. Designar comités técnicos intersectoriales en los que participen funcionarios de nivel técnico de las entidades que correspondan, para adelantar tareas de coordinación y seguimiento.
7. Recomendar políticas en materia de cambio climático.
8. Gestionar el apoyo de organismos internacionales de cooperación para la financiación de proyectos que protejan el ambiente como consecuencia del cambio climático.
9. Evaluar la ejecución de las actividades que deben cumplir las diferentes entidades públicas para el cumplimiento de la presente ley.
10. Promover la participación y coordinación de las entidades públicas y privadas en cumplimiento de esta ley.
11. Controlar el Plan de mitigación y adaptación de Cambio Climático.

12. Elaborar la política de capacitación sobre mitigación y adaptación al cambio climático.
13. Elaborar la política para desarrollar programas de educación básica primaria y secundaria sobre cambio climático.
14. Darse su propio reglamento, el cual deberá ser aprobado por el Gobierno nacional”.

CAPÍTULO VI

Del Fondo para el Cambio Climático

Artículo 8°. *Fondo de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático*. Créase el Fondo de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático, como una cuenta especial sin personería jurídica, cuyo ordenador del gasto será el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para efectos de financiar las medidas objeto de la presente ley. Los recursos del Fondo se ejecutarán conforme a las reglas del derecho privado y los principios generales de la contratación pública.

Este Fondo tendrá como finalidad la identificación, estructuración y gestión de proyectos, ejecución de procesos contractuales, disposición y transferencia de recursos para la adaptación y mitigación del cambio climático y a la protección de amenazas ambientales que resulten del cambio climático.

El Fondo estará conformado por las siguientes fuentes:

1. Las contribuciones voluntarias efectuadas por gobiernos, organizaciones internacionales, particulares, sociedades y otras entidades.
2. Las sumas recaudadas por entidades financieras como resultado de la opción de donación voluntaria al finalizar las transacciones en cajeros electrónicos y transacciones por Internet.
3. Las sumas recaudadas por almacenes de cadena y grandes supermercados por concepto de donación voluntaria de la suma requerida para el redondeo de las vueltas.
4. Las provenientes del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales.

CAPÍTULO VII

De los incentivos

Artículo 9°. *Incentivos pecuniarios*. El Gobierno nacional establecerá las medidas e incentivos pecuniarios adecuados a las entidades públicas y particulares que realicen acciones concretas de adaptación y mitigación al cambio climático.

Artículo 10. *Incentivos no pecuniarios*. El Gobierno nacional establecerá las medidas e incentivos no pecuniarios adecuados a las entidades públicas y particulares que realicen acciones concretas de adaptación y mitigación al cambio climático.

CAPÍTULO VIII

Del Registro Estatal de Emisiones Contaminantes

Artículo 11. *Registro Estatal de Emisiones*. Créase el Registro Estatal de Emisiones Contaminantes, el cual estará a cargo del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), y en el cual se publicarán los datos sobre emisiones

a la atmósfera, al agua y al suelo de sustancias contaminantes.

La anterior información es pública y estará a disposición de la ciudadanía a través de la página web del Ideam, con el fin de garantizar el acceso de la ciudadanía a la información ambiental.

Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará los criterios técnicos para creación del Registro Estatal de Emisiones.

CAPÍTULO IX

Responsabilidad ambiental empresarial con el cambio climático

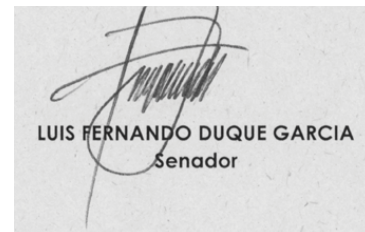
Artículo 12. Las empresas una vez constituidas deberán evaluar el impacto ambiental de las mismas y adoptar mecanismos para la mitigación frente al cambio climático. Para lo anterior, debe designarse un responsable ambiental. Lo anterior, deberá ser debidamente acreditado ante las autoridades competentes a nivel territorial, de conformidad con la reglamentación que expida para el efecto el Gobierno nacional.

CAPÍTULO X

Disposiciones finales

Artículo 13. *Reglamentación*. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley.

Artículo 14. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objeto

El presente proyecto tiene por objeto establecer como políticas de Estado, medidas para enfrentar los efectos adversos del cambio climático, mediante la adopción de disposiciones para lograr la adaptación al cambio climático y mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero.

II. Consideración general

El presente proyecto había iniciado su trámite legislativo bajo el número 58 de 2015 Senado y 56 de 2016 Senado siendo archivado por tránsito de legislatura, pero llegando hasta la ponencia positiva en primer debate.

III. Consideraciones sobre el cambio climático

El cambio climático corresponde a la amenaza ambiental que resulta de la quema de combustibles fósiles, los cuales liberan gases (CO₂) a la atmósfera, aumentando la temperatura del planeta y, por ende, alterando el sistema climático. Entre los cambios que genera, se encuentra el colapso de ecosistemas, derretimiento de glaciares, embates de calor. (Greenpeace Colombia, 2014).

La organización de la Naciones Unidas ha dado una voz de alarma por el cambio climático, al señalar que la emisión de gases con efecto invernadero ha llegado al nivel más alto desde hace 800.000 años. (*El Tiempo*, 2014).

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el cambio Climático (IPCC), al cual se le atribuye haber realizado el mayor estudio sobre esta problemática en toda la historia, generó su quinto informe. En dicho informe se expresa con claridad la influencia humana en el cambio climático, hasta el punto que se observa en todos los continentes. De allí que en dicho informe se proponga la reducción de emisiones de gases con efecto invernadero entre un 40 y 70% a nivel mundial entre 2010 y 2025; llegando al 2100 a un nivel negativo. (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), 2014).

Resolver los problemas generados por el cambio climático se constituye en una acción de índole nacional e internacional que hace parte de la agenda de la política exterior y que pretende contrarrestar las consecuencias adversas que van en contra del ser humano. Al respecto se ha señalado que “Los problemas contemporáneos mundiales engloban un abanico diverso que desafía a la humanidad, entre los cuales se encuentran el cambio climático...” (Montoya Ruiz, 2017).

