



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 1671

Bogotá, D. C., viernes, 19 de noviembre de 2021

EDICIÓN DE 18 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 171 DE 2021 SENADO, 362 DE 2020 CÁMARA

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 171/2021 SENADO, 362/2020 CÁMARA.

"POR MEDIO DE LA CUAL SE PROTEGEN LOS ECOSISTEMAS DE MANGLAR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY

Se trata de una iniciativa de origen congresacional, radicado el 20 de Julio de 2020 por la Honorable Senadora María del Rosario Guerra de la Espriella en la Secretaría General de la Cámara de Representantes; publicado en la Gaceta 827 de 2020. La ponencia para primer debate se encuentra en la gaceta 118 de 2021 y la ponencia para segundo debate se encuentra en la gaceta 310 de 2021, el texto definitivo de Cámara de Representantes se publicó en la gaceta 1027 de 2021.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

La normatividad colombiana relacionada con la determinación, estudio, manejo y conservación de los ecosistemas de manglar, están contenidos en la siguiente normatividad:

Norma	Tema
Constitución Política, artículos 8, 79 y 80	Obligación del Estado de proteger riquezas naturales. Derecho a gozar de un ambiente sano. Deber de protección de la biodiversidad, conservar el ambiente y las áreas de especial importancia ecológica. Deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, su conservación y protección.
Decreto 1681 de 1978	Se declaran los Manglares como espacios dignos de protección y obliga a tomar medidas de protección en ecosistemas dignos de protección.
Ley 99 de 1993	Función de Conservación. El Ministerio de Ambiente tiene como función la conservación, preservación, uso y manejo de los recursos naturales en las zonas marinas y costeras. INVEMAR tiene como encargo la investigación de las zonas costeras y el deber de emitir conceptos técnicos sobre

	conservación y aprovechamiento de los recursos naturales de estas zonas.
Ley 165 de 1994	De la vinculación al Convenio De Biodiversidad Biológica, donde el Estado Colombiano se compromete, entre otras, con la elaboración de planes, programas y estrategias para conservar y utilizar sosteniblemente la diversidad biológica. El Estado, establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde se tomen medidas para proteger la diversidad biológica. Podrá tomar medidas para la conservación de la diversidad biológica. Promoverá la protección de ecosistemas y hábitats especiales.
Ley 357 de 1997. Convención de RAMSAR	Adopta la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, incluye los cuerpos de agua marino costeros con profundidades no superiores a 6mts. Menciona que, "Cada Parte Contratante fomentará la conservación de los humedales y de las aves acuáticas creando reservas naturales en aquéllos, estén o no incluidos en la Lista y tomará las medidas adecuadas para su custodia" (Ley 357, art. 4)
Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente 1076/2015	Funciones del INVEMAR, relacionada con Manglares Ecosistemas de especial importancia ecológica
Resolución 1602 de 1995	Dicta medidas para garantizar la sostenibilidad de los manglares. Define los manglares como: <i>ecosistemas de zonas costeras en los que se relacionan especies arbóreas de diferentes familias denominadas mangle con otras plantas, con animales que allí habitan permanentemente o durante algunas fases de su vida, y con las aguas, los suelos y otros componentes del ambiente. Las especies denominadas mangle son: Rhizophora mangle, Rhizophora harrisonii, Laguncularia recemosa, Conocarpus erectus, Avicennia germinans, Avicennia tonduzii, Pelliciera rizophorae, Mora megistosperma, Mora oleifera.</i> (Art. 1)

	Prohíbe el aprovechamiento forestal único de manglares y prohíbe impacto ambiental directo o indirecto por casusa de obras, ampliación de actividad acuícola, modificaciones de los flujos, relleno, dragado, construcción de canales, desviaciones o introducción de especies de flora y fauna que afecten el manglar.
Resolución 20 de 1996	Determina la posibilidad de aprovechamiento forestal en zonas de manglar, ampliado lo mandado en la Resolución 1602 de 1995, a obras de interés público siempre y cuando haya planes de compensación y restauración; así como su aprovechamiento forestal en zonas no vedadas por las autoridades competentes. Las afectaciones para determinar prohibiciones deben ser acreditadas por las Autoridades ambientales competentes.
Resolución 924 y 257 de 1997	Establece medidas de sostenibilidad en los ecosistemas de manglar y las áreas circundantes. Estableció zonas de monitoreo, observaciones y registros periódicos, con muestreos periódicos por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales. Se fijaron términos de referencia para la realización de estudios sobre estas áreas. Se establece la zonificación preliminar de áreas de manglar en Colombia
Resolución 233 de 1999	Estableció nuevos plazos para la identificación, registro y zonificación preliminar de las áreas de manglar.
Resolución 0721 de 2002	Aprobó las zonificaciones de las áreas determinadas por las Corporaciones Autónomas Regionales de Sucre, el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Magdalena, Regional de Magdalena, Canal de Dique, Atlántico, del Valle del Sinú y el San Jorge, Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones.
Decreto 2372 de 2010	Reglamenta el Sistema Nacional de Áreas Protegidas; determina las categorías de protección: a) Las del Sistema de Parques Nacionales Naturales, b) Las Reservas Forestales Protectoras, c) Los Parques Nacionales Regionales, d) Los Distritos de Manejo Integrado, e) Los Distritos de

JUSTIFICACIÓN

Los manglares se encuentran en "zonas inter mareales tropicales y subtropicales [...] con adaptaciones morfológicas, fisiológicas y reproductivas que les permiten habitar en ambientes extremos con sustratos inestables con alto contenido de materia orgánica, bajas concentraciones de oxígeno, altas temperaturas y amplias fluctuaciones de salinidad y mareas [...] Desempeñan un papel importante a nivel ecológico, por ser sistemas abiertos altamente productivos, sumideros de carbono, biofiltros, estabilizar sustratos y proteger la costa contra la erosión (dinámica costera y vientos fuertes); además son áreas de refugio, alimentación y anidación para diversas especies, son fuente de recursos maderables y no maderables e inspiran las prácticas y costumbres de las comunidades que habitan o dependen de estos bosques" (Áreas de Arrecife de Coral... pág. 11).

De acuerdo con estudiosos de estos ecosistemas: "Los bosques de manglar son los únicos halófitos leñosos que viven en agua salada a lo largo de las zonas tropicales y subtropical del planeta". Así como, son ecosistemas súper productivos, pues son hábitat de más de 80 especies de flora y 1.300 especies de fauna (Carvajal Oses, Herrera Ulloa, ValdésRodríguez, & Campos Rodríguez, 2019).

Desde el documento Servicios Ecosistémicos Marinos y Costeros de Colombia, los manglares son asociación de árboles o arbustos que colonizan la línea de costa a lo largo de las zonas tropicales y subtropicales. Estos ecosistemas tienen alta tolerancia a la anegación, la aparición de estructuras especializadas en la respiración como lo son las lenticelas y neumatóforos y la generación de raíces aéreas que permiten la colonización de sustratos inestables (Saenger, 2002). (INVEMAR & FUNDACIÓN NATURA, 2019)

Algunas especies de manglar son: Rhizophora mangle (mangle rojo, colorado o concha), R. racemosa (mangle pava o caballero), R. harrisonii (mangle injerto), Laguncularia racemosa (mangle blanco, bobo o amarillo), Avicennia germinans (mangle salado, humo, negro, prieto, pelajo, comedero o iguanero), Pelliciera rhizophorae (mangle piñuelo), Conocarpus erectus (mangle zaragoza, manglillo, platanillo o jeli), y Mora oleífera (mangle nato). Y a pesar que no es técnicamente un mangle, también hace parte integral del ecosistema de manglar la especie de hábito graminoide Acrostichum aureum (helecho de mangle, ranconcha o matatigre).

De acuerdo con el Instituto de Investigaciones Marítimas y Costeras, Colombia cuenta con 79.719, 41 ha de manglar en la costa Caribe representada por cinco especies. Para la zona

	Conservación de Suelos, f) Las Áreas de Recreación, g) Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil.
Ley 1450 de 2011	Prohíbe toda actividad se prohíbe el desarrollo de actividades mineras, exploración, explotación de hidrocarburos, acuicultura, pesca industrial de arrastre y la extracción de componentes de corales para la elaboración de artesanías.
Resolución 1263 de 2018	Actualiza medidas de protección para la sostenibilidad de los ecosistemas de manglar. Determina que las acciones de gestión integral están determinadas en el Programa Nacional Uso Sostenible, Manejo y Conservación de los Ecosistemas de Manglar. Por su especial importancia ecológica se obliga a todas las entidades y el sector económico a propender por su conservación. Se propende por la actualización de los estados de manglares. Mantiene la prohibición de la minería, exploración y explotación de hidrocarburos, pesca de arrastre y acuicultura. Proyecto y obras solo que se constituyan como de utilidad pública, se podrán desarrollar; exceptuando los de subsistencia o consuetudinarios. Las CAR deberán realizar monitoreos de manglares. Se establece el Sistema de Información para la Gestión de los Manglares en Colombia – SIGMA, bajo la dirección del INVEMAR

Las sendas modificaciones y adaptaciones que ha tenido la normatividad vigente en cuanto a la protección de los ecosistemas de Manglares permiten identificar que se requiere un instrumento jurídico de jerarquía superior que pueda establecer protecciones especiales a estos ecosistemas estratégicos y sensibles.

Aprobar una nueva ley requiere que esté en el marco de la Convención de RAMSAR y de la Ley 357 de 1997; pero, que avance en mecanismos de protección, conservación y recuperación de estos ecosistemas.

del Pacífico se tiene un área de manglar de 209.402,84 ha representada por ocho especies (Rodríguez-Rodríguez et al., 2017). (INVEMAR & FUNDACIÓN NATURA, 2019).

Según el Concepto del INVEMAR:

Los manglares desempeñan una función ecológica muy importante en la zona intermareal en donde los aportes hídricos provienen principalmente del mar, los ríos y la escorrentía del continente. Los manglares favorecen la resiliencia ante la inundación en zonas costeras; a lo largo de las costas tropicales, los manglares proporcionan lugares de reproducción y criaderos para numerosas especies de peces y crustáceos y contribuyen a atrapar los sedimentos que, de otro modo, podrían afectar negativamente a las praderas submarinas y arrecifes de corales, hábitats de muchas más especies marinas (FAO y PNUMA, 2020). (INVEMAR, 2020)

Una forma de medir los impactos de estos ecosistemas está relacionada con los Servicios Ecosistémicos que estos prestan; estos están clasificados en servicios de regulación, servicios culturales, servicios de provisión y servicios de soporte.

Figura 1. Clasificación según Marlianingrum et al. (2019) de los servicios ecosistémicos en manglares y algunos ejemplos. Fuente: elaboración propia

Ilustración 1. Extraída de Carvajal, Herrera, Valdés y Campos

De acuerdo con *Manglares y sus Servicios Ecosistémicos: hacia un Desarrollo Sostenible (2019)*, los servicios ecosistémicos de provisión que tienen los manglares está la explotación de madera y leña como elemento de combustión; para el caso de la leña, se estima que más

de 18.000 hogares en el golfo de Morrosquillo la utilizan para la cocción de alimentos. (INVEMAR & FUNDACIÓN NATURA, 2019). También, con ocasión del uso excesivo de leña para combustión, se ocasiona un fuerte impacto en el ecosistema del mismo manglar, pues su deforestación excesiva tiene efectos negativos en la fauna.

Un servicio ecosistémico reconocido de los manglares es el de regulación, con la captura de carbono superficial y carbono de la biomasa subterránea; con lo que contribuye a la disminución de los gases efecto invernadero. También en regulación, los manglares aportan significativamente a la disminución de la erosión costera; a propósito, se dice:

Los pastos marinos, los manglares y los arrecifes coralinos, tienen un papel de amortiguación de los efectos de la erosión costera causada por eventos climáticos extremos o de manera natural, ya que por sus características fenotípicas poseen la capacidad de frenar la fuerza del oleaje (como un muro en el caso de las barreras arrecifales) y estabilizar el sustrato con su sistema radicular (en el caso de los manglares y pastos marinos), protegiendo a las comunidades del impacto por la pérdida de terreno o la disminución de arena en las playas. (INVEMAR & FUNDACIÓN NATURA, 2019)

Con todo esto, se puede decir que "el potencial de captura de carbono de los ecosistemas marinos y costeros se convierte en una oportunidad para la formulación e implementación de proyectos de carbono en Colombia, que permita a las comunidades obtener ingresos adicionales a través de la venta de créditos de carbono azul, producto de la estrategia de conservación de estos ecosistemas." (Carvajal Oses, Herrera Ulloa, ValdésRodríguez, & Campos Rodríguez, 2019)

Otro servicio ecosistémico es el cultural; servicio que presta a las comunidades que viven de una economía de turismo o de investigación/educación. Se estima que el turismo en zonas de manglar como San Andrés, Cartagena y el Golfo de Morrosquillo ha estado en aumento y con él las afectaciones positivas en el empleo de las comunidades costeras.

