



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)
IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 386

Bogotá, D. C., jueves, 11 de abril de 2024

EDICIÓN DE 29 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 379 DE 2024 CÁMARA

por el cual se adiciona un párrafo al artículo 6°
de la Ley 136 de 1994.

Bogotá, D. C., abril de 2024.

Honorable

MESA DIRECTIVA

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes – Congreso de la
República

**Referencia: Informe de Ponencia Positiva
para Primer Debate del Proyecto de Ley
Orgánica número 379 de 2024 Cámara, por el
cual se adiciona un párrafo al artículo 6° de la
Ley 136 de 1994.**

Respetuoso saludo,

En cumplimiento a la designación que nos ha
realizado la Mesa Directiva de la Comisión Tercera
de la Cámara de Representantes, de conformidad
con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992,
procedemos a rendir informe de ponencia positiva
para primer debate en los siguientes términos,

De los honorables Congresistas,

CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX
Representante a la Cámara
Departamento de Guainía
Coordinador Ponente

KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE
Representante a la Cámara
Departamento de Arauca
Coordinadora Ponente

LINA MARIA GARRIDO MARTIN
Representante a la Cámara
Departamento de Arauca
Coordinadora Ponente

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 379 DE 2024 CÁMARA

por el cual se adiciona un párrafo al artículo 6°
de la Ley 136 de 1994.

1. TRÁMITE LEGISLATIVO Y ANTECEDENTES

El proyecto de ley objeto de ponencia fue
radicado en la Secretaría General de la Cámara de
Representantes el pasado 28 de febrero de 2024.
Se le asignó la numeración 379 de 2024. Constan
como autores los Representantes a la Cámara *Carlos
Alberto Cuenca Chaux, Germán Rogelio Rozo
Anís, Hugo Alfonso Archila Suárez, Mónica Karina
Bocanegra Pantoja, Camilo Esteban Ávila Morales,
Álvaro Mauricio Londoño Lugo, Yenica Sugein
Acosta Infante, Javier Alexander Sánchez Reyes y
Carlos Adolfo Ardila Espinosa.*

Posteriormente, fue remitido a la Comisión
Tercera por competencia y la Mesa Directiva de la
Comisión designó como coordinadores ponentes
a los honorables Representantes *Karen Astrith
Manrique Olarte, Lina María Garrido Martín y
Carlos Alberto Cuenca Chaux.*

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Incluir a los municipios que sean capitales de
Departamentos ubicados en la Amazonía colombiana
o en la Orinoquía como mínimo en la cuarta
categoría, a partir de la adición de un párrafo al
artículo 6° de la Ley 136 de 1994.

3. CONTENIDO DEL PROYECTO.

El proyecto de ley consta de tres artículos.

Artículo 1°. Adiciónese un párrafo al artículo 6° de la Ley 136 de 1994. El artículo 6° de la Ley 136 de 1994 quedará así:

“Artículo 6°. Categorización de los distritos y municipios. Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población, ingresos corrientes de libre destinación y situación geográfica. Para efectos de lo previsto en la ley y las demás normas que expresamente lo dispongan, las categorías serán las siguientes:

I. PRIMER GRUPO (GRANDES MUNICIPIOS)

1. CATEGORÍA ESPECIAL

Población: Superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

2. PRIMERA CATEGORÍA

Población: Con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

II. SEGUNDO GRUPO (MUNICIPIOS INTERMEDIOS)

3. SEGUNDA CATEGORÍA

Población: Con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

4. TERCERA CATEGORÍA

Población: Con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a treinta mil (30.000) y hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

5. CUARTA CATEGORÍA

Población: Con población comprendida entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a veinticinco mil (25.000) y de hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

III. TERCER GRUPO (MUNICIPIOS BÁSICOS)

6. QUINTA CATEGORÍA

Población: Con población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales.

7. SEXTA CATEGORÍA

Población: Población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: No superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Parágrafo 1°. Los municipios que, de acuerdo con su población, deban clasificarse en una determinada categoría, pero superen el monto de ingresos corrientes de libre destinación anuales señalados en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría inmediatamente superior.

Los municipios cuya población corresponda a una categoría determinada, pero cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales no alcancen el monto señalado en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría correspondiente a sus ingresos corrientes de libre destinación anuales.

