



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

INFORME DE PONENCIA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY 029 DE 2016 CÁMARA.

Por la cual se adiciona el artículo 28 de la Ley 1625 de 2013.

I. Antecedentes del proyecto de ley

El proyecto de ley objeto de estudio corresponde a una iniciativa presentada por el honorable Representante Fredy Antonio Anaya Martínez, la cual fue radicada en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 26 de julio de 2016 y publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 554 de 2016. Remitido a la Comisión Primera de la Cámara, la Mesa Directiva designa como ponente para primer debate al honorable Representante Miguel Ángel Pinto Hernández.

En sesión del 23 de agosto de 2016, la Comisión Primera de la Cámara de Representantes surtió el debate respectivo y aprobó el proyecto de ley como consta en Acta número 08 de Comisión, previo anuncio de su votación en sesiones ordinarias de los días 16 y 17 de agosto de la misma anualidad. Durante la discusión del proyecto de ley, se presentaron tres proposiciones que a continuación se presentan, indicando su autor. Todas fueron avaladas por el ponente del proyecto y posteriormente aprobadas.

PROPOSICIONES PRESENTADAS EN PRIMER DEBATE

HONORABLE REPRESENTANTE	PROPOSICIÓN	ESTADO	
		APROBADA	NO APROBADA
CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ LÓPEZ	El suscrito Representante a la Cámara en virtud del artículo 112 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, somete a consideración del presidente y miembros de la Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes y Senado de la República, una proposición con relación al Proyecto de ley número 029 de 2016 Cámara, <i>por la cual se adiciona el artículo 28 de la Ley 1625 de 2013</i> , con el fin de que se modifique el título del mencionado proyecto, el cual quedará así: <u>Por la cual se adiciona un párrafo al artículo 28 de la Ley 1625 de 2013 y se dictan otras disposiciones.</u>	X	



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

HONORABLE REPRESENTANTE	PROPOSICIÓN	ESTADO	
		APROBADA	NO APROBADA
CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ LÓPEZ	El suscrito Representante a la Cámara en virtud del artículo 112 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, somete a consideración del presidente y miembros de la Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes y Senado de la República, una proposición con relación al Proyecto de ley número 029 de 2016 Cámara, <i>por la cual se adiciona el artículo 28 de la Ley 1625 de 2013</i> , con el fin de que se modifique el artículo 1º del informe presentado para ponencia, el cual quedará así: Artículo 1º. Adiciónese el <u>siguiente párrafo al artículo 28 de la Ley 1625 de 2013</u> , con el siguiente párrafo:	X	
	Parágrafo 3º: La renta de que trata el literal a) del presente artículo deberá ser transferida en un porcentaje equivalente al cincuenta por ciento (50%) del total de lo recaudado por la respectiva Área Metropolitana a la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción en las áreas rurales de los municipios que la integran, con destino a la conservación, preservación, restauración, uso sostenible, control y vigilancia de los ecosistemas estratégicos y de las cuencas hidrográficas abastecedoras del recurso hídrico y generadoras de bienes y servicios ecosistémicos que benefician a la población urbana de estos municipios. Estos recursos serán transferidos a las Corporaciones Autónomas Regionales de conformidad con lo previsto en el parágrafo 1º de este artículo.	X	
ANGÉLICA LISBETH LOZANO CORREA	PROPOSICIÓN SUSTITUTIVA Modifíquese al artículo 1º del Proyecto de ley número 029 de 2016 Cámara el cual quedará así: Artículo 1º. Adiciónese el artículo 28 de la Ley 1625 de 2013, con el siguiente párrafo: Parágrafo 3º: La renta de que trata el literal a) del presente artículo deberá ser transferida en un porcentaje equivalente al cincuenta por ciento (50%)	X	

HONORABLE REPRESENTANTE	PROPOSICIÓN	ESTADO	
		APROBADA	NO APROBADA
	del total de lo recaudado por la respectiva Área Metropolitana a la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción en las áreas rurales de los municipios que la integran, con destino a la conservación, preservación, restauración, renaturalización, revegetalización, mantenimiento , uso sostenible, control y vigilancia de los ecosistemas naturales que hacen parte de la Estructura Ecológica Principal estratégicos; Estrategias Complementarias de Conservación (ECC), considerando las estrategias continentales (rural-urbano) y marinas; Áreas Importantes para la Conservación de las Aves (AICAS); Áreas de Conservación Indígenas y Comunitarias (ICCA), Zonas Ramsar, Zonas con función amortiguadora, áreas que se encuentran registradas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y las cuencas hidrográficas abastecedoras del recurso hídrico y generadoras de bienes y servicios ecosistémicos que benefician a la población urbana de estos municipios. Estos recursos serán transferidos a las Corporaciones Autónomas Regionales de conformidad con lo previsto en el parágrafo 1° de este artículo.		

II. Objeto del proyecto de ley

El objeto del Proyecto de ley número 029 de 2016 Cámara, está fundamentado en la necesidad de garantizar que las Corporaciones Autónomas Regionales, en cuya jurisdicción existan Áreas Metropolitanas constituidas como autoridades ambientales urbanas, cuenten con los recursos financieros necesarios para el cumplimiento de sus funciones de administración y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible.

III. De la exposición de motivos y justificación del proyecto

En la legislación colombiana se ha venido presentando un problema jurídico sobre la aplicación de los recursos provenientes de la sobretasa ambiental establecida en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 con destino a las Corporaciones Autónomas Regionales y la sobretasa del dos por mil sobre el avalúo catastral de los inmuebles ubicados en la jurisdicción de las Áreas Metropolitanas, establecida en el artículo 28 de la Ley 1625 de 2013, con destino a estas mismas entidades.