Acorde con el documento "Áreas de arrecifes de coral, pastos marinos, playas de arena y manglares con potencial de restauración en Colombia", proceso de evaluación del estado de estos ecosistemas y herramienta para el manejo y la gestión de los ecosistemas marino costeros del país, en se analizaron una serie de manglares a través de visitas de campo, entrevistas, encuestas a expertos y conocedores de los manglares, se presentaron los siguientes resultados:

En Latinoamérica se han perdido entre el 25% y el 70% de la cobertura de manglar en las últimas décadas. En México por ejemplo se deforestó el 60% de los manglares, causándole un daño irreparable al ecosistema y al medioambiente. En Ecuador desaparecieron el 70% de los manglares que había en el país, y en las Antillas la deforestación alcanzaba el 25% del total de los manglares.

Actualmente se ha zonificado el 66 % de las áreas en categorías de recuperación, preservación y de uso sostenible. Los manglares en Colombia cuentan con una extensión aproximada de 285.049 Has, hallándose distribuidos en los litorales Caribe con 90.160 Has (26% del total) y el Pacífico con 194.880 Has (74% del total). Ver tabla 1.

Tabla 1. Zonificación de los manglares en Colombia. 2011

Departamento	Has. Zonificadas	Has. No Zonificadas	Has. En proceso de zonificación	Has. Con PDM	Total de Hectáreas de manglares
San Andrés y Providencia	0	0	209,7	35	244,7
La Guajira	122,3	0	2.440,9	166,3	2.729,5
Magdalena	0	19.800	0	21.106	40.906
Atlántico	613,3	0	0	0	613,3
Bolívar	13.994	0	0	2.929	16.923
Sucre	12.683	0	0	0	12.683
Córdoba	9.077	0	0	0	9.077
Antioquia	6.993	0	0	0	6.993
TOTAL ÁREA CARIBE	43.482,72	19.800	2.650,6	24.236,3	90.196,58
Chocó	0	41.315	0	33	41.348
Valle del Cauca	32.073	0	0	0	32.073
Cauca	6.408	0	12.283	0	18.691
Nariño	59.997	0	0	42.771	102.768
TOTAL ÁREA PACÍFICO	98.478	41.315	12.283	42.804	194.880
GRAN TOTAL	141.960,72	61.115	14.933,56	67.040,3	285.049,58

Fuente: <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article?id=412:plantilla-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos-14#enlaces>

Tabla 1. Unidades de manglar según departamento y necesidad de restauración. Elaboración propia, con base en el Áreas de arrecifes de coral, pastos marinos, playas de arena y manglares con potencial de restauración en Colombia

Departamento	Unidades totales	Unidades revisadas	Unidades prioritizadas para restaurar
San Andrés, Providencia y Santa Catalina	30	9	9
La Guajira	40	25	23
Magdalena	13	18	14
Atlántico	14	13	13
Bolívar	46	40	21
Sucre	17	11	11
Córdoba	13	8	8
Antioquia	23	16	16
Chocó	32	26	15
Valle del Cauca	32	6	15
Cauca	13	12	12
Nariño	28	16	14

Las afectaciones que se ven en los manglares, por los cuales se estima que deben ser restaurados, están relacionados con actividades antrópicas que afectan la calidad de los suelos y el agua, como los cambios en los usos de suelo, exceso de carga por actividades turísticas, disposición de residuos, y también, fenómenos naturales. Con esto, se puede evidenciar que incluso las obras que se denominan como de interés nacional, vías y desarrollo urbanísticos, no han realizado lo propio frente a amortiguación del impacto de las obras y compensación ambiental. En 2005 se estimaba que los ecosistemas de manglar de América del sur habían reducido en un 11% (Carvajal Oses, Herrera Ulloa, ValdésRodríguez, & Campos Rodríguez, 2019)

Según lo indicado en Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales (FRA) del año 2020, hay 14,79 millones de hectáreas (ha) de manglar en 113 países. La mayor superficie se registra en Asia (37,2%), seguida por las Américas (4,7 millones de ha equivalentes a 31,5%) y África (3,24 millones de ha). Oceanía registra la menor superficie de manglares (1,30 millones de ha). Desde 1990, la superficie de manglares ha disminuido 1,04 millones de hectáreas, pero la tasa de variación se redujo a menos de la mitad para el período 1990-2020, pasando de 47000 hectáreas al año en el período 1990-2000 a 21000 hectáreas al año en los últimos 10 años (FAO y PNUMA, 2020). (INVEMAR, 2020)

En la costa colombiana, el Manglar ha sido la base económica de muchas familias, que han usado su madera a pequeña escala. Económicamente es muy importante, pues se obtienen productos como el alcohol, papel, colorantes, incienso, pegamentos y algunas fibras sintéticas. Además, son muy importantes para la pesca artesanal ya que ellos dependen de este ecosistema para el desove y nodriza de especies juveniles marinas.

De acuerdo con el Ministerio de Medio Ambiente "Desde el punto de vista cultural, la importancia del ecosistema de manglar radica en que al mismo se articulan miles de familias, dedicadas a actividades de pesca artesanal, recolección de moluscos, crustáceos, madera y plantas medicinales, actividades que sostuvieron la dieta alimenticia de todas las culturas antiguas de la Costa"¹

A nivel mundial los manglares ocupan 15,2 millones de hectáreas en 125 países. "Según la FAO, en 2015 se registraban 4,6 millones de hectáreas de manglares en América Latina y el Caribe, con presencia en todas las subregiones menos en el Cono Sur (Argentina, Uruguay, Chile). La mayoría de los bosques de manglares de la región se encuentra en la costa de los países del Amazonas (solo Brasil tiene el 70% de manglares en esta subregión). En el Caribe, es Cuba el que tiene la mayor cantidad de bosques de mangle."²

Cerca de 100 millones de personas en todo el mundo viven cerca de manglares, de esas, 30 millones viven en América Latina y el Caribe, y en Colombia, estos bosques significan su principal vía de obtención de alimentos, ingresos y servicios.

"En el informe de expertos del Banco Mundial y de la organización The Nature Conservancy señalan, por ejemplo, que la altura de las olas se puede reducir entre un 13% y un 66% cuando existe un cinturón de manglares de 100 metros de ancho; y si este tiene 500 metros de ancho, el tamaño de las olas disminuiría entre 50 y 100%. Las especies con vegetación más densa son las más efectivas para esta tarea de contención."³

Según Michael Beck, líder de la investigación de la organización The Nature Conservancy, destaca que:

¹ <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article?id=412:plantilla-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos-14#enlaces>

² <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2019/01/17/cinco-razones-para-cuidar-los-manglares>

³ <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2019/01/17/cinco-razones-para-cuidar-los-manglares>

- Sin los manglares, 18 millones más de personas sufrirían cada año los impactos de las inundaciones.
- Sin la protección natural que ofrecen los bosques de mangles, los daños a la propiedad costarían 82.000 millones de dólares más.
- Solo Vietnam, China, Filipinas, Estados Unidos y México ahorran 57.000 millones de dólares en daños a la propiedad gracias a los manglares que tienen en sus territorios.
- Si los manglares desaparecieran, un 32% más de personas se verían afectadas por las inundaciones 1 vez cada 10 años y un 16% más de personas se verían afectadas 1 vez cada 100 años.

Según el programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, un 19% de los manglares del mundo desaparecieron entre 1980 y 2005, por consecuencia de las afectaciones al ecosistema.

Afectaciones al Ecosistema de Manglar

La tala indiscriminada, la ampliación de la frontera urbana, las obras de infraestructura vial, sin planificación o mal planificadas, y la contaminación son algunas de las actividades que más afectan al ecosistema de manglar.

Dentro de la problemática ambiental en Colombia que afecta a los manglares, se encuentra la construcción de obras civiles, especialmente vías de comunicación como carreteras, canales y vías férreas en la costa Caribe principalmente, así como la edificación y adecuación de muelles, la ampliación de centros urbanos, los cuales han contribuido con la desaparición y degradación de los bosques de manglar en el Caribe; otros problemas están relacionados con la sobreexplotación de los recursos maderables, el desarrollo de infraestructura turística y el aumento del nivel del mar con ocasión del cambio climático.

este impacto cada vez es más devastador debido a las necesidades económicas de la sociedad. Algunas de las obras de mayor impacto en el Caribe colombiano según el estudio del antiguo INDERENA son:

- Troncal del Caribe entre Barranquilla y Ciénaga, trazada a través de importantes áreas de manglar de la Isla de Salamanca y la Ciénaga Grande de Santa Marta

- Vía Coveñas y Tolú, a través de áreas de manglar de las ciénagas La Caimanera y El Francés
- La comunicación de Cartagena y Barranquilla a través del denominado Anillo Vial a través de los manglares de la Ciénaga de La Virgen o de Tesca
- La construcción y adecuación de los muelles en la Bahía de Cartagena (53 en total, hasta 1995)
- Los dragados y rectificaciones del Canal del Dique
- La construcción de camaroneras en el Canal del Dique, Isla Barú, Bahía de Barbacoas y Bahía de Cispatá
- La ampliación de centros urbanos sobre las zonas de manglar, tales como Cartagena, Coveñas, Tolú y Turbo
- La adecuación de áreas para el turismo, como construcción de hoteles, casas de campo, marinas, especialmente en las Islas de San Andrés, del Rosario y de San Bernardo, lo que ha causado fuertes impactos detectados en los litorales continentales de los Departamentos de Bolívar, Sucre y Córdoba.

Por otro lado, las principales obras civiles que han afectado el ecosistema de manglar en el litoral pacífico son:

- Construcción y ampliación de centros urbanos sobre las zonas de manglar (Buenaventura, Tumaco, Bahía Solano)
- Construcción de camaroneras en las áreas de Guapi y Tumaco
- Construcción y adecuación de muelles en las Bahías de Buenaventura, Tumaco y Málaga;
- Ejecución de los permisos de Madera y Bosques en los Departamentos de Chocó, Valle del Cauca y Cauca
- Ampliación de las fronteras agrícola (Dptos. Valle del Cauca, Cauca y Nariño) y minera (Dpto. del Chocó).

En estas circunstancias, es importante que el Estado Colombiano contribuya a la mitigación de los efectos negativos de las obras civiles de importancia nacional, controle el uso del suelo en las zonas de manglar y promueva la restauración de las zonas afectadas por las actividades humanas sobre los ecosistemas de manglar, como espacios ambientalmente estratégicos.

CONCEPTOS DE ENTIDADES COMPETENTES

Mediante comunicación oficial fechada el 10 de diciembre de 2020, la Subdirección de Coordinación Científica emitió el Concepto Técnico CPT-GEZ-018-20, en el que se hicieron recomendaciones al contenido y la justificación del articulado. Finaliza el concepto, así:

Haciendo una lectura del Proyecto de Ley (PL) y la exposición de motivos se recomienda que se tengan en cuenta las recomendaciones al contenido para cada una de las secciones y se haga énfasis en incluir información actualizada y en el contexto del país.

En general se recomienda que la formulación del articulado de este Proyecto de Ley sea actualizada, en concordancia con las normas que se encuentran vigentes y que están siendo aplicadas y en el presente concepto se dan recomendaciones de cambio o ajuste para cada uno de ellos.

De la misma manera, se recibió mediante radicado 2020-38223 el 9 de febrero de 2021, en el que después de hacer recomendaciones, concluyen:

Esta cartera Ministerial comparte el interés en la protección de los ecosistemas de manglar, por ello se considera que el espíritu y la esencia del proyecto de ley abordan temáticas de importancia e interés para los ecosistemas de manglar. No obstante lo anterior, se recomienda tener en cuenta los avances en políticas y regulaciones realizadas en el país y en la normatividad ambiental vigente para lo cual, respetuosamente se propone la conformación de una mesa de trabajo a fin de analizar el alcance y los aspectos de la iniciativa, de tal manera que se puedan formular los ajustes en articulación con las regulaciones, políticas, planes ambientales y demás estrategias adelantadas en el país.

Adicionalmente, el día 31 de marzo se sostuvo una reunión con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para revisar los avances regulatorios en la materia.

Bibliografía
 Carvajal Oses, M., Herrera Ulloa, Á., ValdésRodríguez, B., & Campos Rodríguez, R. (2019). Manglares y sus Servicios Ecosistémicos: hacia un Desarrollo Sostenible. *Gestión y Ambiente*, 277-290.
 INVEMAR & FUNDACIÓN NATURA. (2019). SERVICIOS ECOSISTÉMICOS MARINOS Y COSTEROS DE COLOMBIA. *SERVICIOS ECOSISTÉMICOS MARINOS Y COSTEROS DE COLOMBIA*, 1-34.
 INVEMAR, C. (2020). CONCEPTO TÉCNICO SOBRE PROYECTO DE LEY NO. 362/2020C CÁMARA. Santa Marta: INVEMAR.

Minambiente. (2012). *Política nacional para la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos - PNGIBSE*. Bogotá.

Vilardy, S., Jaramillo, Ú., Flórez, C., Cortés, J., Estupiñán, L., Rodríguez, J., . . . Aponte, C. (2014). *Principios y criterios para la delimitación de humedales continentales Una herramienta para fortalecer la resiliencia y adaptación al cambio climático en Colombia*. Bogotá.