III. Países con regulación legal en cambio climático

En diferentes países del mundo se han adelantado propuestas e iniciativas legislativas para adoptar medidas que ayuden a la disminución de los efectos del cambio climático:

PAÍSES CON INICIATIVAS O LEYES DE CAMBIO CLIMÁTICO	TÍTULO DE LA LEY O INICIATIVA LEGISLATIVA
México	“Ley de cambio climático del Estado de México”
Guatemala	“Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los Efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero”
Costa Rica	“Ley Marco de Cambio Climático”
Honduras	“Ley de cambio climático”
Bolivia	“Ley de la madre tierra”
Perú	“Ley Marco de Cambio Climático”

IV. Propuestas de acciones frente al cambio climático

Diferentes organizaciones en el mundo coinciden en que se deben realizar acciones de mitigación y adaptación. De allí que la GIZ registre las medidas señaladas por el Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), así:

Propone como acciones de mitigación:

- “Programas basados en el mercado, como impuestos sobre el carbono o la energía, fijación de los precios basada en la totalidad de los costos, uso o reducción gradual de subvenciones, permisos y cuotas negociables sobre las emisiones.
- Acuerdos voluntarios para el uso de la energía y normas sobre las emisiones de carbono,

compras del sector público, programas para fomentar productos en que se utilice eficientemente la energía.

- Medidas reglamentarias como equipo obligatorio o normas sobre construcción, prohibiciones de productos y prácticas, permisos y cuotas de emisiones no negociables.
- Provisión de información y creación de capacidades a nivel de actores institucionales y sociales.

Coordinación a nivel interinstitucional e internacional. Propone como acciones de adaptación:

- Medidas de prevención y precaución
- Desarrollo de investigación e información
- Criterio de flexibilidad en el desarrollo de actividades productivas. Por ejemplo, una forma práctica de planificación en el sector agrícola consiste en cultivar distintos productos, en vez de invertir en un único cultivo que puede ser destruido por una sequía o una ola de calor.
- Ubicaciones más seguras de instalaciones y obras de infraestructura.
- La restauración de la cubierta arbórea, los humedales y los pastizales para evitar la erosión y reducir los daños provocados por las tormentas e inundaciones.
- Establecimiento de planes de evacuación y sistemas de respuesta médica en caso de alguna catástrofe natural”.

En la pasada cumbre del G20, líderes del mundo coincidieron en tomar “acciones poderosas y efectivas”, en relación con el cambio climático (BBC, 2014).

Entre los distintos esfuerzos por el manejo del cambio climático, se ha generado una acción conocida como la Adaptación y Mitigación, las cuales, y según lo señala el IPCC, corresponden a:

ADAPTACIÓN: “Ajuste de los sistemas humanos o naturales frente a entornos nuevos o cambiantes. La adaptación al cambio climático se refiere a los ajustes en sistemas humanos o naturales como respuesta a estímulos climáticos proyectados o reales, o sus efectos, que pueden moderar el daño o aprovechar sus aspectos beneficiosos. Se pueden distinguir varios tipos de adaptación, entre ellas la preventiva y la reactiva, la pública y privada, o la autónoma y la planificada” (IPCC, 2001).

MITIGACIÓN: “Intervención antropogénica para reducir las fuentes o mejorar los sumideros de gases de efecto invernadero.” (IPCC, 2001).

V. Convenciones aprobadas por Colombia

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992 fue aprobada por Colombia a través de la Ley 164 de 1994, la cual a su vez, declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-073 de 1995. El objeto de su aprobación fue el de adelantar acciones para enfrentar el cambio climático, de conformidad con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. A su vez, y atendiendo al carácter específico de las prioridades nacionales de desarrollo, Colombia, aprueba mediante la Ley 629

de 2000 el “Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, la cual fue declarada exequible por medio de la Sentencia C-860 de 2001.

VI. Políticas de gobierno sobre cambio climático

Desde el punto de vista de las entidades estatales se evidencia la participación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ideam en la elaboración del Estudio de Estrategia Nacional para la implementación de los Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL), en Colombia. Se suma, el trabajo del Ministerio del Ambiente y el Departamento Nacional de Planeación en la elaboración de Lineamientos de Política de Cambio Climático. Por su parte, el documento Conpes 3242 de 2003, titulado: ESTRATEGIA INSTITUCIONAL PARA LA VENTA DE SERVICIOS AMBIENTALES DE MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO, buscó generar lineamientos para la introducción de los proyectos MDL como medidas de mitigación.

Así las cosas, es importante que se establezcan medidas que contrarresten el cambio climático, no solamente en el marco general de políticas de gobierno, pues se hace necesario que se adopten a través de políticas de Estado, como garantía de su implementación y permanencia en todo orden territorial como gubernamental.

El documento final¹¹, adoptado por consenso el 6 de diciembre de 2015 generado en la Reunión Parlamentaria en ocasión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el cambio climático en París, el 5 y 6 de diciembre de 2015, plantea 22 puntos de importancia y que competen al proyecto de ley:

- “1. Nosotros, parlamentarios de todo el mundo, reunidos en París en ocasión de la 21ª Sesión de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21) y de la 11ª Reunión de las partes en el Protocolo de Kyoto (CMP11), reafirmamos enérgicamente nuestra preocupación por las consecuencias del cambio climático y nuestra voluntad de tenerlo en cuenta en nuestras leyes nacionales y en los foros parlamentarios regionales.
2. Causado por la actividad humana, el cambio climático está ahora documentado mediante un trabajo científico sólido, mundial e interdisciplinario que lo torna indiscutible. Existe consenso científico sobre la existencia de un calentamiento climático (según el último informe del GIEC, el incremento de la temperatura media mundial llegaría a 4,8°C, a fines del siglo), de una elevación del nivel del mar (hasta 1 metro en 2100, lo que afectaría a 1 habitante en 10 en el mundo, siendo de 600 a 700 millones de personas); del aumento de fenómenos meteorológicos extremos (con sequías y precipitaciones más frecuentes y

más intensas y una expansión de las zonas desérticas). Es así aparente que el cambio climático constituye una amenaza grave para el planeta.