Parágrafo 2°. Sin perjuicio de la categoría que corresponda según los criterios señalados en el presente artículo, cuando un distrito o municipio destine a gastos de funcionamiento porcentajes superiores a los límites que establece la ley, se reclasificará en la categoría inmediatamente inferior.

Ningún municipio podrá aumentar o descender más de dos categorías entre un año y el siguiente.

Parágrafo 3°. Los alcaldes determinarán anualmente, mediante decreto expedido antes del treinta y uno (31) de octubre, la categoría en la que se encuentra clasificado para el año siguiente el respectivo distrito o municipio.

Para determinar la categoría, el decreto tendrá como base las certificaciones que expida el Contralor General de la República sobre los ingresos corrientes de libre destinación recaudados efectivamente en la vigencia anterior y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior, así como la certificación que expida el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) sobre la población para el año anterior.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Contralor General de la República remitirán al alcalde la certificación de que trata el presente artículo, a más tardar, el treinta y uno (31) de julio de cada año.

Si el respectivo alcalde no expide el decreto en el término señalado en el presente párrafo, dicha

categorización será fijada por el Contador General de la Nación en el mes de noviembre.

El salario mínimo legal mensual que servirá de base para la conversión de los ingresos, será el que corresponda al mismo año de la vigencia de los Ingresos corrientes de libre destinación determinados en el presente artículo.

Parágrafo 4º. *Los municipios de frontera con población superior a setenta mil (70.000) habitantes, por su condición estratégica, se clasificarán como mínimo en la cuarta categoría. En ningún caso los gastos de funcionamiento de dichos municipios podrán superar el ochenta por ciento de sus ingresos corrientes de libre destinación.*

Parágrafo 5º. *Los municipios pertenecientes a cada uno de los grupos establecidos en el presente artículo tendrán distinto régimen en su organización, gobierno y administración.*

Parágrafo 6º. *El ejercicio de las atribuciones y funciones voluntarias se hará dentro del marco y los límites fijados por la ley, según sus capacidades fiscal y administrativa y en el marco de la celebración de contratos plan”.*

Parágrafo 7º. **Los municipios que no cuenten con el rango de población ni alcancen el rango de los ingresos corrientes de libre destinación anuales requerido para los distritos y municipios de tercera categoría, pertenecerán a esta Categoría, siempre y cuando, sean municipios capitales de los departamentos ubicados en la Amazonía o en la Orinoquía oriental.**

Artículo 2º. Vigencia y reglamentación. Esta ley comenzará a regir a partir de su promulgación y el Gobierno nacional deberá reglamentarla en un plazo máximo de 90 días contados a partir de su entrada en vigor.

Artículo 3º. Derogatorias. Se derogan todas las disposiciones que sean contrarias a lo establecido en esta ley.

4. JUSTIFICACIÓN.

De conformidad con el artículo 320 de la Constitución Política de 1991 la ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración.

Con base en lo anterior, la Ley 136 de 1994 estableció una categorización de los municipios y distritos en función de su población y sus ingresos corrientes de libre destinación anuales. Aunque el artículo 6º de la Ley 136 de 1994 dispone que los municipios se clasificarán atendiendo su población, ingresos corrientes de libre destinación y situación geográfica, esta última dimensión sólo fue concebida para los municipios ubicados en zonas de frontera, así: *“Los municipios de frontera con población superior a setenta mil (70.000) habitantes, por su condición estratégica, se clasificarán como mínimo en la cuarta categoría. En ningún caso los gastos de funcionamiento de dichos municipios podrán*

superar el ochenta por ciento de sus ingresos corrientes de libre destinación”. Por lo tanto, la dimensión de la situación geográfica de tajo no tiene ningún alcance para los municipios que sean capitales de Departamentos ubicados en la Amazonía colombiana o en la Orinoquía oriental.