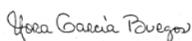
PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN LA CAMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO PROPUESTO CON MODIFICACIONES	JUSTIFICACION
Artículo Nuevo	Artículo 15*(Nuevo). Declárese zona de reserva, el área de manglares zonificados en el Golfo de Morrosquillo con el fin de preservar esta importante zona de producción de manglares del país.	Se agrega un artículo nuevo y se le cambia la numeración. Este artículo tiene como fin declarar el Golfo de Morrosquillo como Zona de Reserva.

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones presento ponencia positiva y solicito a los Honorables Senadores de la Comisión Quinta Constitucional permanente dar primer debate al Proyecto de Ley número 171 de 2021 Senado, 362/2020 Cámara "Por medio de la cual se protegen los ecosistemas de manglar y se dictan otras disposiciones".

Cordialmente,


NORA GARCÍA BURGÓS
 Senadora de la República
 Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISION QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO AL PROYECTO DE LEY 171/2021 SENADO, 362/2020 CÁMARA.

"POR MEDIO DE LA CUAL SE PROTEGEN LOS ECOSISTEMAS DE MANGLAR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

**"El Congreso de Colombia
 Declara"**

Artículo 1°. Objeto de la ley. La ley tiene por objeto garantizar la protección de los ecosistemas de manglar, planificar su manejo y aprovechamiento e impulsar la conservación y restauración donde haya sido afectado.

Artículo 2°. Definiciones. Para la aplicación de la presente Ley, se adoptarán las siguientes definiciones:

Manglar: ecosistema que se emplaza en zonas costeras por lo cual depende de un adecuado balance halohídrico, su componente ecológico se caracteriza por una matriz arbórea estructurada por especies de mangles, que interactúa con otros elementos florísticos y fánicos terrestres y acuáticos (que habitan allí de manera permanente o durante algunas etapas de su vida), además de relacionarse con el componente físico, conformado por agua, suelo y atmósfera.

Uso sostenible: uso humano de un ecosistema a fin de que pueda producir un beneficio para las generaciones presentes, manteniendo al mismo tiempo su potencial para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras.

Zonificación: herramienta que establece la estrategia de manejo de las áreas del sistema socioecológico a partir de divisiones espaciales del territorio, de acuerdo con principios de agrupamiento de índole ecológico, social, económico y de gestión en pro de alcanzar el escenario definido.

Sistema socioecológico de manglar: corresponde a un sistema socioecológico, en el que el componente natural (ecosistema de manglar) y social interactúan y han evolucionado conjuntamente (en algunos casos), pues las prácticas de pesca, recolección de crustáceos y moluscos, cacería, extracción de: madera, leña y plantas medicinales, y transporte, entre otras actividades que se ejercen en estos, han entretejido entre lo natural y lo social estrechos e indivisibles vínculos.

Artículo 3°. Ordenamiento del ecosistema de manglar. Los manglares en Colombia deben ser objeto de estudios constantes que contemplen su caracterización, diagnóstico y zonificación y posterior formulación de lineamientos para su manejo.

El resultado de estas labores se definirá en el marco de las siguientes categorías de zonificación, así:

Zona de preservación: corresponde a aquellas áreas de manglar que, por su composición, estructura y función, mantienen unos bajos estados de alteración, alta productividad biótica, ubicación estratégica y unos servicios ecosistémicos relevantes e insustituibles, y deberán ser manejadas para evitar su alteración, degradación y/o pérdida por acciones humanas directas o indirectas, de tal manera que se mantengan íntegras ecológicamente y permitan la expresión de los procesos naturales en las condiciones más primitivas posibles.

Zona de uso sostenible: corresponde a aquellas áreas de manglar que por su estado de conservación, apropiada oferta de recursos forestales, fánicos (terrestres y acuáticos), y demanda por parte de comunidades que tradicionalmente han dependido de estos, deberán ser manejados al amparo del uso sostenible, conciliando el mantenimiento de la función ecológica, la capacidad productiva y los servicios ecosistémicos que brinda el manglar con la posibilidad de dar solución a las necesidades de las comunidades directamente relacionados con este sistema socioecológico.

Zona de restauración: corresponde a aquellas áreas de manglar que por: su composición, estructura y función mantienen unos altos niveles de alteración, presencia de tensionantes e interrupción de servicios y/o funciones ecosistémicas, y que deberán ser manejadas a través de intervenciones de restauración, rehabilitación o recuperación ecológica. Las zonas de restauración son transitorias, una vez alcancen el estado de conservación deseado (definido como el ecosistema de referencia) se asignarán a la categoría que corresponda (con base por ejemplo en los servicios ecosistémicos que se pretenden recuperar).

Parágrafo: El proceso de ordenamiento del ecosistema de manglar deberá contar con la participación y concertación de las comunidades locales campesinas, indígenas, raizales y negras para la zonificación de áreas de preservación, uso sostenible y restauración.

Artículo 4°. La zonificación de manglares como determinante ambiental. La zonificación y el régimen de usos adoptada en los ecosistemas de manglar por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, bajo los estudios hechos por las CAR, se consideran determinantes ambientales que constituyen normas de superior jerarquía en el marco de la elaboración, actualización y adopción de los planes de ordenamiento territorial de los municipios y distritos.

Parágrafo: La zonificación deberá realizarse de manera participativa y concertada con las comunidades e instituciones locales, para orientar los planes, programas y proyectos que garanticen el ordenamiento y manejo de los ecosistemas de manglar.

Artículo 5°. Uso y aprovechamiento de los manglares. Según la zonificación definida para cada área, en los ecosistemas de manglar se deberán establecer los usos y sus consecuentes actividades permitidas como uso principal, compatible y condicionado.

En ningún caso se permitirán actividades mineras, exploración, explotación de hidrocarburos, acuicultura y pesca industrial de arrastres en las zonas de manglares o sus zonas amortiguadoras y de transición.

Parágrafo: Respecto a los proyectos, obras y actividades de utilidad pública en ecosistemas de manglar deberá primar el principio de precaución contemplado en la Ley 99 de 1993, ante las perspectivas de daños graves e irreversibles.

Artículo 6. Obligación de restauración de ecosistemas de manglar intervenidos por proyectos, obras o actividades de utilidad pública e interés social.

Los proyectos, obras o actividades de utilidad pública e interés social que intervengan áreas de manglar deberán elaborar, presentar e implementar acciones de compensación por pérdida de biodiversidad que contemplen la restauración ecológica en áreas de manglar, para lo cual deberán tener en consideración las reglamentaciones y orientaciones definidas en documentos técnicos y/o guías por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que regulen la materia o las normas que la modifique o la sustituya.

Parágrafo: Respecto a los proyectos, obras y actividades de utilidad pública e interés social en ecosistemas de manglar deberá primar el principio de precaución contemplado en la Ley 99 de 1993, ante las perspectivas de daños graves e irreversibles.

Artículo 7. Plan Nacional para la restauración de los manglares. El Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, creará un Comité Científico integrado por los institutos de investigación y en especial del Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andrés –Inveimar, Representantes de la CARs, representante de las diferentes universidades que estén trabajando sobre el tema y representantes de la comunidades costeras, elaborarán y publicarán un Plan Nacional para la restauración ecológica de manglares, que dictará los lineamientos técnicos para las acciones de restauración que se adelanten en el territorio nacional y los mecanismos para la implementación de los programas regionales de restauración.

Artículo 8. Programas Regionales para la restauración de los manglares. Las autoridades ambientales que tengan jurisdicción sobre ecosistemas de manglar elaborarán e implementarán un programa regional de restauración que se incorporará al instrumento normativo de caracterización, diagnóstico y zonificación de los manglares.

Parágrafo: El Gobierno Nacional, a través del Sistema General de Regalías destinará, de acuerdo a los planes de restauración, recursos a las Corporaciones Autónomas para atender las afectaciones que sufran los sistemas de manglares por ciclones tropicales, huracanes y/o sequías.

Artículo 9°. Día Nacional del Manglar. Defínase el 26 de julio como el día del Manglar. Las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible y Parques Nacionales Naturales que tengan zonas de manglares, convocarán a todas las autoridades locales, incluyendo las Entidades Territoriales, y a la ciudadanía en general, todos los 26 de julio de cada año para evidenciar los avances de los Programas Regionales de Restauración de los Manglares.

Artículo 10. Estrategia Nacional de Conocimiento del Manglar. El Gobierno Nacional, en cabeza de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenibles y de Educación Nacional, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales que tienen jurisdicción en áreas de manglar, diseñarán e implementarán una estrategia de divulgación y educación sobre la importancia de los manglares, para las comunidades que habitan y los visitantes de las zonas de manglar.

Esta estrategia de divulgación y educación deberá desarrollarse en el marco de la autonomía institucional del sector educativo formal y deberá comunicar adecuadamente las características del manglar, su ubicación, los bienes y servicios que presta, y qué se debe hacer para conservarlos. De igual manera hará uso de las Tecnologías de Información (TIC) y podrá vincular a centros de investigación y universidades.

Artículo 11. Sobre la investigación científica, la generación de capacidades, y el sistema de monitoreo del ecosistema de manglar. El Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andrés – Invermar- como secretario de la Red de Centros de Investigación Marina de Colombia, promoverá la participación y colaboración entre las entidades que desarrollan actividades de investigación en los litorales y los mares colombianos especialmente en el manglar, propendiendo por el aprovechamiento racional de la capacidad científica de que dispone el país en este campo.

El Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andrés – Invermar- junto con Red Colombiana de Estuarios y Manglares elaborará e implementará un programa de investigación e innovación y fortalecimiento de capacidades para diferentes grupos de interés en el ecosistema de manglar, para lo cual contará con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del conjunto de autoridades ambientales con injerencia en el manglar.

Las Corporaciones Autónomas Regionales tendrán como guía para el monitoreo, la administración, gestión, reporte y custodia de información sobre las áreas de manglar, las orientaciones y normativas expedidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Artículo 12°. En caso de que los manglares se encuentren al interior de alguna área protegida o zona amortiguadora en el territorio nacional, las medidas de conservación establecidas en este proyecto no excluirán las medidas de protección para dichas zonas.

Artículo 13°. Las Secretarías de Medio Ambiente de las entidades territoriales del orden departamental y municipal, en armonía con el plan nacional de restauración de manglares del que trata el artículo 8, impulsarán y promoverán la formulación y presentación de proyectos dirigidos a la conservación, restauración y aprovechamiento sostenible de manglares en las diferentes convocatorias dirigidas por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Artículo 14°. Se declara obligatorio y de interés público la forestación y reforestación del Ecosistema de Manglar, el Gobierno Nacional destinará en el proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación una partida para la realización de las actividades encaminadas a la protección y conservación del Manglar.

Artículo 15°. Declárese zona de reserva, el área de manglares zonificados en el Golfo de Morrosquillo con el fin de preservar esta importante zona de producción de manglares del país.

Artículo 16°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación.

De la Honorable Senadora,

Nora García Burgós
NORA GARCÍA BURGÓS
 Senadora de la República.

**SENADO DE LA REPÚBLICA
 COMISION QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE**

Bogotá D.C., diecinueve (19) de noviembre de dos mil veintiunos (2021)

En la fecha, siendo las once y tres (11:03) a.m. se recibió el informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de Ley No. 171 de 2021 Senado - 362 de 2020 Cámara** “Por medio de la cual se protegen los ecosistemas de manglar y se dictan otras disposiciones”, suscrito por la honorable senadora Nora María García Burgos.

Se solicita su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso de la oficina de Leyes de Senado.