3. El impacto del cambio climático se siente en todo el mundo. Se trata de un problema global con grandes repercusiones ambientales, económicas, sociales y políticas. Es una amenaza grave para el acceso al agua, la seguridad alimentaria, la salud de la población, la biodiversidad, que causa migraciones numerosas y forzadas (de 50 a 150 millones de habitantes se verán obligados a desplazarse de aquí a fines del siglo) y podría ser factor de riesgo para la paz en el mundo y podría afectar especialmente a las poblaciones de los países en desarrollo más pobres.
4. Las tendencias actuales conducen a un alza de las temperaturas bien superiores a los 2°C de aquí a fines del siglo. La aceleración de los fenómenos con la constatación de una mayor rapidez de la degradación y del cambio llama a decisiones contundentes de parte de los gobiernos, los parlamentos y la comunidad internacional, que deben en conjunto hacer frente a los desafíos más graves para el planeta y la humanidad.
5. En este contexto, reafirmamos la urgencia de reducir las emisiones mundiales de gas con efecto invernadero y de limitar el aumento de la temperatura media mundial a menos de 2°C, en relación a los niveles preindustriales, de acuerdo con el objetivo fundamental de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC) y de lo acordado por los gobiernos en el Acuerdo de Copenhague de 18 de diciembre de 2009.
6. Reafirmamos nuestra convicción de que los principios de equidad, de responsabilidades comunes pero diferenciadas y de respectivas capacidades, en función de las diferentes situaciones nacionales, son un elemento fundamental de la acción multilateral frente al cambio climático y que estos deben ser integrados en el Acuerdo de París².
7. Consideramos imperativo que el Acuerdo de París sea un acuerdo por todos y para todos, un acuerdo justo, duradero y dinámico que permita luchar eficazmente y acelerar la acción contra el cambio climático en el transcurso de las próximas décadas. Este acuerdo debe tomar en cuenta las necesidades y las capacidades de los países en desarrollo, en particular la de los países más pobres y más vulnerables, permitir facilitar la transformación de las trayectorias de desarrollo, a través de la transmisión de los conocimientos y del financiamiento, a fin de permanecer por debajo de los 2°C y ayudar a cada país a hacer frente al impacto del cambio climático.
8. Con este fin, el acuerdo debe incluir de manera equilibrada las cuestiones de atenuación, adaptación y los medios de implementación (finanzas, tecnología, fortalecimiento de las capacidades), en el deseo de una verdadera

¹ Unión Interparlamentaria y el Parlamento francés, reunión parlamentaria en ocasión de la conferencia de las naciones unidas sobre el cambio climático, Disponible: [<http://www.secretariagrulacuiip.org/web/attachments/article/100/documento%20final-%206.12.2015.pdf>]

- transparencia de las acciones realizadas por cada país, con un marco común definido para alcanzar esta transparencia.
9. La adaptación debe tener como objetivo prioritario reducir la vulnerabilidad, particularmente de los países más afectados por los efectos negativos del cambio climático, en especial los pequeños Estados insulares en desarrollo, en particular, ciertos atolones del Pacífico, los países de África, los países menos avanzados, ciertas grandes megalópolis en zonas costeras, en las regiones y los países montañosos, y alcanzar un desarrollo sostenible que sea resiliente al cambio climático.
 10. Los intereses de las generaciones futuras requieren la promoción de medidas de atenuación y adaptación ambiciosas a favor de una agricultura sostenible y diversificada, de formas de energías renovables que no emitan carbono o de baja emisión de carbono, de una mejor eficacia energética, de una gestión más adecuada de los recursos forestales y marinos, y de la organización de un acceso al agua para todos.
 11. Los aspectos financieros del acuerdo deben tener como prioridad el financiamiento de la transición hacia economías bajas en carbón y resilientes al cambio climático. Insistimos en la necesidad de intensificar la movilización de los recursos financieros para realizar el objetivo fijado en Copenhague de reunir 100 mil millones de dólares de fondos públicos y privados para el año 2020. Parte de la respuesta a este objetivo yace en el éxito del Fondo Verde para el Clima, cuya creación fue decidida en Copenhague para servir como principal fondo multilateral de financiamiento de esta transición en los países en desarrollo. Este fondo debe asegurar rápidamente el financiamiento efectivo de los proyectos en el respeto de los principios de equidad, transparencia y eficacia.
 12. La investigación, la transferencia de tecnología, conocimientos, buenas prácticas y la ayuda al fortalecimiento de las capacidades en los países en desarrollo en 2020 y más allá son elementos esenciales de la adaptación al cambio climático y su atenuación, lo mismo que la reducción progresiva de la utilización de la energía fósil. Estos deben ser objeto de compromisos concretos y medibles.
 13. Constatamos un desajuste preocupante entre los objetivos mundiales de reducción de las emisiones de gas con efecto invernadero y de limitación del aumento de la temperatura promedio, y los compromisos nacionales llevados a cabo para alcanzar estos objetivos. Por tanto, reafirmamos la importancia de las contribuciones nacionales y de los compromisos de cada país sobre la base de las responsabilidades comunes pero diferenciadas para contribuir a la realización de los objetivos mundiales. Nos comprometemos a ejercer una mayor vigilancia en la finalización y aplicación de estas contribuciones en cada uno de nuestros países, a favorecer la elaboración de legislaciones nacionales sobre el clima claras y ambiciosas y a incitar a los gobiernos a adaptar estas legislaciones en función de los resultados obtenidos. Señalamos la necesidad de un examen anual de los compromisos de cada país para verificar que las legislaciones nacionales estén en conformidad con los objetivos de reducción de las emisiones.
 14. Apoyamos el enfoque de una agenda de soluciones que tenga por objetivo contribuir a reforzar la ambición de todos los países, ofreciendo soluciones a ser incluidas como parte de una estrategia de desarrollo de bajo carbono compatible con el objetivo de 2°C, a través de iniciativas concretas y amplias de parte de los actores no gubernamentales añadidas a los 3 compromisos de los Estados. Consideramos necesario que todos los gobiernos y los actores de la sociedad civil (empresas, comunidades locales y ONG), apoyen y refuercen esta agenda de acción que tiende a establecer acciones inmediatas sin esperar la entrada en vigor del Acuerdo de París en 2020. Se debe buscar y alentar las asociaciones con las partes interesadas, particularmente los poderes públicos locales, los actores económicos, las agencias regionales y las ONG.
 15. El Acuerdo de París debe involucrar no solamente a los Estados sino a todos los individuos, en particular a los jóvenes, respetando, en tanto, su diversidad cultural y reconociendo la igualdad de género como un principio fundamental, las iniciativas numerosas y eficaces que las mujeres han impulsado deben ser sistemáticamente tomadas en cuenta en la agenda de las soluciones y las mujeres deben estar más asociadas a las negociaciones internacionales. Todas las fuerzas de la cultura humanista y científica deben ser movilizadas en la lucha contra el cambio climático.
 16. La promoción y la implementación de medidas territoriales destinadas a reducir las emisiones de gas con efecto invernadero es un importante desafío de la acción climática. Apoyamos los compromisos de las comunidades locales en la lucha contra el cambio climático. Siendo los primeros en ser impactados por las consecuencias de este cambio, los territorios son y deben tornarse en actores esenciales de la transición hacia un modelo económico bajo en carbono o libre de carbono. Los parlamentos deben alentar y facilitar la dinámica de esta movilización.
 17. Alentando a los portadores de iniciativas a acelerar sus trabajos, expresamos el deseo de que la Conferencia de París y las reuniones siguientes permitan ampliar la dinámica y transmitir el mensaje de oportunidades económicas y sociales en el marco de la lucha contra el cambio climático. El Acuerdo de París, como los siguientes, deben conducir a soluciones reales y concertadas.
 18. La lucha contra el cambio climático no puede ser un obstáculo para el desarrollo. Los