La categorización actual establecida en el artículo 6º de la Ley 136 de 1994 no contempla las particularidades y necesidades específicas de los municipios ubicados en la Amazonía colombiana y en la Orinoquía oriental. La clasificación basada únicamente en la población y los ingresos corrientes de libre destinación excluye a aquellos municipios que, debido a su ubicación geográfica y características ecosistémicas, no alcanzan el número de habitantes ni los ingresos corrientes requeridos para pertenecer a una categoría determinada.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de Oficio con Radicado número 2-2024-014036 de marzo 20 de 2024, presentó comentarios a la presente iniciativa legislativa y su impacto fiscal conceptúo (sic): *“Para determinar el impacto fiscal de la propuesta, en primera medida, resulta necesario analizar los efectos que tiene para las entidades territoriales la categorización. En este orden de ideas, se precisa que la categorización presupuestal no implica per se la asignación o acceso a una mayor cantidad de ingresos, por cuanto en la práctica, esta categorización procura que los gastos de funcionamiento se encuentren acordes con los ingresos de libre disposición o de recaudo propio que las entidades estén en la capacidad de generar. En consecuencia, el comportamiento de estos ingresos corresponde al criterio principal para definir la categorización, de manera que, si estos incrementan, aumenta la categoría y si se reducen, la misma baja, reiterando que el hecho de ascender de la categoría sin considerar la variable de ingresos, no implica que estos por sí mismos se incrementen”*, lo cual permite confirmar que la categorización de los municipios y distritos actualmente está determinada en función de su población y sus ingresos corrientes de libre destinación anuales, tomando este último factor como criterio principal.

En conclusión, la categorización vigente no contempla las particularidades y necesidades específicas de los municipios ubicados en la Amazonía colombiana y en la Orinoquía oriental, que a menudo se enfrentan a condiciones geográficas y socioeconómicas adversas. Sin embargo, la Constitución Política de Colombia de 1991, en su preámbulo y a lo largo de su articulado, consagra principios fundamentales como la dignidad humana, la igualdad, la solidaridad, la participación ciudadana y el respeto por la diversidad étnica y cultural del país. Estos principios constitucionales deben ser interpretados y aplicados de manera armónica y coherente para garantizar el pleno ejercicio de los derechos y la construcción de una sociedad justa y equitativa.

En este contexto, la adición del artículo 6º de la Ley 136 de 1994, que establece la categorización

de los distritos y municipios en Colombia, adquiere relevancia en el marco de la protección y promoción de los derechos de los habitantes ubicados en la Amazonía colombiana y de la Orinoquía oriental. La inclusión de los municipios que son capitales de los departamentos de estas regiones como mínimo en la cuarta categoría, independientemente de sus ingresos corrientes de libre destinación o del número de habitantes, también se justifica a la luz de los siguientes argumentos constitucionales:

- Principio de igualdad: La Constitución consagra el principio de igualdad como un derecho fundamental, que implica tratar de manera equitativa a todas las personas y territorios. La exclusión de los municipios de la Amazonía colombiana y de la Orinoquía oriental de una categoría que les permita acceder a una mayor eficacia en la consecución y ejecución de recursos y un mejor ejercicio de sus competencias, en comparación con otros municipios del país, vulnera el principio de igualdad y perpetúa la desigualdad territorial.
- Protección de la diversidad cultural y ambiental: La clasificación de los municipios que son capitales de los departamentos amazónicos y de los departamentos de la Orinoquía oriental como mínimo en la cuarta categoría reconoce la importancia estratégica de estas regiones en términos ambientales, culturales y sociales, y promueve su desarrollo sostenible y equitativo, bajo la égida del cuidado de la biodiversidad, los recursos naturales y el respeto a la multiculturalidad, entre otros.
- Participación y autonomía territorial: La adición propuesta fomenta la participación efectiva de los municipios ubicados en la Amazonía y la Orinoquía en la toma de decisiones que afectan su desarrollo, al otorgarles mayores recursos y competencias para gestionar sus asuntos locales. Asimismo, fortalece la autonomía territorial de estas entidades, en consonancia con el principio constitucional de descentralización administrativa.

En este punto, es importante resaltar que el inciso 4º del artículo 357 de la Constitución Política de 1991 dispuso: “*Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos (42%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de Propósito General, exceptuando los recursos que se distribuyan de acuerdo con el inciso anterior*”. De ahí que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el referido concepto, advierta que “*ascender a categoría tercera implicaría que los municipios no podrían seguir utilizando recursos del SGP para financiar su funcionamiento, la propuesta*

podría considerar el ascenso a una categoría en la cual no se aplique esta restricción, es decir cuarta o quinta categoría”.