DELCY HOYOS ABAD
 Secretaria General

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 207 DE 2021 SENADO / 545 DE 2021 CÁMARA

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL DEL PROYECTO DE LEY N° 207 DE 2021 SENADO / 545 DE 2021 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECE EL FINANCIAMIENTO DE LOS PEQUEÑOS Y MEDIANOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS”

El contenido temático de esta ponencia se presenta de la siguiente manera:

- I. Antecedentes.
- II. Objetivo y relevancia del proyecto de ley.
- III. Normatividad relacionada.
- IV. Problemática a resolver.
- V. Beneficios de la iniciativa.
- VI. Análisis de impacto fiscal.
- VII. Declaración de impedimento.
- VIII. Pliego de modificaciones.
- IX. Proposición con que termina el informe de ponencia y texto propuesto para segundo debate del Proyecto de Ley N° 207 de 2021 Senado / 545 de 2021 Cámara

I. Antecedentes.

1.1. Radicación del proyecto de ley.

De conformidad con la Gaceta del Congreso No. 193 del 26 de marzo de 2021, el Proyecto de Ley Número 207 de 2021 Senado / 545 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios” fue radicado con las firmas de 38 parlamentarios de diversos partidos políticos. Las firmas que constan en la gaceta corresponden a:

H.R. Erasmo Elías Zuleta Bechara	H.R. Elbert Díaz Lozano	H.R. Cesar Augusto Lorduy Maldonado
H.S. José David Name Cardozo	H.R. Alonso José del Río Cabarcas	H.R. Yamil Hernando Arana Padauí

Los ponentes designados radicaron ponencia para segundo debate, la cual se publicó en la Gaceta del Congreso No. 940 de 2021. Posteriormente, la iniciativa fue discutida y aprobada en plenaria de la Cámara el día 02 de septiembre de 2021, con varias modificaciones en su articulado, como se explica en el siguiente cuadro:

Congresista que la propuso	Sentido de la proposición	Aprobada o negada
Buenaventura León	Adición el párrafo 3 al artículo 2 del proyecto de ley.	Aprobada
Wadith Manzur Imbett	Adición el párrafo 2 al artículo 2 del proyecto de ley.	Aprobada
María Cristina Soto	Adicionó el párrafo del artículo 4 del proyecto de ley.	Aprobada
Adriana Magali Matiz	Adicionó al proyecto de ley el artículo nuevo 5 sobre priorización.	Aprobada
Nicolás Albeiro Echeverry	Buscaba que los emprendimientos rurales también hicieran parte del objeto de la presente ley.	Negada
Gabriel Chujfi Vallejo	Buscaba eliminar el inciso segundo del párrafo 1 del artículo 2 del proyecto de ley, el cual es el corazón de la iniciativa.	Negada
Juanita Goebertus Estrada	Buscaba modificar el inciso segundo del párrafo 1 del artículo 2 del proyecto de ley, en el entendido que la focalización de los títulos de desarrollo agropecuario se alinearía con los criterios definidos en la Resolución 000209 de 2020 del Ministerio de Agricultura.	Negada

Ahora bien, con el fin de que el citado Proyecto de Ley siguiera su curso legal y reglamentario, y en atención a lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5 de 1992, el 14 de septiembre de la presente anualidad, el secretario de la Comisión Tercera Constitucional Permanente me notificó, mediante oficio, mi designación como ponente de este proyecto, razón por la cual, radiqué Informe de Ponencia para Primer Debate al proyecto, siendo

H.S. Berner León Zambrano Erazo	H.R. Teresa De Jesús Enriquez Rosero	H.R. Néstor Leonardo Rico Rico
H.S. Maritza Martínez Aristizábal	H.R. Astrid Sánchez Montes De Oca	H.R. John Jairo Cárdenas Moran
H.S. John Moisés Besaile Fayad	H.R. Martha Patricia Villalba Hodwalker	H.R. Norma Hurtado Sánchez
H.R. Hernando Guida Ponce	H.R. Oscar Tulio Lizcano González	H.R. Óscar Dario Pérez Pineda
H.R. Carlos Julio Bonilla Soto	H.R. Harold Augusto Valencia Infante	H.R. Nidia Marcela Osorio Salgado
H.R. Alfredo Rafael De Luque Zuleta	H.R. Christian José Moreno Villamizar	H.R. Juan Manuel Daza Iguarán
H.R. Jorge Enrique Burgos Lugo	H.R. Milene Jarava Díaz	H.R. Jorge Enrique Benedetti Martelo
H.R. Jorge Eliccer Tamayo Marulanda	H.R. John Jairo Roldan Avendaño	H.R. Faber Alberto Muñoz Cerón
H.R. José Eliccer Salazar López	H.R. José Gabriel Amar Sepúlveda	H.R. Monica Liliana Valencia Montaña
H.R. Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza	H.R. Salim Villamil Quessep	H.R. José Edilberto Caicedo Sastoque
H.R. Mónica Maria Raigoza Morales	H.R. Andrés David Calle Aguas	

1.2. Trámite del proyecto en Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

El día 29 de abril de 2021 por instrucciones de la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, fueron designados en Cámara de Representantes como ponentes del presente Proyecto de Ley los siguientes honorables parlamentarios: Wadith Alberto Manzur Imbett (Coordinador Ponente), José Gabriel Amar Sepúlveda y Juan Pablo Celis Vergel, posteriormente, el día 4 de mayo de 2021, fue adicionado componente el H.R. Erasmo Elías Zuleta Bechara.

El día 17 de junio de 2021 se aprobó en primer debate el mencionado proyecto de ley y el 21 de junio de 2021 fue remitido a los ponentes el texto aprobado.

1.3. Trámite del proyecto en plenaria de la Cámara de Representantes y Senado

aprobado el primer debate en la sesión formal de la comisión Tercera del Senado de la República el pasado 2 de noviembre de 2021, con la única modificación realizada fruto de la proposición presentada por la H.S. María del Rosario Guerra de La Espriella; proposición que modificó el párrafo 2º del artículo 2º, para ampliar los efectos del Proyecto de Ley en materia de financiación de proyectos en todos los municipios del país y para cualquier tipo de proyecto productivo sin limitación alguna; así como también, para modificar la articulación de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, cambiando la ARN y ART para en su lugar asignar esta articulación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, todo lo cual quedó aprobado en primer debate en el segundo inciso de dicho párrafo.

Ahora, restando solo el último debate al proyecto en cuestión me permito rendir informe de ponencia para Segundo Debate ante la Honorable Plenaria del Senado de la República, dándole cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 153, de la referida Ley 5ª. Asimismo, resulta oportuno aclarar que soy el único ponente con ocasión de la declinación expuesta por parte del Senador Andrés García Zuccardi quien luego de haber sido nombrado como tal en el presente proyecto, renunció a tal designación conforme al artículo 291 de la ley 5ª mediante oficio radicado el 16 de septiembre pasado ante la misma Comisión Tercera.

II. Objetivo y relevancia del proyecto de ley.

El presente proyecto tiene como objetivo incrementar la financiación de los pequeños y medianos productores agropecuarios del país. La relevancia del sector agropecuario, entre otros muchos factores, es notoria si se analizan al menos 3 elementos:

- Participación del Producto Interno Bruto Agropecuario con respecto al Producto Interno Bruto Total.
- Participación de las exportaciones agropecuarias con respecto al total de exportaciones del país.
- Participación laboral del sector agropecuario dentro del total de ocupados.

2.1. Participación del Producto Interno Bruto Agropecuario con respecto al Producto Interno Bruto Total.

Históricamente en Colombia la relevancia del sector rural en general y del agropecuario en particular ha sido preponderante. Fue alrededor de este sector que se forjó tanto el desarrollo económico como social de la nación. A pesar de lo anterior, en las últimas décadas el país ha sido testigo de la pérdida de protagonismo del sector agropecuario. Prueba de ello es que tal como se puede observar en la siguiente gráfica, desde el año 1966 hasta el año 2020 la participación del Producto Interno Bruto (PIB) agropecuario dentro del total de la economía disminuyó de un 26.6% a un 7.6%.

Esta disminución ha sido paulatina a lo largo de las diferentes décadas. Mientras en los 60's la participación del PIB agropecuario fue de 26.6%, en los 70's fue de 23.8%, en los ochentas de 17.7%, en los 90's 14.3%, en la década del 2000 pasó a un promedio de 7.6% y en la década del 2010 a un promedio de 6.0%. Para el 2020 la participación del PIB agropecuario dentro del total de la economía se ubicó en un 7.6%, a pesar de la tasa de crecimiento del sector que fue del 2.6%, mientras que la tasa de crecimiento de la economía en su totalidad fue del -6.8%.



Fuente: DNP-DANE.

Crecimiento del PIB por Actividades a IV T de 2020



Fuente: DANE.

2.2. Participación de las exportaciones agropecuarias con respecto al total de exportaciones del país.

Las exportaciones se definen como los bienes y servicios que produce un país y se venden a otro a cambio de los propios bienes y servicios del segundo país, por oro y divisas extranjeras o para cancelar una deuda¹. En las últimas décadas, al igual que lo acontecido con el PIB agropecuario con respecto a su participación con respecto al PIB total, la relevancia de las exportaciones agro dentro del total de exportaciones del país ha venido decreciendo, sustituidas principalmente tanto por el sector industrial como por las exportaciones del sector minero (que incluye hidrocarburos, entre otros), tal como se puede apreciar en la siguiente gráfica.

¹ Diccionario de economía, por G. Bannock, R.E. Baxter y R. Rees, segunda edición Editorial Trillas.

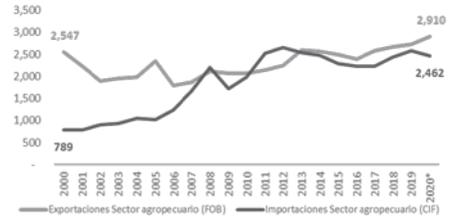
Es así como mientras en el año 2000, el 17% de las exportaciones de Colombia correspondían a exportaciones de productos agropecuarios, para el 2020 esta proporción tan solo fue del 10% y entre tanto, la participación porcentual de las exportaciones mineras (incluyendo hidrocarburos) pasaron de representar un 37% en el 2000 a un 35% en el 2020 y las de la industria pasaron de un 45% a un 55% en el mismo espacio temporal.

Fuente: DANE.



A pesar de lo anterior, durante la mayor parte del periodo analizado la balanza comercial sectorial (Exportaciones-Importaciones) ha sido positiva, aunque se destaca que esta diferencia es cada vez menor:

Exportaciones e importaciones agropecuarias 2000-2020 (US millones)



Fuente: DANE.

2.3. Participación laboral del sector agropecuario dentro del total de ocupados.

Como era de esperarse, y como consecuencia de una menor preponderancia del PIB agropecuario en los últimos años, la proporción de ocupados en el sector con respecto al total de ocupados del país ha presentado una caída sostenida. Mientras en el 2001 un 22% del total de ocupados correspondían al sector agropecuario, para el 2019 dicha participación era de un 17%. El promedio de participación de la década del 2000 con respecto a la década de 2010 cayó de un 20% a un 17%.

De los anteriores tres tipos de cartera de crédito para el sector agropecuario, tal como se puede apreciar en las siguientes gráficas, la cartera sustitutiva a dic-20 representó un 73% del total de colocaciones, lo que corresponde a COP\$ 17.6 billones (de un total de COP\$ 24.2 de créditos en los 3 tipos de cartera). La cartera de redescuento representó un 26% (COP\$ 6.4 billones) y la agropecuaria un poco más del 0% (COP\$ 111 mil millones).



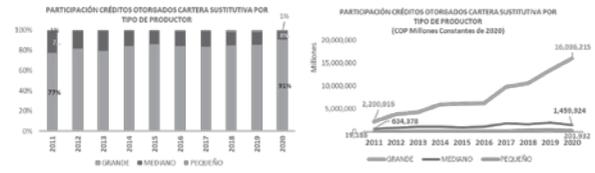
Fuente: Finagro.

Pero lo más relevante del comportamiento de los tres tipos de cartera es, por un lado, el incremento sostenido de la cartera sustitutiva que pasó de representar un 38% del total de los créditos en 2011, a un 73% en 2020 como se enunció anteriormente, y por el otro, el comportamiento decreciente de la cartera de redescuento que pasó de representar un 62% en 2011 a un 26% en 2020, lo que para este último año equivale a COP\$ 6.4 billones.

Al descomponer la cartera sustitutiva por tamaño de productor, se encuentra que para 2020, el 91% de esta fue para grandes productores (equivalente a COP\$ 16.0 billones), un 8% para medianos productores (equivalente a COP\$ 1.4 billones) y tan solo un 1% para pequeños productores (equivalente a COP\$ 201 mil millones). La totalidad de cartera sustitutiva para 2020 fue de COP\$ 17.6 billones de pesos.

Aunque la concentración de la asignación de cartera sustitutiva hacia grandes productores ha sido persistente desde 2011, esta ha tenido una tendencia creciente al pasar de una asignación hacia grandes productores de un 77% en dicho año a un 91% en 2020. Y es precisamente esta concentración de la cartera sustitutiva (que corresponde a la principal fuente de financiamiento del sector agropecuario) hacia grandes productores la que la presente iniciativa busca limitar o incentivar que en vez de sustituir inversiones obligatorias en

TDA, estos recursos sean invertidos en TDA y así poder financiar los créditos de redescuento, que como se analizará, son la principal fuente de financiamiento de los pequeños y medianos productores.



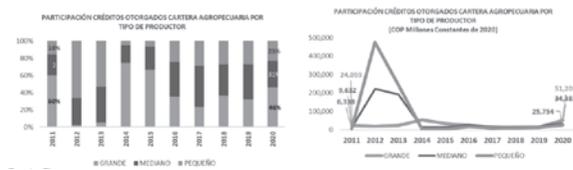
Fuente: Finagro.

En segundo lugar, y muy relevante para la financiación de los pequeños productores agropecuarios como se enunció anteriormente, se analiza el comportamiento de la cartera de redescuento. Como se puede apreciar en las siguientes gráficas para el año 2020 el total de este tipo de cartera ascendió a los COP\$ 6.4 billones de pesos, de los cuales un 51% de las colocaciones fue dirigida hacia pequeños productores (COP\$ 3.28 billones), un 33% hacia medianos productores (equivalente a COP\$2.09 billones) y un 16% a grandes productores (equivalente a COP\$ 1.02 billones). Este es el único tipo de cartera donde sus asignaciones son en su mayoría dirigidas hacia pequeños productores.



Fuente: Finagro.

Por último, y de menor importancia en cuanto al tamaño de créditos desembolsados se refiere (COP\$ 111 mil millones), se analiza la cartera agropecuaria. Al descomponer esta cartera, por tamaño de productor, se encuentra que para 2020, el 46% de esta fue para grandes productores (equivalente a COP\$ 51 mil millones), un 31% para medianos productores (equivalente a COP\$ 34 mil millones) y tan solo un 23% para pequeños productores (equivalente a COP\$ 25 mil millones).



Fuente: Finagro.