Las referidas rentas están soportadas en el artículo 317 de la Constitución Política, el cual establece que *¿Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización. La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción¿.*

Sin embargo, en el caso de los grandes centros urbanos, se presenta una diferencia entre lo establecido en la Ley 99 de 1993 para las Corporaciones Autónomas Regionales y en la Ley 1625 de 2013 para las Áreas Metropolitanas.

En efecto, la Ley 99 de 1993 en su artículo 44, determina:	Por otra parte, la Ley 1625 de 2013 , en su artículo 28 establece:
<i>¿Establécese, en desarrollo de lo dispuesto por el inciso 2º del artículo 317 de la Constitución Nacional, y con destino a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, un porcentaje sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial, que no podrá ser inferior al</i>	<i>¿Artículo 28. Patrimonio y Rentas. El patrimonio y rentas de las Áreas Metropolitanas, estará constituido por:</i>



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

15% ni superior al 25.9%. El porcentaje de los aportes de cada municipio o distrito con cargo al recaudo del impuesto predial será fijado anualmente por el respectivo concejo a iniciativa del alcalde municipal. Los municipios y distritos podrán optar en lugar de lo establecido en el inciso anterior por establecer, con destino al medio ambiente, una sobretasa que no podrá ser inferior al 1.5 por mil, ni superior al 2.5 por mil sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial. Los municipios y distritos podrán conservar las sobretasas actualmente vigentes, siempre y cuando estas no excedan el 25.9% de los recaudos por concepto de impuesto predial. Dichos recursos se ejecutarán conforme a los planes ambientales regionales y municipales, de conformidad con las reglas establecidas por la presente ley. Los recursos que transferirán los municipios y distritos a las corporaciones autónomas regionales por concepto de dichos porcentajes ambientales y en los términos de que trata el numeral 1 del artículo 46, deberán ser pagados a estas por trimestres, a medida que la entidad territorial efectúe el recaudo y, excepcionalmente, por anualidades antes del 30 de marzo de cada año subsiguiente al período de recaudación. <u>Las Corporaciones Autónomas Regionales destinarán los recursos de que trata el presente artículo a la ejecución de programas y proyectos de protección o restauración del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.</u> Para la ejecución de las inversiones que afecten estos recursos se seguirán las reglas especiales sobre planificación ambiental que la presente ley establece. Negrita y subrayado fuera de texto.	a) <u>El producto de la sobretasa del dos por mil (2 x 1.000) sobre el avalúo catastral de los inmuebles ubicados en la jurisdicción de la respectiva Área Metropolitana, de conformidad con el artículo 317 de la Constitución Política;</u> Negrita y subrayado fuera de texto. b) El porcentaje de los aportes de participación con destino a la financiación de las funciones de las Áreas Metropolitanas que establezcan los acuerdos municipales, de conformidad con el artículo 25 de la Ley 1454 de 2011; c) Las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables; d) Las sumas recaudadas por concepto de la contribución de valorización por la ejecución de obras de carácter metropolitano; e) Los recursos provenientes de tasas, tarifas, derechos, multas o permisos que perciba en ejercicio de la autoridad de transporte, u otras autoridades que le hayan sido otorgadas o reconocidas; f) Las partidas presupuestales que se destinen para el Área Metropolitana en los presupuestos nacionales, departamentales, distritales, municipales o de las entidades descentralizadas del orden nacional, departamental, distrital o municipal; g) El producto del rendimiento de su patrimonio o de la enajenación de sus bienes; h) Los recursos que establezcan las leyes, ordenanzas y acuerdos; i) Las donaciones que reciban de entidades públicas o privadas; j) Las sumas que reciban por la prestación de servicios; k) Transferencias del sector eléctrico cuando a ello hubiere lugar. l) Los ingresos que reciba en desarrollo de proyectos y contratos de concesión; m) Los recursos provenientes de la participación en plusvalía que se genere por la ejecución de obras que
--	--

Parágrafo 1°. Los municipios y distritos que adeudaren a las corporaciones autónomas regionales de su jurisdicción, participaciones destinadas a protección ambiental con cargo al impuesto predial, que se hayan causado entre el 4 de julio de 1991 y la vigencia de la presente ley, deberán liquidarlas y pagarlas en un término de 6 meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, según el monto de la sobretasa existente en el respectivo municipio o distrito al 4 de julio de 1991. Parágrafo 2°. El 50% del producto correspondiente al recaudo del porcentaje o de la sobretasa del impuesto predial y de otros gravámenes sobre la propiedad inmueble, se destinará a la gestión ambiental dentro del perímetro urbano del municipio, distrito, o área metropolitana donde haya sido recaudado el impuesto, cuando la población municipal, distrital o metropolitana, dentro del área urbana, fuere superior a 1.000.000 de habitantes. Estos recursos se destinarán exclusivamente a inversión.¿ <i>Negrita y subrayado fuera de texto.</i>	adelanten las Áreas Metropolitanas, según los planes integrales de desarrollo metropolitano y de conformidad con las leyes vigentes; n) Los demás recursos que las leyes pudieran asignar. Parágrafo 1°. Las tesorerías de cada municipio que conforma el Área Metropolitana o las entidades administradoras, según el caso, trasladarán mensualmente a esta, los recursos de que tratan los literales a) y b) dentro de los diez (10) días siguientes a su recaudo a la cuenta que se indique para tal efecto. Por retardo a estas obligaciones se devengarán intereses de mora del doce por ciento (12%) anual. El Tesorero Municipal que incumpla este precepto incurrirá en causal de mala conducta sancionada con destitución. Parágrafo 2°. A iniciativa de los Alcaldes, los Concejos Municipales que hagan parte de las Áreas Metropolitanas podrán autorizarlos con el fin de efectuar el recaudo de la plusvalía o valorización con destino a la financiación de obras de impacto metropolitano.¿
--	---