Ahora bien, de los seis (6) municipios que potencialmente se cobijarían con la presente propuesta, según lo estableció el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su precitado concepto, de conformidad con la Resolución número 410 de noviembre 29 de 2023 de la Contaduría General de la Nación, mediante la cual se realiza la certificación de la categoría para la vigencia 2024, a partir de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación certificados por la Contraloría General de la República, para los municipios de Inírida, Leticia, Mocoa, Mitú y Puerto Carreño, se registra la siguiente información:

Municipio	Población DANE	Ingresos corrientes de Libre Destinación - CGR (Miles de pesos)	Gastos de funcionamiento	% Gastos de funcionamiento	Categoría
Inírida	36.024	8.926.416	4.491.229	50.31%	6
Leticia	53.201	15.861.711	7.599.078	47.91%	5
Mocoa	62.960	13.834.595	9.255.684	66.90%	6
Mitú	33.167	6.929.209	2.902.814	41.89%	6
Puerto Carreño	21.868	8.552.505	4.718.318	55.17%	6

El municipio de San José del Guaviare, según el artículo 2º de la Resolución número 410 de noviembre 29 de 2023, hace parte de los municipios autocategorizados, reportados a la Contaduría General de la Nación por parte del Ministerio del Interior y registra la siguiente información:

Municipio	Población DANE	Ingresos corrientes de Libre Destinación - CGR (Miles de pesos)	Gastos de funcionamiento	% Gastos de funcionamiento	Categoría
San José del Guaviare	59.555	14.972.681	8.017.635	53.55%	6

Como se observa, la dimensión de la población (número de habitantes), en la totalidad de los municipios de los Departamentos ubicados en la Amazonía colombiana y en la Orinoquía que se cobijarían con la presente iniciativa, como variable para la categorización, no resulta un inconveniente al momento de poder ser clasificados en la cuarta categoría. No obstante, en razón a los argumentos esbozados con anterioridad, se propone como acción afirmativa, que en lugar de la dimensión poblacional cuantitativa, como determinante al momento de certificar la categoría, sean (i) la situación geográfica (la Amazonía colombiana y la Orinoquía) y (ii) la condición de capital de departamento de estas zonas geográficas, las dimensiones para tener en cuenta.

En cuanto al límite de los gastos de funcionamiento se evidencia, de un lado, que es necesario mantener en ochenta por ciento (80%) el porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación para financiar estos gastos y, de otro lado, en cuanto a la participación del Propósito General del Sistema General de Participaciones, es importante para las entidades territoriales acceder a recursos del Sistema General de Participaciones como bien anota el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su pronunciamiento citado líneas más arriba, este “*recurso constituye para estos municipios una fuente importante para la financiación de sus gastos de funcionamiento*”.

En este orden de ideas, existen normas de rango constitucional que respaldan lo pretendido en el actual proyecto de Ley, con las modificaciones que se propondrán, convirtiéndose este en un mecanismo que permitiría a las capitales de los departamentos ubicados en la Amazonía colombiana y en la Orinoquía clasificarse en la cuarta categoría, de conformidad con su situación geográfica, y dotar de efectividad a esta dimensión.

En este sentido, la adición del artículo 6° de la Ley 136 de 1994, para clasificar a los municipios que son capitales de los departamentos ubicados en la Amazonía colombiana y en la Orinoquía en la cuarta categoría, representará un avance efectivo en la garantía de los principios constitucionales de igualdad, protección de la diversidad cultural y ambiental, y fortalecimiento de la participación y autonomía territorial. Además, dotará de herramientas a estos municipios para la formulación y ejecución de políticas sociales dirigidas a la superación de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, así como, a la mejora en la provisión de bienes y servicios sociales. Esta propuesta contribuye a una categorización de municipios más justa, inclusiva y sostenible, en armonía con los valores y mandatos de nuestra Carta Magna.

Por lo tanto, se propone adicionar el artículo 6° de la Ley 136 de 1994 para permitir a los municipios que sean capitales de los Departamentos en la Amazonía colombiana y de la Orinoquía clasificarse como mínimo en la cuarta categoría. Esta adición permitirá que estos municipios accedan a mejores herramientas para la consecución y ejecución de recursos y ejerzan con mayor eficacia sus competencias, lo cual es esencial para impulsar su desarrollo y superar las brechas existentes en infraestructura, servicios básicos, educación, salud y otros aspectos fundamentales para el bienestar de sus habitantes.

La clasificación de los municipios capitales de Departamentos ubicados en la Amazonía colombiana o en la Orinoquía como mínimo en la cuarta categoría reconoce su importancia estratégica para el país, tanto en términos de conservación ambiental como de desarrollo económico sostenible. Estos municipios desempeñan un papel crucial en la protección y preservación de los valiosos recursos naturales y culturales de estas regiones, así como en la promoción de actividades económicas sostenibles que benefician a las poblaciones locales.