Después de analizadas las cifras de los tres tipos de cartera del sector se puede concluir que la financiación del mismo es en un 73% cartera sustitutiva y que esta se concentra casi en su totalidad en grandes productores, mientras que tan solo un 26% para 2020, corresponde a

cartera de redescuento que se asigna en un 51% hacia pequeños productores.

La razón por la cual del 2011 al 2020 la cartera sustitutiva pasó de representar un 38% del total de los créditos a un 73% respectivamente, mientras la cartera de redescuento pasó de representar un 62% en 2011 a un 26% en 2020, es porque los recursos del crédito de redescuento (que son entregados por FINAGRO a los intermediarios financieros para su colocación) provienen principalmente de los Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA) que son inversiones forzadas que deben suscribir las entidades financieras en proporción a los diferentes tipos de sus exigibilidades según lo establezca el Banco de la República, conforme a la Ley 16 de 1990, pero estas inversiones pueden ser "sustituidas" por los préstamos directos que otorguen los establecimientos de crédito bajo determinada reglamentación que expida el Banco de la República, haciendo así que crezca la cartera sustitutiva, mientras se contrae la de redescuento.

Recapitulando, el mecanismo de sustitución ha venido creciendo en detrimento de la financiación de los pequeños y en menor medida, de los medianos productores agropecuarios, ya que estos son financiados principalmente con los recursos de redescuento que son cada vez menores al preferir los establecimientos de crédito no comprar TDA y "sustituir" esta compra recortando así los recursos que podría administrar FINAGRO a través de los créditos de redescuento.

Esta problemática y posibles alternativas de solución que es lo que este proyecto de ley representa, han sido plasmadas en los estudios precitados de la siguiente forma:

4.1. Del estudio titulado "Mayores Oportunidades de Financiación Rural en Colombia" del Banco Mundial, de diciembre de 2015.

En este estudio se realizan 5 recomendaciones, dentro de las cuales se destacan dos:

- Desarrollar un ecosistema dinámico de instituciones financieras privadas que brinden financiamiento en zonas rurales.
- Aumentar la eficacia de los programas de apoyo público al crédito agrícola rural

Con respecto a la última recomendación en concreto el estudio señala:

"Deberían eliminarse gradualmente los topes a las tasas de interés para pequeños

<p>productores agrícolas, y reemplazarlos con subsidios a las tasas de interés para instituciones financieras o aumentar las inversiones obligatorias en los TDA. Los topes a las tasas de interés contribuyen al equilibrio actual del mercado en el cual pocos productores obtienen préstamos con bajas tasas de interés, y como consecuencia de ello, la mayor parte del segmento queda desatendido. Si se procura proporcionar incentivos a las instituciones financieras privadas para que entren al segmento, estos deben eliminarse gradualmente. A fin de encontrar respaldo político y social para los cambios, es importante asegurarse de que los aumentos en las tasas no se transfieran al prestatario final o que estén acompañadas de un aumento en la oferta de préstamos para el sector.</p> <p>La introducción de un subsidio para las entidades que deciden ingresar al segmento, en lugar de topes a las tasas de interés, crearía incentivos para que las instituciones financieras privadas aumenten la oferta de crédito. Los subsidios podrían asignarse a través de subastas según la tasa que se cobre a los prestatarios finales. De manera alternativa, y en ausencia de un espacio fiscal para introducir subsidios, podrían incrementarse las inversiones obligatorias en TDA para otorgar préstamos a pequeños productores de manera progresiva, y FINAGRO las asignaría a través de un sistema de subastas inversas. Para facilitar el ingreso de nuevos participantes interesados en préstamos para el segmento con el fin de acceder a esos recursos, FINAGRO debería tener los mismos límites para los préstamos a cooperativas de ahorro y crédito que otros bancos públicos¹⁰. Se deberá analizar más a fondo la posibilidad de permitir que FINAGRO encauce los recursos a través de instituciones de microfinanzas y otras instituciones no reguladas a medida que se obtiene experiencia en la operación con estos intermediarios a través del Fondo Rural de Microcréditos”</p> <p>4.2. Del estudio titulado “Misión Para la Transformación del Campo Sistema Nacional de Crédito Agropecuario - Propuesta de Reforma, diciembre de 2014.</p> <p>A continuación, se transcriben los apartes más relevantes de este estudio que hacen referencia a la problemática a resolver a través de este proyecto de ley:</p> <ul style="list-style-type: none"> • “FINAGRO. <p>...</p>	<p>Cabe resaltar que los recursos provenientes de los TDA son variables dado que los intermediarios financieros pueden validar sus créditos como cartera sustitutiva de inversión obligatoria, situación que se ha venido presentado en los últimos años. Como se puede observar en el gráfico 2 la cartera sustitutiva ha registrado un crecimiento muy superior al de la de redescuento en los últimos diez años. Es importante resaltar, sin embargo, que el 99,2% de las colocaciones de cartera sustitutiva han sido dirigidas a los grandes y medianos productores y los recursos de redescuento han sido dirigidos históricamente a los pequeños productores.</p> <p>El aumento de los créditos validados como cartera sustitutiva implica que FINAGRO obtiene una menor cantidad de recursos provenientes de TDA (su principal fuente de ingresos) y una disminución de la liquidez de la institución, reduciendo de esta forma los recursos disponibles para colocar créditos de redescuento.” (Pág. 6 y 7)</p> <ul style="list-style-type: none"> • “Los recursos de la cartera de redescuento se pueden dirigir a donde se presentan las mayores fallas de mercado, es decir, al crédito para pequeños productores y al crédito de inversión. Una herramienta a utilizar para aumentar los recursos destinados a fomentar el financiamiento de los dos sectores que presentan las principales fallas de mercado es la variación en la ponderación de la cartera sustitutiva. <p>...</p> <p>Por tal motivo, se recomienda fijar un límite para el porcentaje de las sustituciones de créditos de capital de trabajo de grandes productores. Es decir, del valor total de las inversiones obligatorias solo un porcentaje puede ser sustituido por créditos otorgados como capital de trabajo a grandes productores, y el restante deberá sustituirse a créditos de pequeños y medianos, créditos de inversión de productores grandes o realizar la inversión forzosa en TDA. Así mismo, se recomienda excluir de los recursos de la cartera sustitutiva a aquellos créditos de capital de trabajo de grandes empresas dirigidos a actividades que no sean propiamente agrícolas.” (Pag 41 y 42)</p> <p>Por último, vale la pena citar algunas opiniones de representantes del sector agropecuario quienes con respecto a la cartera sustitutiva han manifestado⁵:</p> <p>⁵ Disponible en: https://www.elmundo.com/portal/noticias/economia/el_agro_entre_la_inversion_forzosa_y_la_cartera_sustitutiva.php#YKAG-qhKIM8</p>
<p>“Según César Pardo, presidente Ejecutivo de Conalgodón, presidente del Pacto Agrario y miembro de la Junta Directiva del Banco Agrario, “el Sistema Nacional de crédito creó lo que se llama la cartera sustitutiva, que es la posibilidad que tienen los bancos de hacer créditos para sustituir las inversiones que tienen que hacer en Finagro, ese 70 % de la cartera sustitutiva que tienen los bancos comerciales no está colocada en el sector agropecuario, está colocada en una cosa que llamamos servicio de apoyo al sector agropecuario, que son ferreterías y almacenes, es decir, un almacén que venda picos y palas tiene derecho a ser financiado y ese crédito entra a ser cartera sustitutiva, como si hubiera sido colocado al sector agropecuario, y eso tiene que ver con un poco de rigurosidad que nosotros tenemos para calificar esos créditos”.</p> <p>“Iván Darío Arroyave, presidente de la Bolsa Mercantil de Colombia, explicó el fenómeno así: “para que dimensionen la imperfección del sistema en cartera sustitutiva, hoy Alpina logra un crédito de \$40.000 millones por esta vía de crédito que es de fomento al DTF+1, y mil productores medianos agropecuarios lo consiguen a DTF+8, ese es un buen resumen frente a todo eso. El sistema agropecuario es un sistema para desarrollar el agro, pero es que en este país, no sólo el sistema de crédito agropecuario tiene esa gran responsabilidad de reestructurar sino que en el fondo aquí hay un esquema de incentivos perversos, como un todo”.</p> <p>“Andrés Alfonso Parías, secretario General de Finagro, es uno de ellos, y explicó que “el esquema de la inversión forzosa existe desde 1951 y es un sistema viejo, yo reconozco que hay que revisar el sistema, el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario hay que revisarlo, porque la meta de acceso en pequeños sí sigue siendo una deuda histórica del Estado. No creo tampoco que haya sido un desastre ese sistema, porque ha tenido unos importantes logros, no en vano en el 2006 llegamos al 11 % de las personas y hoy en día tenemos el 38 % de los productores agropecuarios con un crédito”.</p>	<p>V. Beneficios de la iniciativa.</p> <p>Tal como se enuncio anteriormente, entre muchos otros, algunos de los beneficios de la presente iniciativa son:</p> <p>5.1. Focaliza créditos a la población rural más vulnerable, que son los pequeños y medianos productores.</p> <p>Los productores más vulnerables del sector agro son los pequeños y medianos. Así lo identificó claramente la Misión Para la Transformación del Campo cuando manifestó:</p> <p>“Los pequeños productores son más vulnerables a todos los riesgos inherentes a la actividad agropecuaria al contar con una menor capacidad para poder prevenirlos. Los créditos que solicitan normalmente son por bajos montos, haciendo estas operaciones poco rentables para las entidades financieras, ya que los ingresos no compensan los costos operativos en los que incurren. De igual modo, no cuentan con garantías válidas o suficientes, lo que implica que la operación sea evaluada como de alto riesgo por parte de los bancos, desincentivando la prestación del servicio y consolidándose como una de las principales barreras al desarrollo del sector.”</p> <p>Y para combatir y dar solución a esta problemática, precisamente el proyecto de ley plantea lo que la Misión del Campo recomienda:</p> <p>“Los recursos de la cartera de redescuento se pueden dirigir a donde se presentan las mayores fallas de mercado, es decir, al crédito para pequeños productores y al crédito de inversión. Una herramienta a utilizar para aumentar los recursos destinados a fomentar el financiamiento de los dos sectores que presentan las principales fallas de mercado es la variación en la ponderación de la cartera sustitutiva.</p> <p>...</p> <p>Por tal motivo, se recomienda fijar un límite para el porcentaje de las sustituciones de créditos de capital de trabajo de grandes productores”</p> <p>Si por algún motivo los intermediarios financieros deciden no sustituir sus inversiones forzosas prestando los recursos a los pequeños o medianos productores en el porcentaje establecido en la presente iniciativa, estas instituciones deberán comprar los TDA, financiando</p>

a FINAGRO, y esta entidad como se indicó anteriormente ha financiado a los pequeños productores en un promedio del 56% de los recursos de redescuento del 2011 al 2020 y en un 35% a los medianos productores en el mismo periodo.

Con los montos de cierre del año 2020, si el 50% de los recursos de cartera sustitutiva se debiesen invertir en pequeños o medianos productores, estos productores recibirían créditos del orden de COP\$ 8.8 billones y no de COP\$1.6 billones como lo hicieron en dicha vigencia. De forma análoga, la financiación con cartera sustitutiva hacia los grandes productores sería de máximo COP\$ 8.8 billones y no de COP\$ 16.0 billones como se presentó en dicha vigencia.

5.2. Fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios sin costo fiscal.

La presente iniciativa al establecer un límite mínimo en la destinación de las colocaciones sustitutivas o mecanismos alternativos para el cumplimiento de las inversiones en Títulos de Desarrollo Agropecuario del 50% para los pequeños y medianos productores, estaría inyectando recursos hacia estos actores sin afectar el fisco nacional, cuya deuda como proporción del PIB se estima esté cercana al 65%, entre otras debido al endeudamiento que el país tuvo que contraer para hacer frente a la pandemia de la COVID-19.

5.3. En caso de no otorgarse los créditos de cartera sustitutiva a los pequeños y medianos productores por parte de los intermediarios financieros, estos últimos tendrían que invertir en TDA que fortalecerían el papel de FINAGRO.

FINAGRO, como administradora de los recursos recaudados por la emisión de los TDA, contara con mayores fuentes para la colocación de créditos de redescuento, que como se enunció anteriormente, son asignados en mayor proporción hacia los pequeños y medianos productores.

5.4. Con el proyecto de ley se fortalecería el financiamiento de los pequeños y medianos productores del país que se ubican en el área rural del territorio donde se presenta una mayor incidencia de pobreza monetaria y de la pobreza monetaria extrema.

Las estadísticas de pobreza del país han mostrado de forma permanente en los últimos años que esta presenta una mayor incidencia en la zona rural (47.5%, equivalente a 5.228.000 personas) que en las principales ciudades y áreas metropolitanas (27.5% equivalente a 6.152.000 personas) y es superior al total nacional (35.7% equivalente a 17.470.000 personas). Cabe resaltar que para el año 2019, se considera pobre a nivel nacional quien devengue menos de COP 327.674 mensuales, en las principales ciudades y áreas metropolitanas quien devengue menos de COP\$ 400.698 mensuales y en la zona rural, quien devengue menos de COP\$ 210.969 mensuales.