dos desafíos deben ser abordados juntos. El Acuerdo de París debe ser perfectamente coherente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, adoptados en Nueva York, el 25 de septiembre de 2015, así como con el Marco de Sendai para la Reducción de los Riesgos de Desastre, adoptado el 18 de marzo de 2015.

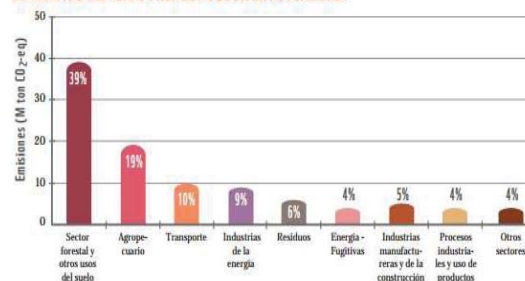
19. La búsqueda de soluciones innovadoras en todas las áreas –atenuación, adaptación, financiamiento, transferencia de tecnología, transparencia, fortalecimiento de las capacidades– y la utilización de la ciencia y de la educación será alentada por los parlamentos. El establecimiento de un régimen de crédito de carbono será parte de las acciones en las que los parlamentos se comprometen a prestar una atención particular.
20. Los parlamentarios tienen un rol esencial que jugar para contribuir al éxito de las políticas de lucha contra el cambio climático y una parte de responsabilidad por su implementación efectiva. Al concebir, adoptar y modificar la legislación, aprobar los presupuestos nacionales y al hacer rendir cuentas a los gobiernos, estos son un elemento clave del proceso de implementación efectiva de los acuerdos internacionales. Por tanto, nos comprometemos a ejercer nuestros poderes y responsabilidades con el mayor vigor en la lucha mundial contra la alteración del clima.
21. Deseamos que los contactos entre los parlamentos sean el medio para reforzar las capacidades parlamentarias de implementación y seguimiento de la legislación sobre el clima y para difundir las buenas prácticas. Debemos asegurar que las cuestiones ligadas al cambio climático sean sistemáticamente inscritas en el orden del día de las reuniones interparlamentarias. Expresamos nuestro deseo de que la 134ª Asamblea de la UIP en Lusaka adopte un Plan de Acción Parlamentario sobre el Cambio Climático. La 22ª sesión de la Conferencia de las Partes que tendrá lugar en Marruecos en 2016 será la ocasión de hacer un balance sobre el papel movilizador de los Parlamentos en la lucha contra el cambio climático. Es conveniente desarrollar vínculos de cooperación entre la UIP y los órganos competentes de las Naciones Unidas para asegurar el seguimiento del Acuerdo de París. 4
22. Pedimos que el rol de los Parlamentos y de la UIP sea explícitamente mencionado en el Acuerdo de París y que nuestros compromisos, traducidos en el presente documento, puedan ser anexados a las Actas finales de la Conferencia de París”.

En el estudio que hacen CAROLINA GARCÍA ARBELÁEZ, XIMENA BARRERA, ROBERTO GÓMEZ Y RODRIGO SUÁREZ CASTAÑO, en el texto denominado el ABC de los compromisos de Colombia para la COP21² utilizan información que

² García Arbeláez, C.; Barrera, X.; Gómez, R. y R. Suárez Castaño. 2015. El ABC de los compromisos de Colombia para la COP21. 2 ed. WWF-Colombia. 31 pp.

resulta de importancia para determinar los aspectos cuantitativos y cualitativos de los compromisos que asume Colombia frente al Acuerdo de París. Es por ello que se hace necesario registrar los sectores y su porcentaje de emisiones, conforme se registra a continuación con la gráfica, como parámetro para adelantar políticas en cada uno de estos –sectores–, conforme lo establece el presente proyecto de ley, al organizar las acciones de mitigación y adaptación a los sectores de mayor impacto en el cambio climático.

¿CÓMO SE DISTRIBUYEN LAS EMISIONES EN LOS DIFERENTES SECTORES PRODUCTIVOS EN LA ACTUALIDAD?