Entonces, con base en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, las Corporaciones Autónomas Regionales cuando el municipio o distrito es autoridad ambiental urbana, y por ser la población urbana superior al millón de habitantes, **se destina el 50% de la sobretasa del impuesto predial a la gestión ambiental dentro del perímetro urbano, la cual es ejecutada por la respectiva autoridad ambiental urbana.**

Esta distribución de recursos entre las áreas urbanas y las áreas rurales no ocurre cuando la sobretasa de los predios urbanos es recibida por las Áreas Metropolitanas. Estas entidades consideran que la sobretasa es una renta propia y que **no tienen obligación legal alguna con las áreas rurales**, quedando a discreción de la Junta Metropolitana si invierten alguna porción de esos recursos fuera de las áreas urbanas, trasladando los recursos a la Corporación Autónoma Regional correspondiente.

En virtud de lo anterior, se genera para las Corporaciones Autónomas Regionales que comparten jurisdicción con las Áreas Metropolitanas que son autoridad ambiental, una gran desigualdad y limitación de recursos, que impide planificar y atender la conservación y manejo de los ecosistemas de alta significancia ambiental (páramos, subpáramos, bosques andinos, humedales, bosques secos, entre otros), sus áreas naturales protegidas y sus recursos agua, flora y fauna, y la gestión para el conocimiento y la reducción del riesgo de desastres.

Las inversiones de que trata la norma se concentran exclusivamente en el perímetro urbano. Así está señalado también en el artículo 7° de la Ley 1625.

Artículo 7°. Funciones de las Áreas Metropolitanas. De conformidad con lo establecido en el artículo 319 de la Constitución Política, son funciones de las Áreas Metropolitanas, además de las conferidas por otras disposiciones legales, las siguientes:

- a) Identificar y regular los Hechos Metropolitanos, de conformidad con lo establecido en la presente ley;
- b) Formular y adoptar el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano con perspectiva de largo plazo incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial de conformidad con las disposiciones legales vigentes, como una norma general de carácter obligatorio a las que deben acogerse los municipios que la conforman al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos.

La formulación y adopción del plan integral de desarrollo metropolitano debe efectuarse en consonancia con los planes nacionales de desarrollo y de las entidades territoriales, de manera que se articulen con los lineamientos del sistema nacional de planeación.

En las Áreas Metropolitanas ubicadas en fronteras conurbadas con otro país, donde exista una alta movilidad de su población en ambos sentidos, el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano debe realizarse bajo principios que esencialmente consideren su coyuntura territorial particular, a través de un instrumento transfronterizo, que permita coordinar el desarrollo integral de su realidad urbana-regional desde la perspectiva de la planeación estratégica.

En las Áreas Metropolitanas donde existan Distritos Portuarios, el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano deberá incorporar las políticas que establezca el Gobierno Nacional en la materia;

- c) Formular y adoptar el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial, el cual será el marco al cual deberán acogerse cada uno de los municipios que conforman el área, al adoptar los planes de ordenamiento territorial;
- d) Coordinar en su respectivo territorio el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y adoptar las políticas para el desarrollo de programas metropolitanos de vivienda, de conformidad con las normas vigentes, en concordancia con la Ley 3ª de 1991 y con las políticas y programas de la Nación en materia de vivienda de interés social y prioritaria;
- e) Crear y/o participar de la conformación de bancos inmobiliarios para la gestión del suelo en los municipios de su jurisdicción;
- f) Coordinar, racionalizar y gestionar los servicios públicos de carácter metropolitano; si a ello hubiere lugar, podrá participar en su prestación de manera subsidiaria cuando no exista un régimen legal que regule su prestación o cuando existiendo tal regulación, se acepte que el área metropolitana se a un prestador oficial o autorizado;
- g) Participar en la constitución de entidades públicas, mixtas o privadas destinadas a la prestación de servicios públicos, cuando las necesidades de la región así lo ameriten;
- h) Empezar las acciones a que haya lugar para disponer de los predios necesarios para la ejecución de obras de interés metropolitano;
- i) Ejecutar las obras de carácter metropolitano de conformidad con lo establecido en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial y los planes y programas que lo desarrollen o complementen;
- j) Ejercer las funciones y competencias de autoridad ambiental en el perímetro urbano de conformidad a lo dispuesto en la Ley 99 de 1993;**

- k) Apoyar a los municipios que la conforman en la ejecución de obras para la atención de situaciones de emergencia o calamidad, en el marco de sus competencias;*
- l) Suscribir contratos o convenios plan, en el marco de las disposiciones legales vigentes;*
- m) Formular la política de movilidad regional, en el marco del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial, de conformidad con la jurisdicción de los hechos metropolitanos;*
- n) Ejercer la función de autoridad de transporte público en el área de su jurisdicción de acuerdo con la ley, las autorizaciones y aprobaciones otorgadas conforme a ella;*
- o) Formular y adoptar instrumentos para la planificación y desarrollo del transporte metropolitano, en el marco del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial;*
- p) Planificar la prestación del servicio de transporte público urbano de pasajeros en lo que sea de su competencia, para la integración física, operacional y tarifaria de los distintos modos de transporte, en coordinación con los diferentes Sistemas de Transporte Masivo, los SIT y los Sistemas Estratégicos de Transporte, donde existan;*
- q) Formular, adoptar e implementar planes para la localización, preservación y uso adecuado de espacios libres para parques y zonas verdes públicas;*
- r) Las demás que le sean atribuidas por disposición legal o delegadas por parte de otras autoridades, con la respectiva asignación de recursos para el adecuado cumplimiento de los fines de la administración pública.*