Además, al clasificar en esta categoría a los municipios capitales de los Departamentos ubicados en la Amazonía colombiana y en la Orinoquía, se fortalecerá la gobernanza local y se fomentará la participación de la población en la toma de decisiones. Esto contribuirá al desarrollo integral y sostenible de estas regiones, permitiendo que las políticas y acciones se ajusten a las necesidades y realidades específicas de estas.

La adición propuesta del artículo 6° de la Ley 136 de 1994, que permite clasificar a los municipios capitales de Departamento ubicados en la Amazonía colombiana y en la Orinoquía, en razón a su situación geográfica y a su estatus de capitales de departamento en la cuarta categoría, busca garantizar un enfoque diferencial y adecuado para el desarrollo de estas capitales de departamento ubicadas en regiones estratégicas.

5. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Al revisar el articulado propuesto, se considera necesario proponer las siguientes modificaciones:

ARTÍCULO 1°. ADICIÓN AL ARTÍCULO 6° DE LA LEY 136 DE 1994 PROPUESTA EN EL PROYECTO DE LEY	ARTÍCULO 1°. ADICIÓN AL ARTÍCULO 6° DE LA LEY 136 DE 1994 PROPUESTA EN EL INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
Parágrafo 7°. Los municipios que no cuenten con el rango de población ni alcancen el rango de los ingresos corrientes de libre destinación anuales requerido para los distritos y municipios de tercera categoría, pertenecerán a esta Categoría, siempre y cuando, sean municipios capitales de los departamentos ubicados en la Amazonía o en la Orinoquía oriental.	Parágrafo 7°. Los municipios ciudades capitales de los departamentos ubicados en la Amazonía o en la Orinoquía, por su condición estratégica, se clasificarán como mínimo en la cuarta categoría. En ningún caso los gastos de funcionamiento de dichos municipios podrán superar el ochenta por ciento (80%) de sus ingresos corrientes de libre destinación.
	Lo anterior, sin perjuicio de los municipios ciudades capitales de los departamentos ubicados en la Amazonía o en la Orinoquía que cuenten con los rangos de población y los ingresos corrientes de libre destinación anuales requeridos para clasificarse en las categorías 1ª, 2ª, 3ª o especial.

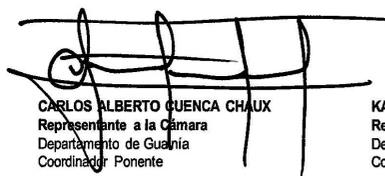
6. CONFLICTO DE INTERESES

De conformidad con la normativa sobre el conflicto de intereses establecida en la Constitución Política de 1991 y las Leyes concordantes, es pertinente anotar que no se presenta conflicto de interés alguno.

7. PROPOSICIÓN

De acuerdo con lo expuesto, con base en lo dispuesto por la Constitución Política de 1991 y la Ley 5ª de 1992, con la más alta consideración y respeto, se solicita a los y las honorables representantes integrantes de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Congreso de la República dar primer debate y aprobar la ponencia del Proyecto de Ley número 379 de 2024 Cámara.

De los y las honorables Congresistas,


 CARLOS ALBERTO QUENCA CHAUX
 Representante a la Cámara
 Departamento de Guaviare
 Coordinador Ponente


 KAREN ASTRITH MARIQUE OLARTE
 Representante a la Cámara
 Departamento de Arauca
 Coordinadora Ponente


 LINA MARÍA GARRIDO MARTÍN
 Representante a la Cámara
 Departamento de Arauca
 Coordinadora Ponente

8. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 379 DE 2024 CÁMARA

por el cual se adiciona un párrafo al artículo 6° de la Ley 136 de 1994.

Artículo 1°. Adiciónese un párrafo al artículo 6° de la Ley 136 de 1994. El artículo 6° de la Ley 136 de 1994 quedará así:

“Artículo 6°. Categorización de los distritos y municipios. Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población, ingresos corrientes de libre destinación y situación geográfica. Para efectos de lo previsto en la ley y las demás normas que expresamente lo dispongan, las categorías serán las siguientes:

I. PRIMER GRUPO (GRANDES MUNICIPIOS)

1. CATEGORÍA ESPECIAL

Población: Superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

2. PRIMERA CATEGORÍA

Población: Con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

II. SEGUNDO GRUPO (MUNICIPIOS INTERMEDIOS)

3. SEGUNDA CATEGORÍA

Población: Con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

4. TERCERA CATEGORÍA

Población: Con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a treinta mil (30.000) y hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

5. CUARTA CATEGORÍA

Población: Con población comprendida entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a veinticinco mil (25.000) y de hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

III. TERCER GRUPO (MUNICIPIOS BÁSICOS)

6. QUINTA CATEGORÍA

Población: Con población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales.