Fuente: Proyecto Informe Bienal de Actualización, IDEAM 2015

VII. Estructura del proyecto

CAPÍTULO I	Del objeto y los principios
Artículo 1°.	Objeto.
Artículo 2°.	Ámbito de aplicación
Artículo 3°.	Principios rectores.
CAPÍTULO II	De las definiciones
Artículo 4°.	Definiciones.
CAPÍTULO III	De la adaptación
Artículo 5°.	Plan de adaptación al cambio climático.
CAPÍTULO IV	De la mitigación
Artículo 6°.	Plan de Mitigación al Cambio Climático
CAPÍTULO V	Del Consejo Nacional Ambiental
Artículo 7°.	
CAPÍTULO VI	Del Fondo para el Cambio Climático
Artículo 8°.	Fondo de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático.
CAPÍTULO VII	De los incentivos
Artículo 9°.	Incentivos pecuniarios
Artículo 10.	Incentivos no pecuniarios.
CAPÍTULO VIII	Del Registro Estatal de Emisiones Contaminantes
Artículo 11.	Registro Estatal de Emisiones
CAPÍTULO IX	Responsabilidad ambiental empresarial con el cambio climático
Artículo 12.	
CAPÍTULO X	Disposiciones finales
Artículo 13.	Reglamentación.
Artículo 14.	Vigencia.


LUIS FERNANDO DUQUE GARCIA
Senador

BIBLIOGRAFÍA:

Dasgupta, P & Daly, H. (2005). Economía en un mundo repleto. En: Investigación y ciencia. Noviembre, 2005. p. 60-65.

García Arbeláez, C.; Barrera, X.; Gómez, R. y R. Suárez Castaño. 2015. El ABC de los compromisos de Colombia para la COP21. 2 ed. WWF-Colombia. 31 pp. Disponible en: (http://cambioclimatico.minambiente.gov.co/images/ABC_de_los_Compromisos_de_Colombia_para_la_COP_21_VF_definitiva.pdf)

Plan Nacional de Desarrollo (PND). 2006-2010. Departamento Nacional de Planeación. Colombia. (2007). Aprobado con la Ley 1151 de 2007. Bogotá: PND. p. 431 a 543.

Proyecto de integración de riesgos y oportunidades del cambio climático en los procesos nacionales de desarrollo y en la programación por países de las Naciones Unidas. Documento digital. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Bogotá: PNUD. p. 31

Montoya Ruiz, S. (2017). *Política exterior y diplomacia cultural: hacia Colombia en posconflicto*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia. Obtenido de http://publicaciones.ucatolica.edu.co/politica-exterior-y-diplomacia-cultural-hacia-colombia-en-posconflicto.html#.WW43WYg1_IU

UTMAN, Verónica. Agricultura y cambio climático: la perspectiva global. Disponible en <http://finanzascarbono.org>. Primera sesión del Taller Regional: Mitigación del Cambio Climático en Agricultura - Desarrollo y Ejecución de Medidas de Mitigación Adecuadas a cada País (NAMAs) en el Sector Agrícola de América Latina y el Caribe, organizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) y la Fundación Torcuato Di Tella (FTDT), en el marco del Proyecto REGATTA. Montevideo, Uruguay, 26 y 27 de julio de 2012.

www.fao.org/climatechange/

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 26 de julio de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 41 de 2017 Senado, *por medio de la cual se establecen medidas para la adaptación y mitigación del cambio climático, y se establecen otras disposiciones*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador *Luis Fernando Duque García*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 26 de julio de 2017

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Efraín José Cepeda Sarabia.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 48 DE 2017
SENADO

por medio de la cual se dictan normas para implementar e incentivar sistemas de recolección, tratamiento y aprovechamiento de aguas lluvias y de captación de energía solar y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto*. El objeto de la presente ley es implementar e incentivar el establecimiento de sistemas de recolección, tratamiento y aprovechamiento de aguas lluvias y captación de energía solar en las edificaciones nuevas y preexistentes en el territorio nacional, lo anterior con el propósito de cuidar el recurso hídrico, mejorar la eficiencia energética y contribuir a la preservación del Medio Ambiente.

Artículo 2º. *Ámbito de aplicación*. En todas las nuevas edificaciones, instalaciones, equipamientos, viviendas y obras públicas que se construyan en el perímetro urbano será obligatorio contar con un sistema que permita efectuar la recolección, tratamiento y aprovechamiento de aguas lluvias y con un sistema de captación y aprovechamiento de energía solar, con el fin de ser aplicados en los inmuebles.

Parágrafo 1º. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Minas y Energía, reglamentará las especificaciones técnicas del sistema de recolección, tratamiento y aprovechamiento de aguas lluvias y del sistema de captación y aprovechamiento de energía solar, en el término de un (1) año, contado a partir de la fecha de promulgación de la presente ley.

Parágrafo 2º. Las edificaciones y usuarios preexistentes podrán adecuar sus instalaciones para contar con un sistema de recolección, tratamiento y aprovechamiento de aguas lluvias y con un sistema de captación y aprovechamiento de energía solar, conforme a la reglamentación de que trata el parágrafo 1º del presente artículo.

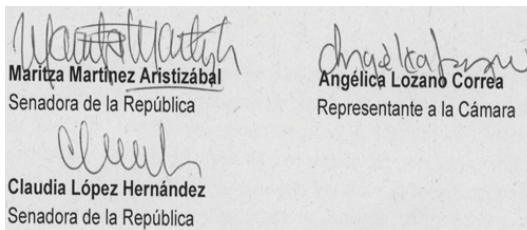
Parágrafo 3°. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y del Ministerio de Minas y Energía, definirá incentivos que permitan que las edificaciones a las que hace referencia el presente parágrafo adecúen sus instalaciones conforme a lo estipulado en la presente ley.