No es conveniente para el país, que la conservación de las áreas rurales, en las cuales se genera la oferta ambiental y los servicios ecosistémicos, que son la base para el desarrollo y bienestar de las grandes ciudades y centros urbanos, quede sin una fuente de financiamiento adecuada y garantizada por la ley.

El propósito de la ley no es crear de ninguna manera un nuevo impuesto. De lo que se trata, es de reajustar el diseño institucional concebido en la normativa analizada para que los recursos que se



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

perciben (en consonancia con el artículo 28 de la Ley 1625 de 2013) sean destinados a inversiones en materia ambiental y completamente garantizados también dentro del **perímetro rural**.

La inversión en las áreas rurales, ya sea en acciones de preservación, restauración, pago por servicios ambientales o reconversión de sus sistemas productivos, permite el desarrollo sostenible, generando bienestar para nuestros campesinos, mejorando sus niveles de ingreso y evitando su migración a los centros urbanos. Con la producción agrícola sostenible se consigue la producción de alimentos y con las acciones de conservación se protege la base de recursos naturales, para seguir proporcionando servicios de producción, ambientales y culturales.

La importancia de las áreas rurales desde la mirada de los servicios ecosistémicos, los ecosistemas estratégicos, los bosques, la biodiversidad y las cuencas hidrográficas, se resume a continuación:

1. Los servicios ecosistémicos

Los servicios ecosistémicos han sido definidos en ¿La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio¿ (2005) como los beneficios que los seres humanos obtienen de los ecosistemas sean económicos o culturales. La biodiversidad soporta una gran variedad de ellos que pueden ser:

¿ Servicios de apoyo, por ejemplo, formación del suelo, ciclo de los nutrientes, producción primaria.

¿ Servicios de aprovisionamiento, por ejemplo, alimentos, agua potable, leña, fibra, productos químicos biológicos, recursos genéticos. El caso más emblemático en Colombia es probablemente el de los páramos, ecosistemas que representan menos del 2% del territorio colombiano pero que aportan agua al 70% de la población.

¿ Servicios de regulación, por ejemplo, regulación climática, regulación de enfermedades, regulación hídrica, purificación del agua, polinización.

¿ Servicios culturales, por ejemplo, espiritual y religioso, recreación y ecoturismo, estética, inspiración, educación, ubicación, herencia cultural.

Todos estos beneficios que recibe la sociedad son posibles gracias a la biodiversidad y sus ecosistemas, y de ellos depende el bienestar de las generaciones presentes y futuras en el planeta. ^[1]

2. Los ecosistemas estratégicos

Los ecosistemas estratégicos garantizan la oferta de bienes y servicios ambientales esenciales para el desarrollo humano sostenible del país. Estos ecosistemas se caracterizan por mantener

^[1] Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt. ¿La biodiversidad y los servicios ecosistémicos¿. En línea: <http://www.humboldt.org.co/es/biodiversidad/que-es-la-biodiversidad>.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

equilibrios y procesos ecológicos básicos tales como la regulación de climas, del agua, realizar la función de depuradores del aire, agua y suelos; la conservación de la biodiversidad^{2[2]}.

A. Ecosistemas de Alta Montaña

Según la FAO, las montañas son frágiles ecosistemas los cuales son globalmente importantes como fábricas del agua de la tierra, hábitats de rica diversidad biológica, lugares para la recreación y el turismo y áreas de un importante valor cultural. Las montañas proveen directamente alimento para un 10% de la humanidad, también proveen entre 30-60% del agua en zonas húmedas y más del 70-95% en ambientes semiáridos y áridos.

Aproximadamente el 11% de la superficie de la tierra se localiza en zonas montañosas por encima de los 2000 m.s.n.m, porcentaje importante ya que allí se encuentran los nacimientos de los principales recursos hídricos del mundo.

El tema de las montañas se introdujo en el contexto internacional en el capítulo 13 de la Agenda 21 ¿Ordenación de ecosistemas frágiles: desarrollo sostenible de las zonas de montaña¿, sin embargo, en tal Agenda no se presentó una definición clara al respecto en cuanto a límites altitudinales; no obstante, se sabe que las grandes alturas o montañas tienen significados y usos diferentes. Su importancia radica en los bienes y servicios ambientales que ofrecen a las comunidades que de ellas y en ellas viven.

En la Cordillera de los Andes, los procesos evolutivos determinaron la presencia de sistemas naturales de la alta montaña ecuatorial, los cuales por su especificidad geoecológica y sus factores de localización, dieron origen a un conjunto de ecosistemas y paisajes insulares, delimitados altitudinalmente a partir de las selvas de vertiente. Bajo la expresión de Alta Montaña se agrupan entonces, ¿las culminaciones altitudinales del sistema cordillerano Andino, o áreas de mayor levantamiento orogénico y por lo tanto de mayor energía disponible e inestabilidad real y potencial que se manifiesta en la transferencia de materiales hacia las áreas bajas, medias y periféricas¿.