7. SEXTA CATEGORÍA

Población: Población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: No superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Parágrafo 1°. Los municipios que, de acuerdo con su población, deban clasificarse en una determinada categoría, pero superen el monto de ingresos corrientes de libre destinación anuales señalados en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría inmediatamente superior.

Los municipios cuya población corresponda a una categoría determinada, pero cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales no alcancen el monto señalado en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría correspondiente a sus ingresos corrientes de libre destinación anuales.

Parágrafo 2°. Sin perjuicio de la categoría que corresponda según los criterios señalados en el presente artículo, cuando un distrito o municipio destine a gastos de funcionamiento porcentajes superiores a los límites que establece la ley, se reclasificará en la categoría inmediatamente inferior.

Ningún municipio podrá aumentar o descender más de dos categorías entre un año y el siguiente.

Parágrafo 3°. Los alcaldes determinarán anualmente, mediante decreto expedido antes del treinta y uno (31) de octubre, la categoría en la que se encuentra clasificado para el año siguiente el respectivo distrito o municipio.

Para determinar la categoría, el decreto tendrá como base las certificaciones que expida el Contralor General de la República sobre los ingresos corrientes de libre destinación recaudados efectivamente en la vigencia anterior y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior, así como la certificación que expida el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) sobre la población para el año anterior.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Contralor General de la República remitirán al alcalde la certificación de que trata el presente artículo, a más tardar, el treinta y uno (31) de julio de cada año.

Si el respectivo alcalde no expide el decreto en el término señalado en el presente párrafo, dicha categorización será fijada por el Contador General de la Nación en el mes de noviembre.

El salario mínimo legal mensual que servirá de base para la conversión de los ingresos, será el que corresponda al mismo año de la vigencia de los Ingresos corrientes de libre destinación determinados en el presente artículo.

Parágrafo 4°. Los municipios de frontera con población superior a setenta mil (70.000) habitantes, por su condición estratégica, se clasificarán como mínimo en la cuarta categoría. En ningún caso los gastos de funcionamiento de dichos municipios podrán superar el ochenta por ciento de sus ingresos corrientes de libre destinación.

Parágrafo 5°. Los municipios pertenecientes a cada uno de los grupos establecidos en el presente artículo tendrán distinto régimen en su organización, gobierno y administración.

Parágrafo 6°. El ejercicio de las atribuciones y funciones voluntarias se hará dentro del marco y los límites fijados por la ley, según sus capacidades fiscal y administrativa y en el marco de la celebración de contratos plan”.

Parágrafo 7°. Los municipios ciudades capitales de los departamentos ubicados en la Amazonía o en la Orinoquía, por su condición estratégica, se clasificarán como mínimo en la cuarta categoría. En ningún caso los gastos de funcionamiento de dichos municipios podrán superar el ochenta por ciento (80%) de sus ingresos corrientes de libre destinación.

Lo anterior, sin perjuicio de los municipios ciudades capitales de los departamentos ubicados en la Amazonía o en la Orinoquía que cuenten con los rangos de población y los ingresos corrientes de libre destinación anuales requeridos para clasificarse en las categorías 1ª, 2ª, 3ª o especial.

Artículo 2°. Vigencia y reglamentación. Esta ley comenzará a regir a partir de su promulgación y el Gobierno nacional deberá reglamentarla en un plazo máximo de 90 días contados a partir de su entrada en vigor.

Artículo 3°. Derogatorias. Se derogan todas las disposiciones que sean contrarias a lo establecido en esta ley.