Artículo 3°. *Fondo Nacional para el Uso y el Aprovechamiento de las Aguas Lluvias y la Energía Solar*. Créase el Fondo Nacional para el Uso y el Aprovechamiento de las Aguas Lluvias y la Energía Solar como una cuenta especial sin personería jurídica adscrita al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con el propósito de diseñar y financiar estímulos e incentivos para la implementación de sistemas de recolección, tratamiento y aprovechamiento de aguas lluvias y sistemas de captación y aprovechamiento de energía solar

El Fondo Nacional para el Uso y el Aprovechamiento de las Aguas Lluvias y la Energía Solar deberá ser financiado, entre otras, por las siguientes fuentes:

1. Los recursos del Presupuesto General de la Nación.
2. Los recursos de libre inversión del componente de Propósito General del Sistema General de Participaciones.
3. Recursos de cooperación internacional.
4. Las donaciones de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras y organismos internacionales.

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



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Objetivo del proyecto de ley

El objetivo central del presente proyecto de ley no es otro sino el de establecer un marco normativo con base en el cual se establezcan disposiciones que obliguen a que todas las construcciones nuevas que se realicen en el territorio nacional implementen sistemas de recolección, tratamiento y utilización de aguas lluvias y de captación de energía solar, todo lo anterior con el propósito de cuidar el recurso hídrico, mejorar la eficiencia energética y contribuir a la preservación del Medio Ambiente, al tiempo que se aprovecha el potencial de pluviosidad y la favorabilidad que posee el país para la implementación de un sistema energético que aproveche la luz solar.

1. Contexto

El recurso hídrico ha sido imprescindible tanto para el desarrollo de los primeros asentamientos como para los grandes desarrollos del presente, sin

embargo, solo en las últimas décadas la sociedad ha tomado conciencia de que se trata de un recurso no renovable, y las generaciones presentes hacen esfuerzos por evitar la contaminación y desperdicio del mismo temiendo que la demanda pueda superar la capacidad autorregeneradora del recurso en el ecosistema. Actualmente son diversas las estrategias planteadas para evitar la crisis por la escasez del agua, y el uso de aguas lluvias será la que ocupe el presente proyecto de ley.

El agua lluvia por no haber sido sometida a un proceso de potabilización, permanece en el imaginario colectivo como desecho, como agua residual y generalmente es llevada a los drenajes que transportan los desechos de la población urbana. Sin embargo, de acuerdo con documentos técnicos e investigativos como la ponencia de *captación, almacenamiento y uso de aguas lluvias a través de culatas de edificios en Medellín, Colombia y el documento técnico de base para la elaboración de una política pública de construcción sostenible para el Valle de Aburrá*¹, la recolección y uso de las aguas lluvias tiene el potencial de mitigar gran parte de las problemáticas asociadas a la mala gestión del recurso hídrico en las ciudades.

Se hace necesario un cambio en el imaginario colectivo, y considerar las aguas lluvias como un recurso y no como un residuo. El modelo de gestión del recurso hídrico debe considerar el agua lluvia como recurso y gestor de soluciones de agua para Colombia, el compromiso de generar conciencia ambiental por medio de la transmisión del conocimiento de la gestión del recurso hídrico, así los colombianos tendrán las herramientas conceptuales para emprender actividades y hábitos de consumo sostenible del agua, ahorro y uso eficiente del recurso hídrico en el hábitat construido, implementando alternativas arquitectónicas de diseño de edificaciones y dispositivos que posibiliten la captación de aguas lluvias que suplirán la demanda de agua para usos en los que no se requiera la potabilización².

El potencial de captación de aguas lluvias que tienen las edificaciones construidas en altura en su superficie vertical, es considerablemente mayor que la extensión de superficie de captación horizontal efectiva. No se tienen datos de cuál es la superficie vertical de las fachadas y cerramientos de las edificaciones en todo Colombia, porque varias ciudades como es el caso de Medellín están creciendo en altura y está proyectada en el Plan Director para Medellín y el Valle de Aburrá Bio 2030 como ciudad compacta y diversa, la cual debe crecer densificando centralidades, generando edificios más altos que

¹ López D; González A; Penagos G. Captación, almacenamiento y uso de aguas lluvias a través de culatas de edificios en Medellín, Colombia. Ponencia aceptada para presentación en el V Encuentro Nacional y el III Encuentro Latinoamericano sobre Edificaciones y Comunidades Sustentables (ENECS y ELECS 2009). Recife, Brasil. 28 al 30 de octubre de 2009.

² Guías de Construcción Sostenible, Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

<http://www.metropol.gov.co/ConstruccionSostenible/Documents/GSCICaracterizaciondellugar.pdf>

concentren usos y aporten proximidad y cercanía, mejorando la movilidad y las relaciones internas de la ciudad. Esto se traduce en mayor superficie vertical para ser aprovechada como captadora de aguas lluvias.

Si bien la captación de aguas lluvias es más efectiva en las cubiertas de las edificaciones por tener una superficie vertical en relación con la lluvia que cae, la superficie vertical construida es mayor en edificaciones que tienen un índice de construcción alto, como en edificios multifamiliares, comerciales y empresariales. Las fachadas, culatas y cerramientos exteriores, hacen parte de la superficie envolvente de las edificaciones, la cual puede ser explotada para beneficio de las edificaciones al aportar el agua requerida para uso de aparatos sanitarios, mantenimiento general y también aportar a la calidad ambiental de la ciudad.

Existen varias tipologías de fachadas y cerramientos de edificaciones, y para maximizar el potencial de captación de aguas lluvias se deben tener en cuenta varios factores, como la disponibilidad de superficie de envolvente del edificio, el emplazamiento de la edificación y las condiciones climáticas, como la de frecuencia de precipitaciones, vientos, altura, cercanía de elementos naturales y artificiales del entorno. En este sentido, se puede decir que la planeación previa juega un papel importante ya que determina el potencial de captación de aguas lluvias de las superficies verticales de la edificación y la pertinencia de los elementos a instalar.

Normalmente las edificaciones que cuentan con un sistema de captación de aguas lluvias en su cubierta no pueden hacer uso del área total de esta superficie, pues se deben reservar áreas para tanques de almacenamiento, cuartos de mantenimiento y equipos. Se puede hacer uso combinado de sistemas de recolección de aguas lluvias, esto ya que el tanque de almacenamiento está planteado ubicarse en los pisos inferiores de las edificaciones y el agua deberá ser bombeada a los tanques de almacenamiento situados en la cubierta para luego distribuir el agua por acción de gravedad por una red hidrosanitaria interna a cada uno de los niveles inferiores de la edificación.