Para el caso colombiano, en las culminaciones altitudinales de las montañas se encuentran los pisos bioclimáticos Glacial (nieves perpetuas, zonas nevadas o nivales), Páramo y Alto-andino, los cuales coinciden aproximadamente con los pisos morfogénicos de la alta montaña: glaciar, periglaciar, modelado glaciar heredado y montaña alto-andina inestable.

Según Rangel (2000), aunque el paisaje de la alta montaña es muy variado en cuanto al cubrimiento de la vegetación, a los patrones fitogeográficos y a las características corológicas y

^{2[2]} Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. ¿Ecosistemas estratégicos¿. En línea: <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article?id=408:plantilla-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos-10>.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

ecológicas de su biota, es factible reconocer las zonas o franjas de superpáramo, páramo propiamente dicho, subpáramo (páramo bajo) y alto andina^{3[3]}.

B. Ecosistemas de Páramo

Desde el punto de vista funcional (vegetación) y biogeográfico, Cuatrecasas J., hace más de cuarenta años, estableció que los páramos son extensas regiones desarboladas que coronan las sumidas de las cordilleras por encima del bosque andino, desde 3800 m.s.n.m (localmente 3200 m.s.n.m) y que pueden dividirse en los subpisos: subpáramo, páramo propiamente dicho y superpáramo.

Sin embargo, los límites altitudinales en que se ubican estos ecosistemas en las cordilleras no se deben generalizar a nivel nacional, debido a la diversidad de geoformas y topografía que se presentan en los Andes. Además, es complejo definirlos sin llevar a cabo una verificación de campo. Así, la cordillera Central presenta una gran cantidad de volcanes y relieve abrupto de contrastes topográficos, donde los páramos se inician aproximadamente entre los 3000 y 3400 m.s.n.m., mientras la cordillera Oriental, considerada el centro de los páramos húmedos de los Andes, es de topografía ondulada, con presencia de páramos entre 3200 -3600 m.s.n.m . En la cordillera Occidental las grandes áreas de páramo en su mayoría son escasas y pequeñas, sin embargo se presentan algunos páramos representativos, cuyos límites superiores alcanzan los 3960 y 4200 m.s.n.m.

De manera contundente Guhl (1982) describió que los páramos no son iguales aunque presentan características biofísicas comunes como los suelos ácidos, baja presión atmosférica, sequedad y humedad del aire, a la vez, bajas temperaturas con fuertes oscilaciones diurnas.

Pombo et. al. (1989), consideró al páramo como una unidad ecológica de gran importancia para la regulación de los flujos de agua, pues debido a su constitución es capaz de retener en sus suelos hidromórficos grandes volúmenes de agua y controlar su flujo a través de las cuencas hidrográficas.

Según Rangel (2000), una definición integradora quizás pueda resumirse así: ¿la región de vida paramuna comprende las extensas zonas que coronan las cordilleras entre el bosque andino y el límite inferior de las nieves perpetuas. Está definida como región natural por la relación entre el suelo, el clima, la biota y la influencia humana^{4[4]}.

C. Ecosistemas de Humedales

^{3[3]} Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. ¿Ecosistemas de alta montaña y páramo?. En línea: <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/410-plantilla-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos-12>.

^{4[4]} Ibíd.

Según el Convenio Ramsar protección de humedales, en su artículo número 1 del protocolo ¿define una zona húmeda o humedal como cualquier extensión de marisma, pantano o turbera, o superficie cubierta de aguas, sean estas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de aguas marinas cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros¿ (Ramsar, 1971).

De este modo, los humedales se clasifican en humedales marinos y costeros, humedales continentales y humedales artificiales. En Colombia, la extensión de humedales es de 2.589.839 hectáreas, representadas en áreas de cobertura de cuerpos de agua naturales continentales, hidrófitas continentales, lagunas costeras y manglares.

Los humedales son ecosistemas estratégicos de gran importancia ecológica ya que ofrecen una gran variedad de bienes y servicios a las comunidades aledañas a estos. Estos ecosistemas han ido desapareciendo debido a diversos factores de afectación, los cuales alteran sus características físicas, biológicas y químicas, afectando así la flora y la fauna presente en ellos^[5].

D. Ecosistemas de Manglares

El manglar es un ecosistema marino-costero ubicado en los trópicos y subtrópicos del planeta, en el cual la especie fundamental es el mangle.

Los manglares constituyen un ecosistema irremplazable y único, que alberga a una increíble biodiversidad por lo que se los considera como una de las cinco unidades ecológicas más productivas del mundo, con niveles de productividad primaria que superan la de muchos sistemas agrícolas.

La importancia del ecosistema manglar desde el punto de vista biológico radica en que protege a gran cantidad de organismos en sus troncos, entre sus raíces o en el fango, tales como bacterias y hongos, que intervienen en la descomposición de materiales orgánicos e incluso transforman materiales tóxicos en azufre o sulfuro, purificando el agua que llega al mar^[6].

E. Ecosistemas de Zonas Secas

Las zonas secas han sido definidas, desde el punto de vista biótico, como áreas donde dominan especies con características morfofisiológicas con notable adaptación a la sequía. En estas zonas las sequías son pronunciadas (baja humedad atmosférica) y la evapotranspiración potencial es alta, a menudo asociada con escasez de nutrientes en el suelo.