De los honorables Congresistas,


CARLOS ALBERTO CUENCA CHAUX
Representante a la Cámara
Departamento de Guainía
Coordinador Ponente


KAREN ASTRITH MARIQUE OLARTE
Representante a la Cámara
Departamento de Arauca
Coordinadora Ponente


LINA MARÍA GARRIDO MARTÍN
Representante a la Cámara
Departamento de Arauca
Coordinadora Ponente

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 235 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se prohíbe la participación accionaria de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) en las empresas de servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D.C., 9 de abril de 2024

Doctor

LUIS RAMIRO RICARDO BUELVAS

Presidente de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

Referencia: Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley número 235 de 2023 Cámara, por medio del cual se prohíbe la participación accionaria de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) en las empresas de servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

Señor Presidente:

Atendiendo la designación que la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes me hizo, y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia Positiva del Proyecto de Ley número 235 de 2023 para primer debate en la Comisión Quinta de Cámara.

Cordialmente,



JULIA MIRANDA LONDOÑO
Ponente única
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Nuevo Liberalismo

1. Objeto

La presente iniciativa tiene por objeto fortalecer la acción institucional y la legitimidad de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), prohibiendo la participación accionaria de estas en Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios.

2. Trámite del proyecto

El Proyecto de Ley número 235 de 2023 Cámara se radicó ante la Secretaría de la Cámara de Representantes el día 18 de septiembre del 2023 por los Congresistas *Cristian Danilo Avendaño Fino*, Representante a la Cámara por Santander y *Julia Miranda Londoño*, Representante a la Cámara por Bogotá.

El proyecto de ley fue remitido a la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el día 29 de septiembre de 2023. Mediante oficio CQCP 3.5 del día 3 de octubre del 2023, el Presidente de la Comisión Quinta designó a la Representante *Julia Miranda Londoño* como

ponente única, concediendo un plazo de 15 días para la presentación de la ponencia. Dicho término fue oportuna y consecutivamente prorrogado por la mesa directiva de la comisión quinta de cámara a solicitud de la ponente. La última prórroga se concedió mediante Oficio CQCP 3.5/235/2023-2024 por un periodo de 15 días calendario contados a partir del día 5 de marzo del 2024.

3. Contenido de la iniciativa

El presente informe se refiere a un proyecto con articulado concreto y breve:

- **El artículo 1º** describe el objeto de la normatividad.
- **El artículo 2º** consagra la prohibición de participación accionaria de las CAR en ESPD.
- **El artículo 3º** se refiere a la cesión de acciones disponiendo 1) Que las CAR con acciones en ESPD, las cederán a las entidades territoriales responsables de la prestación de los servicios públicos en un plazo de un año a partir de la vigencia de la ley. 2) Que se considerarán criterios de ponderación, proporcionalidad y equidad en la cesión. Y 3) Que las ESPD reorganizarán sus estatutos para garantizar la participación prioritaria de las entidades territoriales en su gobernanza.
- Finalmente, **el artículo 4º** establece la vigencia inmediata y las derogatorias de modo general.

4. Análisis de la ponente

4.1. Rol institucional de las CAR frente a las ESPD

Son deberes constitucionales del Estado colombiano (Arts. 79 y 80 C.P.), proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica, planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados...". En este marco, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) son una de las principales herramientas institucionales previstas por el constituyente para implementar la "constitución ecológica" y garantizar la protección de los ecosistemas "desde un ámbito más cercano al ciudadano".

Por su parte, el artículo 23 de la Ley 99 de 1993 define la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales como las "encargadas por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente".

En línea con lo anterior, el artículo 30 de la Ley 99 de 1993¹ dispone que las CAR tienen dos objetos principales. I), "la ejecución de las políticas, planes,

programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables" y II), "dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales" que regulen la disposición, administración, manejo y aprovechamiento del ambiente y los recursos naturales renovables, todo conforme a las pautas y directrices del Ministerio de Ambiente.

A su turno, el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, sobre las funciones de las CAR, dispone que ellas tienen, entre otras competencias, la de "otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la Ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente", la de establecer valores o límites permisibles de contaminación, la de ejercer control y seguimiento sobre el uso del agua, el suelo, el aire y los demás recursos renovables, así como la de imponer sanciones en caso de que se vulneren las normas sobre protección ambiental.

De igual forma, prevé que son competentes para otorgar concesiones destinadas al uso de aguas superficiales y subterráneas, las cuáles se encuentran reguladas en el Decreto Ley 2811 de 1974.² Las CAR además pueden revocar las autorizaciones otorgadas, en los términos del artículo 62 de la citada Ley 99 y su facultad a prevención para imponer medidas de reparación o compensación, preventivas y sancionatorias, se encuentra consagrada en los artículos 2, 31, 36 y 40 de la Ley 1333 de 2009³.