Fuente: DANE.

Desde la perspectiva de la pobreza monetaria extrema el panorama es muy similar. La incidencia de la pobreza monetaria extrema en la zona rural es muy superior (19.3%, equivalente a 2.120.000 personas) que en las principales ciudades y áreas metropolitanas (4.3% equivalente a 954.000 personas) y es superior al total nacional (9.6% equivalente a 4.689.000 personas). Cabe resaltar que para el año 2019, se considera pobre extremo a nivel nacional quien devengue menos de COP 137.350 mensuales, en las principales ciudades y áreas metropolitanas quien devengue menos de COP\$ 154.583 mensuales y en la zona rural, quien devengue menos de COP\$ 106.924 mensuales.



Fuente: DANE.

De esta forma, la presente iniciativa al focalizar recursos de financiamiento hacia los pequeños y medianos productores se convierte en un instrumento que ayuda a las zonas rurales a superar un flagelo tan grave como el de la pobreza y pobreza extrema que desafortunadamente se esperan que con la pandemia del COVID-19 se acentúen.

5.5. Con el proyecto de ley se fortalecería el financiamiento rural, territorio donde la tasa desempleo de las mujeres es muy superior a la de los hombres.

De conformidad con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), a 2019 había en el país 25.271.995 mujeres (51.1% de la población) y 24.123.683 hombres (48.8% de la población). De otra parte, la población total del área rural ascendía a 11.969.822 personas, de las cuales 5.760.524 (48.1%) eran mujeres y 6.209.298 (51.8%) eran hombres.

Así mismo, la población rural se encontraba principalmente en los departamentos de Antioquia (11.83%), Cauca (7.79%), Nariño (7.64%) y Córdoba (7.21%), con el siguiente nivel de detalle:

Tabla 1. Población en zonas rurales según sexo y departamento. Centros poblados y rural disperso por departamento, 2019

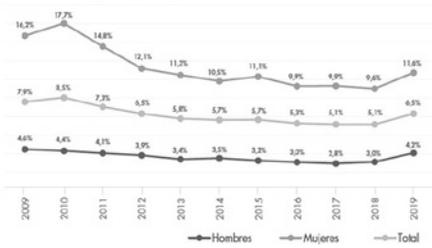
Departamento	TOTAL		HOMBRES		MUJERES	
	Número de personas	% respecto al total nacional	Número de personas	% respecto al total departamental	Número de personas	% respecto al total departamental
Total Nacional	11.969.822	100%	6.209.298	51,87%	5.760.524	48,13%
Antioquia	1.416.468	11,83%	734.351	51,84%	682.117	48,16%
Cauca	932.079	7,79%	472.537	50,70%	459.542	49,30%
Nariño	913.977	7,64%	457.536	50,06%	456.441	49,94%
Córdoba	862.852	7,21%	444.790	51,55%	418.062	48,45%
Cundinamarca	835.344	6,98%	435.282	52,11%	400.062	47,89%
Valle del Cauca	666.412	5,57%	337.917	50,71%	328.495	49,29%
Bolívar	548.023	4,54%	284.283	51,89%	263.740	47,95%
Santander	533.278	4,46%	282.402	52,99%	250.876	47,01%
Bogotá	508.046	4,24%	262.356	51,64%	245.690	48,36%
La Guajira	482.348	4,03%	239.096	49,57%	243.252	50,43%
Huila	436.941	3,65%	229.486	52,52%	207.455	47,48%
Tolima	421.769	3,52%	221.500	52,52%	200.269	47,48%
Magdalena	421.203	3,52%	222.446	52,81%	198.757	47,19%
Sucre	347.686	2,90%	182.554	52,51%	165.132	47,49%
Norte de Santander	329.886	2,76%	175.714	53,27%	154.172	46,73%
Cesar	310.269	2,59%	163.386	52,66%	146.883	47,34%
Cesar	296.710	2,48%	151.815	51,17%	144.895	48,83%
Caldas	253.142	2,12%	133.075	52,57%	120.067	47,43%
Meta	248.959	2,08%	137.345	55,17%	111.614	44,83%
Risaralda	202.978	1,70%	105.105	51,78%	97.873	48,22%
Putumayo	175.269	1,46%	91.736	52,34%	83.533	47,66%
Caquetí	143.419	1,20%	78.493	54,73%	64.926	45,27%
Atlántico	135.509	1,13%	70.791	52,24%	64.718	47,76%
Casanare	123.277	1,05%	67.647	54,00%	57.630	46,00%
Arauca	96.253	0,80%	51.311	53,31%	44.942	46,69%
Valdavia	83.689	0,70%	44.482	53,29%	39.207	46,71%
Quindío	67.600	0,56%	36.146	53,47%	31.454	46,53%
Amosesón	39.785	0,33%	21.104	53,05%	18.681	46,95%
Guaviare	37.337	0,31%	21.405	57,33%	15.932	42,67%
Vaupés	30.209	0,25%	15.917	52,69%	14.292	47,31%
Guanía	28.139	0,24%	14.940	53,09%	13.199	46,91%
Bogotá, D.C.	26.686	0,22%	13.582	50,90%	13.104	49,10%
Archipiélago de San Andrés	17.240	0,14%	8.368	48,48%	8.872	51,52%

Fuente: DANE.

Pero a pesar de la menor cantidad de mujeres rurales en el país, la tasa de desempleo de estas últimas históricamente ha sido muy superior a la de los hombres. Para el año 2019, mientras la tasa de desempleo total rural era del 6.5% (equivalente a 329.000 desempleados rurales), la tasa de desempleo de las mujeres rurales fue del 11.6% (equivalente a 184.000

desempleadas), mientras la de los hombres fue del 4.2% (equivalente a 145.000 desempleados).

Gráfica 8. Tasa de desempleo, según sexo (porcentaje)
Total centros poblados y rural disperso 2009-2019



Fuente: DANE.

De esta forma, otra de las bondades de la presente iniciativa es que coadyuvará a disminuir especialmente la alta tasa de desempleo de la mujer rural.

VI. Análisis de impacto fiscal.

Cumpliendo con lo estipulado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones", se incorpora el presente acápite, manifestando que este proyecto de ley no ordena gasto público ni otorga beneficios tributarios, solo pretende incrementar la financiación de los pequeños y medianos productores agropecuarios del país, pero estableciendo un mínimo de destinación de las colocaciones sustitutivas o mecanismos alternativos para el cumplimiento de las inversiones en Títulos de Desarrollo Agropecuario para estos tipos de productores, sin presentarse impacto fiscal alguno.

VII. Declaración de impedimento.

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, a continuación, se describen algunas circunstancias o eventos que podrían generar un eventual conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286 de la misma Ley, aclarando que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, por lo que estos no se limitan a los aquí expuestos. Esta descripción es de manera meramente orientativa:

- Que, de la participación o votación de este proyecto, surja para el congresista un beneficio particular, actual y directo, en los términos del artículo 286 de la Ley 5ª, por la financiación de pequeños o medianos productores agropecuarios.

VIII. Pliego de modificaciones.

Me permito radicar la siguiente ponencia para segundo debate ante la Honorable Plenaria del Senado de la República, que adopta el texto definitivo aprobado por la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, con algunas modificaciones en el texto, las cuales se explican en el siguiente cuadro:

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 207 DE 2021 SENADO / 545 DE 2021 CÁMARA	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 207 DE 2021 SENADO / 545 DE 2021 CÁMARA	OBSERVACIONES
"Por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios"	"Por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios"	
El Congreso de la República de Colombia	Igual	
DECRETA:		

ARTÍCULO 1º. OBJETIVO. La presente ley tiene como objetivo incrementar la financiación de los pequeños y medianos productores agropecuarios del país.	Igual	
ARTÍCULO 2º. Adiciónese un inciso nuevo al párrafo del artículo 26 y dos párrafos nuevos al mismo artículo de la Ley 16 de 1990 "Por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, y se dictan otras disposiciones", así: Parágrafo 1º. Corresponde a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario definir los bienes y servicios que podrán financiarse con cada una de las clases de crédito de que trata el presente artículo. La destinación de las colocaciones sustitutivas o mecanismos alternativos para el cumplimiento de las inversiones en Títulos de Desarrollo Agropecuario será como mínimo de un 50% para pequeños y medianos productores. Parágrafo 2º. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario podrá incrementar la financiación para pequeños y medianos productores agropecuarios organizados o no, a través de asociaciones o cooperativas y/o de cualquier otra forma asociativa, que desarrollen proyectos productivos.	Igual	

La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario se articulará con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para identificar las asociaciones o cooperativas que reúnan estos requisitos con el propósito de ofrecerles condiciones diferenciales que se ajusten a sus posibilidades financieras. Parágrafo 3º. Los créditos agropecuarios mencionado en el presente artículo, podrán ser respaldados con garantías nacionales y/o garantías nacionales complementarias en un 90% para pequeños productores y en un 80% para medianos productores.		
ARTÍCULO 3º. GRADUALIDAD. El porcentaje mínimo de destinación de recursos de los que trata el párrafo del artículo 26 de la Ley 16 de 1990 "Por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, y se dictan otras disposiciones", se deberá alcanzar en los siguientes dos años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.	Igual	
ARTÍCULO 4º. INFORME DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL. De conformidad con el artículo 225 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, la Superintendencia Financiera de Colombia, remitirá anualmente a las comisiones terceras y quintas del	ARTÍCULO 4º. INFORME DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL. De conformidad con el artículo 225 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, la Superintendencia Financiera de Colombia, remitirá anualmente a las comisiones	Se realiza esta modificación en atención a la solicitud allegada por parte de la Superintendencia Financiera, con el fin de ajustar el texto a las competencias establecidas

<p>Congreso de la República un informe detallado de la destinación de las colocaciones sustitutivas o mecanismos alternativos para el cumplimiento de las inversiones en Títulos de Desarrollo Agropecuario por tamaño de productor, subsector económico y demás variables que defina la institución.</p>	<p>terceras y quintas del Congreso de la República un informe sobre los mecanismos implementados por las entidades vigiladas para dar cumplimiento a las disposiciones en materia de detallado de la destinación de las colocaciones sustitutivas o mecanismos alternativos para el cumplimiento de las inversiones en Títulos de Desarrollo Agropecuario, por tamaño de productor, subsector económico y demás variables que defina la institución.</p>	<p>en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.</p>
<p>ARTÍCULO 5. PRIORIZACIÓN. Se tendrá como criterio especial de priorización a las mujeres rurales definidas por el artículo 2 de la ley 731 de 2002, o la norma que lo modifique o adicione. Por lo que el Gobierno Nacional adoptará medidas necesarias para que las mujeres rurales puedan acceder de manera oportuna a la destinación de las colocaciones sustitutivas o mecanismos alternativos para el cumplimiento de las inversiones en Títulos de Desarrollo Agropecuario de las que trata la presente ley.</p>	<p>Igual</p>	
<p>ARTÍCULO 6°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Igual</p>	

IX. Proposición con que termina el informe de ponencia y texto propuesto para segundo debate en Senado de la República del Proyecto de Ley N° 207 de 2021 Senado / 545 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios"

PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones y en cumplimiento de la Constitución Política y de la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable y en consecuencia solicito muy amablemente a la mesa directiva del Senado de la República y a los honorables senadores dar segundo debate en la Plenaria del Senado de la República al Proyecto de Ley N° 207 de 2021 Senado / 545 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios"; junto con el pliego de modificaciones propuesto.

Cordialmente,


DAVID BARGUIL ASSÍS
 Senador de la República
 Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY N°207 DE 2021 SENADO / 545 DE 2021 CÁMARA

"Por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios"

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. OBJETIVO. La presente ley tiene como objetivo incrementar la financiación de los pequeños y medianos productores agropecuarios del país.

ARTÍCULO 2°. Adiciónese un inciso nuevo al párrafo del artículo 26 y dos párrafos nuevos al mismo artículo de la Ley 16 de 1990 "Por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, y se dictan otras disposiciones", así:

Parágrafo 1°. Corresponde a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario definir los bienes y servicios que podrán financiarse con cada una de las clases de crédito de que trata el presente artículo.

La destinación de las colocaciones sustitutivas o mecanismos alternativos para el cumplimiento de las inversiones en Títulos de Desarrollo Agropecuario será como mínimo de un 50% para pequeños y medianos productores.

Parágrafo 2°. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario podrá incrementar la financiación para pequeños y medianos productores agropecuarios organizados o no, a través de asociaciones o cooperativas y/o de cualquier otra forma asociativa, que desarrollen proyectos productivos.

La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario se articulará con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para identificar las asociaciones o cooperativas que reúnan estos requisitos con el propósito de ofrecerles condiciones diferenciales que se ajusten a sus posibilidades financieras.

Parágrafo 3°. Los créditos agropecuarios mencionado en el presente artículo, podrán ser respaldados con garantías nacionales y/o garantías nacionales complementarias en un 90% para pequeños productores y en un 80% para medianos productores.