^[5] Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. ¿Humedales¿. En línea: <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article?id=411:plantilla-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos-13>

^[6] Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. ¿Los manglares de Colombia¿. En línea: <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article?id=412:plantilla-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos-14>

Más de 6.100 millones de hectáreas, casi 40% de la superficie del planeta son ecosistemas secos, parte de los cuales se han convertido en desiertos como consecuencia de actividades humanas. Teniendo en cuenta esta situación y ante el creciente incremento de tierras degradadas y desertificadas a escala global, la Cumbre para la Tierra de Río de Janeiro realizada en 1992 aprobó el Capítulo 12, como parte del Programa 21: *¿Ordenación de los Ecosistemas Frágiles: Lucha contra la Desertificación y la Sequía?* el cual hace referencia a los recursos en los desiertos, en las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas. Así mismo, aprobó la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, la cual entró en vigor el 17 de junio de 1994.

En Colombia 245.342 km² son zonas secas (21.5 %), las cuales están sufriendo una rápida pérdida, fragmentación y degradación de sus ecosistemas. La creciente adopción de tecnologías de la Revolución Verde, deforestación, minería, ganadería intensiva y extensiva, desarrollo urbano, extracción y comercio de fauna y flora, sistemas de producción inadecuados, uso inadecuado de fuentes de agua superficial y subterránea, quemas indiscriminadas y cultivos ilícitos, han producido procesos como erosión, compactación o lixiviación de nutrientes, contaminación, salinización y sodificación. Todo lo anterior dentro de una visión limitada, sin hacer un balance a largo plazo de los efectos sobre el ecosistema, aún cuando se conoce de antemano la baja tasa de recuperación de estos.

El 78.9% de las zonas secas del país presentan algún nivel de desertificación derivado principalmente de procesos de erosión y salinización. Con relación a la compactación de los suelos, se puede decir que aproximadamente el 74% del territorio nacional es altamente susceptible a este fenómeno presentándose principalmente en los valles interandinos, el Caribe y la Orinoquia.

Con el fin de contribuir a la reducción de los procesos de degradación de tierras, desertificación y sequía y su afectación al entorno social, económico y ambiental del país, la Dirección de Ecosistemas del MADS en coordinación con las entidades del SINA, sociedad civil y otras relacionadas con el tema, formularon el Plan de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía (PAN), a través del cual se busca adelantar acciones para el manejo sostenible de los ecosistemas de las zonas secas, así como la aplicación de medidas prácticas que permitan prevenir, detener y revertir procesos degradativos y contribuir al desarrollo sostenible de las zonas afectadas^{7[7]}.

3. Los Bosques

^{7[7]} Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. *¿Ordenación, manejo y restauración?*. En línea: <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article?id=422:plantilla-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos-17>.



¿ Colombia es un país de bosques. Estos cubren más de 59 millones de hectáreas, es decir, más de la mitad del territorio continental del país. Las regiones con mayor cobertura de bosques son la Amazonía y el Pacífico. Todos estos bosques son muy importantes para la vida de los colombianos, porque:

- ¿ Regularn el ciclo del agua. Recogen y almacenan el agua, ayudan a evitar las inundaciones.*
- ¿ Protegen los suelos. Ayudan a controlar la erosión y a evitar derrumbes y deslizamientos.*
- ¿ Contribuyen a regular el clima. Reducen los efectos del cambio climático producido por el hombre.*
- ¿ Son la fuente de muchos recursos como madera, medicinas, alimentos, fibras y materiales de construcción.*
- ¿ Son territorio de vida para las comunidades que los habitan, cuyas prácticas tradicionales de manejo pueden contribuir a la conservación de estos bosques y selvas.*
- ¿ Son el hábitat de miles de especies de plantas, aves, mamíferos, reptiles y anfibios. Esto cobra especial importancia al ser Colombia un país de gran diversidad biológica, que ocupa entre el primero y cuarto lugar a nivel mundial en cuanto a número de especies^[8].*

Con más de 54.000 especies registradas en la Infraestructura Mundial de Información sobre Biodiversidad (GBIF), Colombia comparte con Brasil el primer lugar mundial en término de biodiversidad y está identificado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente como uno de los 17 países megadiversos que albergan 70% de la biodiversidad mundial en solo 10% del territorio.

Colombia es:

- ¿ el primer país en diversidad de aves y orquídeas*
- ¿ el segundo país en diversidad de plantas, anfibios, peces de río y mariposas*
- ¿ el tercer país en diversidad de reptiles y palmas*
- ¿ el cuarto país en diversidad de mamíferos*
- ¿Por qué tiene tanta biodiversidad Colombia?*

Fundamentalmente, por la convergencia de grandes áreas geográficas naturales del país, llamadas regiones biogeográficas, como son los dos océanos, los Andes y los valles de los ríos Cauca y Magdalena, la Amazonia, la Orinoquia, y aquellas formaciones muy antiguas como la Serranía de

^[8] Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. *¿Importancia de los bosques¿*. En línea: <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article?id=473:plantilla-cambio-climatico-29>.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

la Macarena y la Sierra Nevada de Santa Marta. Colombia cuenta con 311 tipos de ecosistemas continentales y costeros.

Colombia también se caracteriza por la importancia de los bosques naturales, que cubren el 53% del territorio nacional continental y concentran más de la mitad de las especies animales y vegetales terrestres^{9[9]}.

4. Las cuencas hidrográficas, su ordenación y manejo

Entiéndase por cuenca u hoya hidrográfica el área de aguas superficiales o subterráneas que vierten a una red hidrográfica natural con uno o varios cauces naturales, de caudal continuo o intermitente, que confluyen en un curso mayor que a su vez, puede desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente en el mar (artículo 3° del Decreto número 1640 de 2012).