2. Importancia del proyecto de ley

Una inclusión en normas y parámetros de diseño de sistemas sostenibles en la construcción de edificaciones puede generar un incremento sustancial en el aprovechamiento de aguas lluvias para el abastecimiento de viviendas, ya sea con usos sanitarios o riego, o para redes contra incendios.

En el caso de las aguas lluvias ya está verificada su eficiencia, y se tienen muchas evidencias de sistemas que funcionan de forma adecuada en el país, además de los beneficios económicos y ambientales, por lo que no es una tecnología nueva y desconocida, por el contrario, solo se requiere mayor aceptación por el gremio de la construcción y un conocimiento más amplio del tema por parte los profesionales y constructores del país.

Por otro lado, son evidentes los beneficios económicos y ambientales que se derivan de su uso al tratarse de un agua que requiere pocos o nulos

procesos químicos para su empleo y de un bajo costo para su recolección y almacenamiento.

Una normatividad o inclusión en la documentación base para los diseños de sistema de abastecimiento con aguas lluvias, y una positiva acogida por los diseñadores y constructores del país, podría ser el inicio para que todos los parámetros de construcción sostenible sean mencionados y relacionados en todos los libros de diseño tanto para construcción como para la docencia universitaria, para formar así profesionales con conciencia de todas las ventajas y beneficios de estos sistemas e incrementar su uso en el país. Algo así podría llevar en un futuro a que se utilice esta misma ideología, para el aprovechamiento de concretos reciclados, y demás materiales en la construcción, traídos desde el diseño y la planeación de los proyectos.

Entre las muchas razones que se han expresado anteriormente, los principales beneficios que se obtienen al almacenar y utilizar el agua lluvia, son los siguientes (Abdula y Al-Shareef, 2006, CEPIS y Texas Water Development Borrada, 2005):

- Algunos sistemas no requieren energía para operar.
- El agua lluvia es gratis, los únicos costos son: recolección, almacenamiento y distribución.
- La calidad fisicoquímica del agua lluvia es alta.
- La construcción es fácil pues se pueden utilizar materiales de la zona. Además, implica bajas frecuencias de mantenimiento.
- El uso final del agua recolectada está situado cerca de la fuente, eliminando la necesidad de sistemas de distribución complejos y costosos.
- El agua lluvia no entra en contacto con el suelo y las rocas donde se disuelven las sales y los minerales, por lo tanto, es suave y puede reducir significativamente la cantidad de jabones y detergentes para la limpieza.
- El agua lluvia reduce en cierta medida las inundaciones y la erosión.
- Es ideal para la irrigación de los jardines y cultivos.
- Al recolectarla, se reduce el caudal del alcantarillado pluvial, evitando así el ingreso de altos volúmenes a los sistemas de tratamiento de aguas residuales.
- La recolección y utilización reduce los costos pagados a las empresas prestadoras del servicio debido a la disminución de los consumos de agua potable.

3. Las normas sobre aguas que no contemplan las aguas lluvias

El Código Colombiano de Fontanería, la NTC 1500, norma que establece los requisitos mínimos que garantizan el adecuado funcionamiento de los sistemas de abastecimiento de agua potabilizada, sistemas de desagüe de aguas negras y lluvias, y sistemas de ventilación, así como los aparatos requeridos para su funcionamiento, se ocupa del desagüe de aguas lluvias, pero no menciona su aprovechamiento para fines hidrosanitarios o de riego.

Además de los sistemas de abastecimiento, otro sector importante en el diseño de redes hidráulicas, son los sistemas de distribución de aguas para la extinción de incendios, estudiados en la NTC 1669 y la NTC 2301, los cuales normalmente representan grandes volúmenes de agua, que no tiene que ser potabilizada y que no se usará para el consumo al interior de las viviendas. No se contempla el uso de las aguas lluvias.

Además de las normas mencionadas, documentos base como los criterios de EPM, tampoco tienen en cuenta el uso de este tipo de aguas.

4. Experiencia comparada

4.1 Normativa de uso, aprovechamiento e implementación de sistema de recolección de aguas lluvias en países latinoamericanos y el Caribe

País / Estado / Provincia	Implementación del sistema de recolección de aguas lluvias
Brasil	En la región semiárida de Brasil, más de 15 millones de personas se ven afectadas por la falta de agua. En Sergipe, se inició un programa con 12.000 cisternas rurales de ferrocemento con una meta de un millón.
Honduras	Manifiesta condiciones de pobreza crítica y, por tanto, serias limitaciones en cuanto al acceso a servicios de agua y saneamiento. Se han diseñado sistemas basados en "cisternas recolectoras" para almacenamiento del agua de lluvia. Estas cisternas están formadas con materiales de la región.
República Dominicana	Se tienen instalados sistemas de captación de agua de la lluvia, en más de 500 hogares.
Nicaragua	En Nicaragua tan sólo el 28% de la población rural tiene acceso al agua. Se han establecido cisternas rectangulares con un volumen total de 36 m ³ , techadas con teja de barro.
Islas Vírgenes de EUA	En las Islas Vírgenes, la oferta de agua se realiza con cisternas que captan, por ley, agua de lluvia. Más del 80% de la población se abastece con estos sistemas.
México	En el Distrito Federal la Ley de aguas aprobada en 2003, exige la captación de agua de lluvia en nuevas edificaciones y promueve la implementación de estos sistemas en todas las construcciones. El aprovechamiento de lluvia como solución a los problemas urbanos también es afirmado en la Ley de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático del DF aprobada en junio de 2011.
Argentina – Ciudad de Buenos Aires	LEY 4237 SISTEMA DE RECOLECCIÓN DE AGUAS DE LLUVIA. Se incorpora el Capítulo 5.10.1.4 "Sistema de Recolección de Aguas de Lluvia - Aguas Recuperadas" al Código de Edificación. El fin de este sistema es ser aplicado a la limpieza de las aceras, estacionamientos propios, patios y riego de jardines.
Perú	Decreto-ley 17752 Ley General de aguas establece su uso justificado y racional, incluye las producidas, nevados, glaciares, precipitaciones, etc.