ARTÍCULO 3°. GRADUALIDAD. El porcentaje mínimo de destinación de recursos de los que trata el párrafo del artículo 26 de la Ley 16 de 1990 "Por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, y se dictan otras disposiciones", se deberá alcanzar en los siguientes dos años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

ARTÍCULO 4°. INFORME DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL. De conformidad con el artículo 225 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, la Superintendencia Financiera de Colombia, remitirá anualmente a las comisiones terceras y quintas del Congreso de la República un informe sobre los mecanismos implementados por las entidades vigiladas para dar cumplimiento a las disposiciones en materia de colocaciones sustitutivas o mecanismos alternativos para el cumplimiento de las inversiones en Títulos de Desarrollo Agropecuario.

ARTÍCULO 5. PRIORIZACIÓN. Se tendrá como criterio especial de priorización a las mujeres rurales definidas por el artículo 2 de la ley 731 de 2002, o la norma que lo modifique o adicione. Por lo que el Gobierno Nacional adoptará medidas necesarias para que las mujeres rurales puedan acceder de manera oportuna a la destinación de las colocaciones sustitutivas o mecanismos alternativos para el cumplimiento de las inversiones en Títulos de Desarrollo Agropecuario de las que trata la presente ley.

ARTÍCULO 6°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


DAVID BARGUIL ASSÍS
 Senador de la República
 Ponente

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISION TERCERA DEL SENADO EN SESIÓN DEL DÍA 02 DE NOVIEMBRE DE 2021 PROYECTO DE LEY No. 207/2021 SENADO - No. 545 DE 2021 CÁMARA. "POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECE EL FINANCIAMIENTO DE LOS PEQUEÑOS Y MEDIANOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS".

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. OBJETIVO. La presente ley tiene como objetivo incrementar la financiación de los pequeños y medianos productores agropecuarios del país.

ARTÍCULO 2°. Adiciónese un inciso nuevo al párrafo del artículo 26 y dos párrafos nuevos al mismo artículo de la Ley 16 de 1990 "Por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, y se dictan otras disposiciones", así:

Parágrafo 1°. Corresponde a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario definir los bienes y servicios que podrán financiarse con cada una de las clases de crédito de que trata el presente artículo.

La destinación de las colocaciones sustitutivas o mecanismos alternativos para el cumplimiento de las inversiones en Títulos de Desarrollo Agropecuario será como mínimo de un 50% para pequeños y medianos productores.

Parágrafo 2°. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario podrá incrementar la financiación para pequeños y medianos productores agropecuarios organizados o no, a través de asociaciones o cooperativas y/o de cualquier otra forma asociativa, que desarrollen proyectos productivos.

La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario se articulará con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para identificar las asociaciones o

cooperativas que reúnan estos requisitos con el propósito de ofrecerles condiciones diferenciales que se ajusten a sus posibilidades financieras.

Parágrafo 3°. Los créditos agropecuarios mencionados en el presente artículo, podrán ser respaldados con garantías nacionales y/o garantías nacionales complementarias en un 90% para pequeños productores y en un 80% para medianos productores.

ARTÍCULO 3°. GRADUALIDAD. El porcentaje mínimo de destinación de recursos de los que trata el párrafo del artículo 26 de la Ley 16 de 1990 "Por la cual se constituye el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, se crea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, y se dictan otras disposiciones", se deberá alcanzar en los siguientes dos años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

ARTÍCULO 4°. INFORME DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL. De conformidad con el artículo 225 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, la Superintendencia Financiera de Colombia, remitirá anualmente a las comisiones terceras y quintas del Congreso de la República un informe detallado de la destinación de las colocaciones sustitutivas o mecanismos alternativos para el cumplimiento de las inversiones en Títulos de Desarrollo Agropecuario por tamaño de productor, subsector económico y demás variables que defina la institución.

ARTÍCULO 5. PRIORIZACIÓN. Se tendrá como criterio especial de priorización a las mujeres rurales definidas por el artículo 2 de la ley 731 de 2002, o la norma que lo modifique o adicione. Por lo que el Gobierno Nacional adoptará medidas necesarias para que las mujeres rurales puedan acceder de manera oportuna a la destinación de las colocaciones sustitutivas o mecanismos alternativos para el cumplimiento de las inversiones en Títulos de Desarrollo Agropecuario de las que trata la presente ley.

ARTÍCULO 6°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Bogotá. D.C. 02 de noviembre de 2021.

En sesión de la fecha se le dio lectura a la proposición con que termina el informe para primer debate del Proyecto de Ley No. 207/2021 Senado - No. 545 de 2021 Cámara. "POR MEDIO DE LA CUAL SE FORTALECE EL FINANCIAMIENTO DE LOS PEQUEÑOS Y MEDIANOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS". Una vez aprobada la proposición la Presidencia sometió a consideración el articulado presentado por el ponente, siendo aprobado con modificaciones. La Comisión de esta forma declara aprobado en su primer debate el proyecto mencionado. Acta No. 11 de 02 de noviembre de 2021. Anunciado el día 27 de octubre de 2021, Acta 10 de la misma fecha.

MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
Presidenta

Dr. DAVID BARGUIL ASSIS
Ponente.

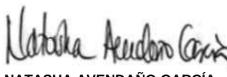
RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario General.

CONCEPTOS JURIDICOS

CONCEPTO JURÍDICO SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 163 DE 2011 SENADO

por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios.

<p>NT-F-003 V.3</p> <p>Bogotá, D.C.</p> <p>Honorables Senadores CARLOS EDUARDO GUEVARA AYDEE LIZARAZO CUBILLOS ANA PAOLA AGUDELO Senado de la República CONGRESO DE LA REPUBLICA carlos.guevara@senado.gov.co senadoraaydee@gmail.com ana.agudelo@senado.gov.co</p> <p>DIDIER LOBO (Coordinador Ponente) JOSE OBDULIO GAVIRIA (Ponente) JORGE LONDOÑO (Ponente) comisionquinta@senado.gov.co Ciudad</p> <p>Asunto: Observaciones al Proyecto de Ley No. 163 de 2011 Senado "Por el cual se dictan normas para la protección y fomento del arbolado urbano y se dictan otras disposiciones sobre la gestión ambiental de las áreas verdes urbanas".</p> <p>Respetados senadores:</p> <p>Con el propósito de aportar argumentos en el trámite del proyecto de ley de la referencia, de manera atenta se presentan las siguientes observaciones.</p> <p>I. PROPÓSITO DEL PROYECTO</p> <p>El propósito del proyecto de ley es que las actividades de planificación, protección y mantenimiento del arbolado urbano y la gestión ambiental de las áreas verdes urbanas, puedan ser efectuadas por las entidades territoriales y por las autoridades ambientales competentes en la materia.</p>	<p>En este sentido, se proponen once (11) artículos en el proyecto de ley que se analiza, referentes a (i) objeto y ámbito de aplicación de las disposiciones, (ii) definiciones, (iii) competencias, (iv) planificación y gestión, (v) plan de manejo y/o gestión de arbolado y áreas verdes urbanas, (vi) sistema de información geográfica, (vii) empresas de servicios públicos domiciliarios, (viii) compensación por pérdida de biodiversidad en áreas verdes urbanas, (ix) recuperación de corredores férreos y predios del Estado en desuso, (x) acciones adicionales de protección y fomento de las áreas verdes urbanas y (xi) vigencia.</p> <p>II. OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LEY</p> <p>2.1. Artículo 1°</p> <ul style="list-style-type: none"> • "Artículo 1°. Objeto y ámbito de aplicación. La presente Ley tiene por objeto establecer las competencias, responsabilidades y la gestión técnica, que se debe emprender en relación con la planificación, protección y mantenimiento del arbolado urbano, y la gestión ambiental de las áreas verdes urbanas por parte de las entidades territoriales y las autoridades ambientales competentes". <p>El artículo 14 de la Ley 142 de 1994 define los servicios y/o actividades que se encuentran gobernados por dicha normativa, dentro de ellos, el servicio público domiciliario de aseo, de la siguiente forma:</p> <p>"14.24. Servicio Público de Aseo. (Modificado por el artículo 1 de la Ley 689 de 2001). Es el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de tales residuos.</p> <p><u>Igualmente incluye, entre otras, las actividades complementarias de corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas; de lavado de estas áreas, transferencia, tratamiento y aprovechamiento."</u></p> <p>En igual sentido, el artículo 2.3.2.2.2.1.13 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, hace una relación de las actividades o componentes del servicio público de aseo, en los siguientes términos:</p> <p>"ARTICULO 2.3.2.2.2.1.13. Actividades del servicio público de aseo. Para efectos de este capítulo se consideran como actividades del servicio público de aseo, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Recolección. 2. Transporte. 3. Barrido, limpieza de vías y áreas públicas. 4. Corte de césped, poda de árboles en las vías y áreas públicas. 5. Transferencia. 6. Tratamiento. 7. Aprovechamiento. 8. Disposición final. 9. Lavado de áreas públicas. (Decreto 2981 de 2013, art. 14)."
<p>Por su parte, los artículos 2.3.2.2.2.6.66. y 2.3.2.2.2.6.70. del mismo Decreto, señalan con respecto a estas actividades, lo siguiente:</p> <p>"Artículo 2.3.2.2.2.6.66. Actividad de corte de césped. Esta actividad debe realizarse en las áreas verdes públicas de los municipios, tales como: separadores viales ubicados en vías de tránsito automotor o peatonal, glorietas, rotondas, orejas o asimilables, parques públicos sin restricción de acceso definidos en las normas de ordenamiento territorial, que se encuentren dentro del perímetro urbano. Se excluye de esta actividad el corte de césped de los antejardines frente a los inmuebles el cual será responsabilidad de los propietarios de estos.</p> <p>Parágrafo. Se excluyen las actividades de ornato y embellecimiento. (Decreto 2981 de 2013, artículo 67).</p> <p>(...)</p> <p>Artículo 2.3.2.2.2.6.70. Actividad de poda de árboles. Las actividades que la componen son: corte de ramas, follajes, recolección, presentación y transporte para disposición final o aprovechamiento siguiendo los lineamientos que determine la autoridad competente. Esta actividad se realizará sobre los árboles ubicados en separadores viales ubicados en vías de tránsito automotor, vías peatonales, glorietas, rotondas, orejas o asimilables, parques públicos sin restricción de acceso, definidos en las normas de ordenamiento territorial, que se encuentren dentro del perímetro urbano. Se excluyen de esta actividad los árboles ubicados en antejardines frente a los inmuebles los cuales serán responsabilidad de los propietarios de estos.</p> <p>Parágrafo 1°. Se exceptuarán la poda de árboles ubicados en las zonas de seguridad definidas por el Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas (RETIE).</p> <p>Parágrafo 2°. Se excluyen de esta actividad la poda de los árboles ubicados en las rondas y zonas de manejo y preservación ambiental de quebradas, ríos, canales y en general de árboles plantados en sitios donde se adelanten obras en espacio público.</p> <p><i>También se excluye del alcance de esta actividad la tala de árboles, así como las labores de ornato y embellecimiento. (Decreto 2981 de 2013, artículo 71)".</i></p> <p>Teniendo en cuenta que las actividades mencionadas del servicio de aseo incluyen las actividades de poda de árboles y corte de césped en las vías y áreas públicas, las cuales deben ser desarrolladas por prestadores del servicio de aseo, en los términos del artículo 15 de la Ley 142 de 1994, se sugiere incluir a estos prestadores en el artículo analizado, ya que, de acuerdo con lo indicado en las disposiciones aludidas, se trata de actividades de mantenimiento del espacio público y del equipamiento urbano.</p> <p>En este sentido, y de acuerdo con lo señalado, es de gran importancia incluir a los prestadores de este servicio público, ya que son justamente los responsables del mantenimiento de los árboles que se encuentran ubicados en separadores de las vías de tránsito automotor, vías peatonales, glorietas, rotondas, orejas o asimilables, y parques públicos sin restricción de acceso, que se encuentren dentro del perímetro urbano.</p>	<p>Lo mismo sucede con la actividad de corte de césped, ya que esta debe efectuarse en las áreas verdes públicas de los municipios, tales como: separadores ubicados en vías de tránsito automotor o peatonal, glorietas, rotondas, orejas o asimilables, y parques públicos sin restricción de acceso, que se encuentren dentro del perímetro urbano; es decir que, al igual que con la poda de árboles, el mantenimiento del espacio público aludido corresponde, igualmente, a los prestadores del servicio público de aseo.</p> <p>2.2. Artículo 2°</p> <ul style="list-style-type: none"> • "Artículo 2°. Definiciones. Para los efectos de esta ley se adoptan las siguientes definiciones: (...)" <p>Con respecto a las definiciones adoptadas, y de forma específica, frente a la definición de "Censo de Arbolado", se sugiere utilizar los términos "Inventario de árboles", en consonancia con lo establecido por parte de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA, en la metodología tarifaria contenida en el Resolución CRA 853 de 2018, actualmente compilada en la Resolución CRA 934 de 2021.</p> <p>En efecto, el artículo 5.3.5.7.3.2. de la Resolución CRA 934 de 2021, señala lo siguiente:</p> <p>"Artículo 5.3.5.7.3.2. Costo de Poda de Árboles (CPiz). El costo máximo de poda de árboles de la persona prestadora, se define de la siguiente manera:</p> <p>(...)</p> <p>Parágrafo 2. Los residuos sólidos resultantes de la actividad de poda de árboles deben ser dispuestos de acuerdo con lo establecido en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) y en el Decreto 1077 de 2015 o aquel que lo modifique, adicione, sustituya o aclare.</p> <p>Parágrafo 3. La persona prestadora reportará al SUI el inventario de árboles en su APS, acorde con el Programa de Prestación del servicio y el PGIRS. El inventario de árboles será realizado por el municipio y reportado en el PGIRS (...) (Resolución CRA 853 de 2018, art. 137)". (Subrayas y negrilla fuera del texto)</p> <p>2.3. Artículos 4° y 5°.</p> <ul style="list-style-type: none"> • "Artículo 4°. Planificación y Gestión. La planificación y gestión de las áreas verdes urbanas (AVU), deberá ser adelantada por las autoridades ambientales y los entes territoriales en el marco de los instrumentos de planificación y ordenamiento existentes, tales como el POT, el POMCA, el PGAR, el POMUAC, con miras a consolidar acciones de protección, uso y restauración ecológica que mejoren la conectividad entre los ecosistemas urbanos y la región. Lo anterior, con el fin de promover un aumento progresivo de metros cuadrados de áreas verdes urbanas por habitante, a partir de la línea base estimada. <p>Parágrafo: Las autoridades ambientales y entes territoriales deberán coordinarse permanentemente y permitir la inclusión de iniciativas ciudadanas y de organizaciones de la sociedad civil para la planificación y gestión de las áreas verdes urbanas. La planificación y gestión ambiental de áreas verdes urbanas incorporará criterios de biodiversidad y servicios</p>