La cuenca constituye una unidad adecuada para la planificación ambiental del territorio, dado que sus límites fisiográficos se mantienen en un tiempo considerablemente mayor a otras unidades de análisis, además involucra una serie de factores y elementos tanto espaciales como sociales, que permiten una comprensión integral de la realidad del territorio. En este sentido, Dourojeanni et ál. (2002), mencionan las siguientes razones que explican este contexto:

¿ ¿Las características físicas del agua generan un grado extremadamente alto y en muchos casos imprevisible, de interrelación e interdependencia entre los usos y los usuarios en una cuenca, (¿) formando un sistema integrado e interconectado¿.

¿ Las cuencas constituyen un área donde interactúan, en un proceso permanente y dinámico, el agua con los sistemas físicos (recursos naturales) y bióticos (flora y fauna). Los cambios en el uso de los recursos naturales, principalmente tierra, acarrearán aguas arriba una modificación del ciclo hidrológico dentro de la cuenca aguas abajo en cantidad, calidad, oportunidad y lugar.

¿ En las cuencas, se produce la interrelación e interdependencia entre los sistemas físicos y bióticos y el sistema socio económico (¿) La dependencia de un sistema hídrico compartido y de los caminos y vías de acceso y el hecho de que deban enfrentar riesgos similares, confieren a los habitantes de una cuenca características socioeconómicas y culturales comunes.

Como subsistema biofísico la cuenca está constituida por una oferta ambiental en un área delimitada por la línea divisoria de aguas y con características específicas de clima, suelo, bosques, red hidrográfica, usos de suelo, componentes geológicos, etc. Como subsistema económico la cuenca presenta una disponibilidad de recursos que se combinan con diversas técnicas para producir bienes y servicios; es decir, en toda cuenca existen alguna o algunas posibilidades de explotación o

^{9[9]} Op. Cit. Instituto Humboldt.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

transformación de recursos. Como subsistema social involucra las comunidades humanas asentadas en su área demográfica, acceso a servicios básicos, estructura organizativa, actividades, entre otros, que necesariamente causan impactos sobre el ambiente natural. También incluye el conjunto de valores culturales tradicionales y creencias de las comunidades asentadas.

La Ley 1450 de 2011, mediante la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, estableció en el párrafo del artículo 215 que: ¿¿ en el marco de sus competencias, corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible la formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de las Cuencas Hidrográficas conforme a los criterios establecidos por el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces¿¿.

El artículo 18 del Decreto número 1640 de 2012, define el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica, como el ¿Instrumento a través del cual se realiza la planeación del uso coordinado del suelo, de las aguas, de la flora y la fauna y el manejo de la cuenca entendido como la ejecución de obras y tratamientos, en la perspectiva de mantener el equilibrio entre el aprovechamiento social y económico de tales recursos y la conservación de la estructura fisicobiótica de la cuenca y particularmente del recurso hídrico¿¿.

Por otra parte, la Ley 1523 de 2012 mediante la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, estableció en su artículo 31 que: ¿Las corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible, que para efecto de la presente ley se denominarán las corporaciones autónomas regionales, como integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, además de las funciones establecidas por la Ley 99 de 1993 y la Ley 388 de 1997 o las leyes que las modifiquen. Apoyarán a las entidades territoriales de su jurisdicción ambiental en todos los estudios necesarios para el conocimiento y la reducción d el riesgo y los integrarán a los planes de ordenamiento de cuencas, de gestión ambiental, de ordenamiento territorial y de desarrollo¿^{10[10]}.

Por lo expuesto anteriormente, justificamos el presente proyecto de ley y solicitamos a la Plenaria de la Cámara que se acompañe el trámite respectivo. Se requiere claridad en la legislación colombiana sobre la manera como se deben aplicar y destinar los recursos que aportan los habitantes de las ciudades donde existen Áreas Metropolitanas como autoridades ambientales urbanas, de tal forma que se garantice el equilibrio y la equidad en la aplicación de la sobretasa del impuesto predial

^{10[10]} Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. ¿Guía técnica para la formulación de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas POMCAS¿. En línea: <https://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/cuencas-hidrograficas/Guia-Tecnica-para-la-formulacion-de-planes-de-ordenacion-y-manejo-de-cuencas-hidrograficas-POMCAS.pdf>



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

aportado por los habitantes de las cabeceras municipales y que se utilicen estos recursos para conservar los ecosistemas rurales, donde se generan los bienes y servicios ambientales para beneficio de la población urbana.

De los honorables Congresistas,

CONSULTAR NOMBRES Y FIRMAS EN FORMATO PDF

IV. Proposición

Con fundamento en las razones expuestas, nos permitimos rendir **ponencia positiva** y en consecuencia solicitarle a la Plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al Proyecto de ley número 029 de 2016 Cámara, *por la cual se adiciona el artículo 28 de la Ley 1625 de 2013.*

De los honorables Congresistas,

CONSULTAR NOMBRES Y FIRMAS EN FORMATO PDF

V. Pliego de Modificaciones

Atendiendo las proposiciones presentadas por los honorables Representantes Carlos A. Jiménez López y Angélica L. Lozano Correa, el texto propuesto para segundo debate del proyecto de ley no difiere del texto aprobado en el seno de la Comisión Primera Constitucional Permanente, salvo una ligera modificación en el título y la vigencia.