Fuente: Legislaciones Nacionales. Elaboración propia.

4.2 Normativa de captación e implementación de sistema de recolección de aguas lluvias en países latinoamericanos y el Caribe

País / Estado / Provincia	Implementación del sistema de recolección de aguas lluvias
Uruguay	Ley Nacional 18.585 – Declaración de interés nacional la investigación, desarrollo y formación en el uso de la energía solar térmica.
México	Norma ambiental – Establece las especificaciones técnicas para el aprovechamiento de la energía solar en el calentamiento de agua.
Argentina	Ciudad de Buenos Aires: Ley 4024 – Sistemas de Captación de Energía Solar – Incentivo de Uso – Régimen Ciudad de Santa Fe: Ordenanza número 11.782 – Creación de la Comisión Multisectorial para la Promoción y Ejecución de Políticas Energéticas Locales. Rosario: Ordenanza número 8.784 – Incorporación obligatoria de sistema de captación de energía solar para la producción de agua caliente. Santa Cruz: Ley 2.796 – Declaración de interés público la generación de energía eléctrica y/o térmica a partir de recursos renovables. Establecimiento de medidas de promoción.
Chile	Ley Nacional 20.365 – Establece la franquicia tributaria respecto de los sistemas solares térmicos.

Fuente Legislaciones Nacionales: Elaboración propia.

5. Contenido de la iniciativa

El proyecto de ley consta de cuatro (4) artículos, en los cuales se establece:

Artículo 1°. Objeto. Implementar e incentivar el establecimiento de sistemas de recolección, tratamiento y aprovechamiento de aguas lluvias y captación de energía solar en las edificaciones nuevas y preexistentes en el territorio nacional, lo anterior con el propósito de cuidar el recurso hídrico, mejorar la eficiencia energética y contribuir a la preservación del Medio Ambiente.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. En todas las nuevas edificaciones, instalaciones, equipamientos, viviendas y obras públicas que se construyan en el perímetro urbano será obligatorio contar con un sistema que permita efectuar la recolección, tratamiento y aprovechamiento de aguas lluvias y con un sistema de captación y aprovechamiento de energía solar, con el fin de ser aplicados en los inmuebles.

Parágrafo 1°. Se establece la obligación en cabeza del Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Minas y Energía, de reglamentar las especificaciones técnicas del sistema de recolección, tratamiento y aprovechamiento de aguas lluvias y del sistema de captación y aprovechamiento de energía solar, en el término de un (1) año, contado a partir de la fecha de promulgación de la presente ley.

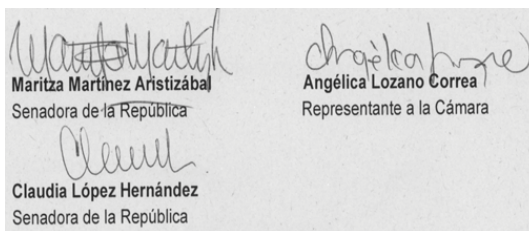
Parágrafo 2°. Se establece que las edificaciones y usuarios preexistentes podrán adecuar sus instalaciones para contar con un sistema de recolección, tratamiento y aprovechamiento de aguas lluvias y con un sistema de captación y aprovechamiento de energía solar, conforme a la reglamentación de que trata el parágrafo 1° del presente artículo.

Parágrafo 3°. Se contempla que el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y del Ministerio de Minas y Energía, definirá incentivos que permitan que las edificaciones a las que hace referencia el presente parágrafo adecúen sus instalaciones conforme a lo estipulado en la presente ley.

Artículo 3°. Fondo Nacional para el Uso y el Aprovechamiento de las Aguas Lluvias y la Energía Solar. Se crea el Fondo Nacional para el Uso y el Aprovechamiento de las Aguas Lluvias y la Energía Solar con el propósito de diseñar y financiar estímulos e incentivos para la implementación de sistemas de recolección, tratamiento y aprovechamiento de aguas lluvias y sistemas de captación y aprovechamiento de energía solar

Artículo 4°. Vigencia y Derogatorias.

De los Honorables Senadores,



SENADO DE LA REPÚBLICA
 Secretaría General
 (arts. 139 y s.s. Ley 5ª de 1992)

El día 26 del mes de julio del año 2017, se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 48, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por los honorables Senadores *Maritza Martínez Aristizábal*, *Claudia López*; honorable Representante *Angélica Lizcano Correa*.

El Secretario General,
Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA
 SECRETARÍA GENERAL
 Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 26 de julio de 2017

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 48 de 2017 Senado, *por medio de la cual se dictan*

normas para implementar e incentivar sistemas de recolección, tratamiento y aprovechamiento de aguas lluvias y de captación de energía solar y se dictan otras disposiciones, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Maritza Martínez Aristizábal*, *Claudia López Hernández* y la honorable Representante *Angélica Lizcano Correa*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,
Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
 SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 26 de julio de 2017

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

Cúmplase.
 El Presidente del honorable Senado de la República,
Efraín José Cepeda Sarabia.

El Secretario General del honorable Senado de la República,
Gregorio Eljach Pacheco.

CONTENIDO

Gaceta número 634 - Martes 1° de agosto de 2017	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PROYECTOS DE LEY Págs.	
Proyecto de Ley número 31 de 2017 Senado, por medio de la cual se deroga el Decreto-ley 902 de 2017.....	1
Proyecto de ley número 41 de 2017 Senado, por medio de la cual se establecen medidas para la adaptación y mitigación del cambio climático, y se establecen otras disposiciones.....	6
Proyecto de ley número 48 de 2017 Senado, por medio de la cual se dictan normas para implementar e incentivar sistemas de recolección, tratamiento y aprovechamiento de aguas lluvias y de captación de energía solar y se dictan otras disposiciones.....	16