<p>ecosistémicos, de acuerdo con los criterios establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible”.</p> <ul style="list-style-type: none"> • “Artículo 5º. Plan de Manejo y/o Gestión de Arbolado Urbano y Áreas Verdes Urbanas. La Planificación y gestión de la silvicultura urbana y de las áreas verdes urbanas se realizará conforme al Plan de Manejo y/o Gestión de Arbolado Urbano y áreas verdes urbanas, el cual será de obligatoria observancia y concordante con los Planes de Ordenación Territorial, Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCAS) y demás instrumentos de Planificación y gestión ambiental establecidos por la autoridad ambiental correspondiente y adoptado por el respectivo Municipio, Distrito o Área Metropolitana. <p>Las entidades territoriales formularán e implementarán el Plan de Manejo y/o Gestión de Arbolado Urbano y áreas verdes urbanas, de acuerdo a los lineamientos establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible o la entidad que haga sus veces, observando los siguientes criterios: (...)”</p> <p>Se sugiere incluir dentro de los instrumentos de planificación y ordenamiento a que hacen referencia los artículos 4º y 5º del proyecto de ley, el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS, definido en el artículo 2.3.2.1.1. del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, así:</p> <p><i>“32. Plan de Gestión integral de residuos sólidos (PGIRS). Es el instrumento de planeación municipal o regional que contiene un conjunto ordenado de objetivos, metas, programas, proyectos, actividades y recursos definidos por uno o más entes territoriales para el manejo de los residuos sólidos, basado en la política de gestión integral de los mismos, el cual se ejecutará durante un periodo determinado, basándose en un diagnóstico inicial, en su proyección hacia el futuro y en un plan financiero viable que permita garantizar el mejoramiento continuo del manejo de residuos y la prestación del servicio de aseo a nivel municipal o regional, evaluado a través de la medición de resultados. Corresponde a la entidad territorial la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización del PGIRS” (Decreto 2981 de 2013, artículo 2º).</i></p> <p>Ello por cuanto como se indicó, corresponde a los prestadores del servicio público de aseo desarrollar las actividades de mantenimiento de los árboles que se encuentran ubicados en vías y áreas públicas, y el corte de césped en los mismos lugares, mientras que la formulación e implementación del Programa para la Prestación del Servicio, debe efectuarse en total concordancia con el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos del municipio, distrito o región, según el caso.</p> <p>De igual forma, se sugiere incluir el Esquema de Ordenamiento Territorial – EOT y el Plan Básico de Ordenamiento Territorial - PBOT, instrumentos utilizados por los entes territoriales para orientar el desarrollo de su territorio, así como regular la utilización, transformación y ocupación del mismo, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico, todo ello en armonía con el medio ambiente.</p> <p>Así mismo, se propone especificar la estrategia para la inclusión de las iniciativas ciudadanas y los criterios correspondientes, que pueden ser programas de educación ambiental, conformación de comités, planes de manejo, así como su adopción mediante la expedición de los actos administrativos pertinentes, en los que se implementen mecanismos de participación ciudadana.</p>	<p>Finalmente, se propone incluir en los criterios señalados en el artículo 5º, los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El estado fitosanitario de los árboles. • La identificación de los árboles que se encuentran ubicados en las zonas de seguridad definidas por el Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas (RETIE). • La compensación ambiental. • Tener en cuenta las disposiciones ambientales con respecto a la tala de árboles, establecidas en el Decreto 1076 del 2015 (Artículos 2.2.1.1.9.3 y 2.2.1.1.9.5). • En el parágrafo: incluir que se realizará actualización, al primer año de gobierno de cada alcalde, de los planes de manejo y/o gestión de arbolado urbano y áreas Verdes urbanas. <p>2.4. Artículo 7º.</p> <ul style="list-style-type: none"> • “Artículo 7º. Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios. Las Empresas de Servicios Públicos de conformidad con el artículo 57 de la Ley 142 de 1994 y demás normas concordantes realizarán las actividades de trasplante, poda, tala o reubicación, única y exclusivamente que deban acometer para la instalación y mantenimiento de sus redes e infraestructura, previo permiso otorgado por la autoridad ambiental. Las actividades de mantenimiento programado del arbolado deberán ser ejecutadas siguiendo los manuales o protocolos del Jardín Botánico, sin embargo, las empresas de distribución de energía y telecomunicaciones deberán atender el mantenimiento arbóreo que tenga y genere riesgo y/o peligro eléctrico. <p>Parágrafo 1: Las empresas prestadoras de servicios públicos deberán ajustar sus actividades de intervención de acuerdo a lo establecido por los Planes de Manejo y/o Gestión de Arbolado Urbano y áreas verdes urbanas.</p> <p>Parágrafo 2: Las empresas prestadoras de servicios públicos deberán coordinar con las autoridades ambientales con asiento en el área de su jurisdicción, las actividades de mantenimiento, reubicación, trasplante y/o compensación del material vegetal que intervengan, teniendo en cuenta siempre las especies endémicas de la zona. Cuando se realice la introducción de una especie vegetal no nativa como parte de los programas de compensación, se deberá contar con visto bueno de la autoridad ambiental competente, esto en aras de evitar daños posibles o incompatibilidades con el ecosistema en el que se introduce”.</p> <p>Con respecto al contenido de este artículo es pertinente señalar que, en cuanto hace referencia al aparte que indica “Las actividades de mantenimiento programado del arbolado deberán ser ejecutadas siguiendo los manuales o protocolos del Jardín Botánico”, se sugiere de igual forma hacer referencia a la reglamentación que al respecto obra en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, concretamente en los artículos 2.3.2.2.6.71, sobre normas de seguridad para la actividad de poda de árboles y el artículo 2.3.2.2.6.72, referente a la seguridad para el operario en la actividad de poda de árboles.</p> <p>De igual forma, es de reiterar que, las actividades de corte de césped y poda de árboles en vías y áreas públicas, se encuentran enmarcadas dentro del servicio público domiciliario de aseo, ya que se trata de actividades complementarias al mismo, motivo por el cual, se encuentran condicionadas por la información contenida en el PGIRS.</p>
<p>Adicionalmente, es preciso destacar que, en el PGIRS de cada municipio, se definen las condiciones básicas para realizar la actividad de corte de césped y poda de árboles en vías y áreas públicas, incluida en el Costo de Limpieza Urbana por Suscriptor - CLUS, que se deben reflejar en el programa para la prestación del servicio del prestador. Los cobros vía tarifa del servicio público de aseo, a los que haya lugar por concepto de CLUS, se deben basar en las actividades efectivamente realizadas por el prestador para el periodo de facturación, de acuerdo con los lineamientos del PGIRS.</p> <p>Lo anterior, teniendo en cuenta que el PGIRS funge como insumo para la elaboración del Programa para la Prestación del Servicio Público de Aseo – PPSA, por parte de los prestadores de servicios públicos, tal como lo establece el artículo 2.3.2.1.10 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, que sobre la particular señala lo siguiente:</p> <p><i>“Artículo 2.3.2.1.10. Programa para la Prestación del Servicio de Aseo. Las personas prestadoras del servicio público de aseo deberán formular e implementar el Programa para la Prestación del Servicio acorde con el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos del municipio o distrito y/o regional según el caso, la regulación vigente y lo establecido en este capítulo”.</i></p> <p>Por lo tanto, cuando el PGIRS determine las condiciones básicas para realizar la actividad de corte de césped y poda de árboles en vías y áreas públicas, en términos anualizados o agregados, y como resultado de las áreas objeto de corte de césped y árboles objeto de poda según el catastro de árboles, el prestador del servicio público de aseo podrá hacer la conversión a periodos mensuales o bimestrales (que debe verse reflejado en el estudio de costos), según sea el periodo de facturación, siempre y cuando la fracción calculada y facturada corresponda a la actividad efectivamente prestada.</p> <p>Cabe resaltar, que la metodología tarifaria contenida en la Resolución CRA 351 de 2005¹ para municipios de hasta 5000 suscriptores no contemplaba los costos de la prestación de estas actividades ni el traslado vía tarifa a los usuarios. No obstante, la Resolución CRA 853 de 2018² modificada por Resolución CRA 919 de 2020, incluye estos costos en la tarifa final por suscriptor, previa inclusión de estas actividades en el PGIRS del municipio. Del mismo modo, se debe tener en cuenta que las tarifas resultantes de las metodologías contenidas en la referida Resolución, debían ser aplicadas a más tardar el 1 de julio de 2021, según lo dispuesto a la fecha.</p> <p>En conclusión, si en el PGIRS del municipio no se han definido las condiciones básicas para la inclusión del CLUS al momento de determinar la tarifa con la nueva metodología, la persona prestadora del servicio público de aseo no podrá prestar dichas actividades, y por tanto tampoco podrá cobrarlas vía tarifa a los suscriptores de conformidad con lo establecido en el artículo 148 de la Ley 142 de 1994. En este caso, el ente territorial como garante de la prestación de los servicios públicos, deberá establecer los mecanismos para que las actividades de limpieza urbana se presten en el municipio por fuera del servicio público domiciliario de aseo.</p>	<p>Adicionalmente, es importante tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 2.3.2.2.6.70. del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, previamente transcrito, con respecto a la actividad de poda de árboles, y los individuos arbóreos que se excluyen de esta actividad.</p> <p>Por otra parte, se sugiere tener en cuenta que los manuales o protocolos de mantenimiento son expedidos por diferentes entidades, no solo por el Jardín Botánico.</p> <p>Con respecto al parágrafo primero, y en consonancia con lo indicado previamente, se sugiere indicar que las actuaciones de los prestadores del servicio público de aseo, deben estar en concordancia, además, con el PGIRS y con el PPSA, ya que se trata de responsabilidades a su cargo.</p> <p>2.5. Artículo 8º.</p> <ul style="list-style-type: none"> • “Artículo 8º. Compensación por pérdida de Biodiversidad en Áreas Verdes Urbanas. La autoridad ambiental competente podrá autorizar la compensación por pérdida de biodiversidad, para lo cual emitirá y actualizará periódicamente el Manual de Compensaciones ambientales. En todo caso, la compensación siempre se deberá realizar en áreas verdes de equivalencia ecosistémica a la pérdida. <p>Parágrafo: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o la entidad que haga sus veces, deberá expedir el Manual de Compensaciones Ambientales a más tardar nueve (9) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley”.</p> <p>Con respecto a esta disposición se considera importante aclarar, cuál será la autoridad encargada de emitir los lineamientos para la formación del manual de compensaciones ambientales, ya que, si bien en el artículo se menciona inicialmente que será la autoridad ambiental la encargada del tema, posteriormente, esto es, en el parágrafo de la norma, se indica que es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Adicionalmente, se considera prudente contemplar la normativa vigente en materia de compensaciones ambientales.</p> <p>Esperamos que los anteriores comentarios sobre la iniciativa, sean útiles para su Despacho.</p> <p>Cordialmente,</p> <p> NATASHA AVENDAÑO GARCÍA Superintendente de Servicios Públicos Domiciliarios</p>

¹ Actualmente compilada en la Resolución CRA 934 de 2021.
² Ibidem.

CONTENIDO

Gaceta número 1671 - viernes 19 de noviembre de 2021
SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto proyecto de ley número 171 de 2021 Senado - 362 de 2020 Cámara por medio de la cual se protegen los ecosistemas de manglar y se dictan otras disposiciones 1

Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto definitivo del proyecto de ley número 207 de 2021 Senado / 545 de 2021 Cámara..... 7

CONCEPTOS JURIDICOS

Concepto jurídico Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios al proyecto de ley número 163 de 2011 Senado por medio de la cual se fortalece el financiamiento de los pequeños y medianos productores agropecuarios..... 16