PROYECTO DE LEY	TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE
<i>¿Por el cual se adiciona el artículo 28 de la Ley 1625 de 2013¿.</i>	<i>¿Por el cual se adiciona un párrafo al artículo 28 de la Ley 1625 de 2013 y se dictan otras disposiciones¿.</i>	<i>¿Por el <u>la</u> cual se adiciona un párrafo al artículo 28 de la Ley 1625 de 2013 y se dictan otras disposiciones¿.</i>
Artículo 1° Adiciónese el artículo 28 de la Ley 1625 de 2013, con el siguiente párrafo:	Artículo 1°. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 28 de la Ley 1625 de 2013:	Permanece igual.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

PROYECTO DE LEY	TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE
Parágrafo 3°. La renta de que trata el literal a) del presente artículo deberá ser transferida en un porcentaje equivalente al cincuenta por ciento (50%) del total de lo recaudado por la respectiva área metropolitana a la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción en las áreas rurales de los municipios que la integran, con destino a la conservación, preservación, restauración, control y vigilancia de los ecosistemas estratégicos y de las cuencas hidrográficas abastecedoras del recurso hídrico y generadoras de bienes y servicios ecosistémicos que benefician a la población urbana de estos municipios. Estos recursos serán transferidos a las Corporaciones Autónomas Regionales de conformidad con lo previsto en el parágrafo 1° de este artículo.	Parágrafo 3°. La renta de que trata el literal a) del presente artículo deberá ser transferida en un porcentaje equivalente al cincuenta por ciento (50%) del total de lo recaudado por la respectiva Área Metropolitana a la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción en las áreas rurales de los municipios que la integran, con destino a la conservación, preservación, restauración, renaturalización, revegetalización, mantenimiento, uso sostenible, control y vigilancia de los ecosistemas naturales que hacen parte de la Estructura Ecológica Principal; Estrategias Complementarias de Conservación (ECC), considerando las estrategias continentales (rural-urbano) y marinas; Áreas Importantes para la Conservación de las Aves (AICAS); Áreas de conservación indígenas y comunitarias (ICCA), Zonas Ramsar, Zonas con función amortiguadora, Áreas que se encuentran registradas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y las cuencas hidrográficas abastecedoras del recurso hídrico y generadoras de bienes y servicios ecosistémicos que benefician a la población urbana de estos municipios. Estos recursos serán transferidos a las Corporaciones Autónomas Regionales de conformidad con lo previsto en el parágrafo 1° de este artículo.	
Artículo 2°. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 2°. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 2°. Esta La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



De los honorables Congresistas,

CONSULTAR NOMBRES Y FIRMAS EN FORMATO PDF

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 029 DE 2016 CÁMARA

*por la cual se adiciona un párrafo al artículo 28 de la ley 1625 de 2013 y se dictan otras
disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 28 de la Ley 1625 de 2013:

Parágrafo 3°. La renta de que trata el literal a) del presente artículo deberá ser transferida en un porcentaje equivalente al cincuenta por ciento (50%) del total de lo recaudado por la respectiva Área Metropolitana a la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción en las áreas rurales de los municipios que la integran, con destino a la conservación, preservación, restauración, renaturalización, revegetalización, mantenimiento, uso sostenible, control y vigilancia de los ecosistemas naturales que hacen parte de la Estructura Ecológica Principal; Estrategias Complementarias de Conservación (ECC), considerando las estrategias continentales (rural-urbano) y marinas; Áreas importantes para la Conservación de las Aves (AICAS); Áreas de conservación indígenas y comunitarias (ICCA), Zonas Ramsar, Zonas con función amortiguadora, Áreas que se encuentran registradas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y las cuencas hidrográficas abastecedoras del recurso hídrico y generadoras de bienes y servicios ecosistémicos que benefician a la población urbana de estos municipios. Estos recursos serán transferidos a las Corporaciones Autónomas Regionales de conformidad con lo previsto en el párrafo 1° de este artículo.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,



CONSULTAR NOMBRES Y FIRMAS EN FORMATO PDF

TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 029 DE 2016 CÁMARA

Por la cual se adiciona un párrafo al artículo 28 de la Ley 1625 de 2013 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 28 de la Ley 1625 de 2013:

Parágrafo 3°. La renta de que trata el literal a) del presente artículo deberá ser transferida en un porcentaje equivalente al cincuenta por ciento (50%) del total de lo recaudado por la respectiva Área Metropolitana a la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción en las áreas rurales de los municipios que la integran, con destino a la conservación, preservación, restauración, renaturalización, revegetalización, mantenimiento, uso sostenible, control y vigilancia de los ecosistemas naturales que hacen parte de la Estructura Ecológica Principal; Estrategias Complementarias de Conservación (ECC), considerando las estrategias continentales (rural-urbano) y marinas; Áreas Importantes para la Conservación de las Aves (AICAS); Áreas de Conservación Indígenas y Comunitarias (ICCA), Zonas Ramsar, Zonas con función amortiguadora, Áreas que se encuentran registradas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y las cuencas hidrográficas abastecedoras del recurso hídrico y generadoras de bienes y servicios ecosistémicos que benefician a la población urbana de estos municipios. Estos recursos serán transferidos a las Corporaciones Autónomas Regionales de conformidad con lo previsto en el párrafo 1° de este artículo.

Artículo 2°. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado con modificaciones el presente proyecto de ley según consta en Acta número 08 de agosto 23 de 2016. Anunciado entre otras fechas el 17 de agosto de 2016 según consta en el Acta número 07 de esa misma fecha.

CONSULTAR NOMBRES Y FIRMAS EN FORMATO PDF