Cabe destacar también, el artículo 55 del Decreto Ley 2811 de 1974⁴, que prevé el "permiso para el uso temporal de partes delimitadas de recursos naturales renovables de dominio público" que será otorgado por la autoridad ambiental "a quien ofrezca y asegure las mejores condiciones para el interés público", por un plazo no mayor a diez años. El artículo 56 del mismo decreto reconoce el "permiso para el estudio de recursos naturales, cuyo propósito sea proyectar obras o trabajos para su futuro aprovechamiento", por un plazo máximo de dos años.

Así mismo, la Ley 1450 de 2011⁵ estableció en su artículo 206 que "corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible efectuar, en el área de su jurisdicción y en el marco de sus competencias, el acotamiento de la faja paralela a los cuerpos de agua a que se refiere el literal d) del artículo 83 del Decreto-ley 2811 de 1974 y el área de protección o conservación aferente, para lo cual deberán realizar los estudios correspondientes, conforme a los criterios que defina el Gobierno nacional".

² "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente".

³ Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones".

⁴ Ibidem.

⁵ "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014".

¹ "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se dictan otras disposiciones".

En desarrollo de las disposiciones legales, el Decreto 1541 de 1978⁶ establece los requisitos para el permiso de ocupación de cauces, playas, lechos y ríos, el artículo 18 del Decreto número 1640 de 2012⁷, dispuso que es función de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible elaborar los Planes de Ordenación y Manejo de las Cuencas Hidrográficas de su jurisdicción, así como la coordinación de la ejecución, seguimiento y evaluación de los mismos y el Decreto número 1076 de 2015⁸ prevé entre otros, los requisitos que deben cumplir las solicitudes para la prospección y exploración de aguas subterráneas, los vertimientos y la emisión atmosférica para fuentes fijas.

Una vez reseñado de forma general, el amplio espectro funcional a cargo de las corporaciones autónomas regionales que puede ser ejercido en relación con las actividades desarrolladas por empresas de servicios públicos domiciliarios, es importante subrayar que, según la Corte Constitucional, la inexistencia de reglas superiores precisas sobre las funciones y grado de autonomía de las CAR implica que el constituyente confirió al legislador un “margen de configuración de considerable amplitud en la materia”. Este margen, sin embargo, debe mantener un “mínimo de autonomía” y en particular, no puede anular la competencia de protección ambiental que el constituyente confió a estas corporaciones⁹.

Pues bien, el presente proyecto, lejos de restringir las competencias de protección ambiental a cargo de las CAR, busca potenciar el ejercicio de aquellas, armonizar su autonomía financiera con el ejercicio objetivo e imparcial de sus funciones. En tal sentido, se propone una disposición legal que garantice que sus rentas propias se administrarán en el desarrollo de su misionalidad, tales como el recaudo del porcentaje ambiental del impuesto predial, las tasas, las contribuciones de valorización, el porcentaje de las indemnizaciones y las multas (art. 46 de la Ley 99 de 1993), de modo que no puedan invertir en empresas de servicios públicos domiciliarios. De acuerdo con el artículo 150 de la Constitución, se establece que corresponde al Congreso hacer las leyes. Entre las funciones que cumple, se encuentran, según el numeral 7, reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta.

⁶ “Por el cual se reglamenta la Parte III del Libro II del Decreto Ley 2811 de 1974: “De las aguas no marítimas” y parcialmente la Ley 23 de 1973”.

⁷ Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones.

⁸ Decreto Único Compilatorio, Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁹ Corte Constitucional. Sentencias C-498 de 2003, C-462 de 2008, C-145 de 2021 y C-152 de 2023.

4.2. Implicaciones de la participación accionaria

Ser accionista; es decir, propietario de una empresa, conlleva para este sujeto jurídico un conjunto de derechos y responsabilidades debido a los cuáles, su patrimonio queda expuesto a los resultados de los ejercicios que aquella realiza, tanto por vía de fluctuación en las utilidades, que percibirá a modo de dividendos, como por fluctuación en el valor de mercado de las acciones que posea.

De igual manera, el accionista deberá asumir el riesgo por las pérdidas que pueda tener la empresa y en caso de que aquella sea declarada en quiebra, responderá por las deudas insolutas. Pues bien, cuando las corporaciones autónomas regionales son accionistas de empresas de servicios públicos, deben seguir adoptando decisiones de control y vigilancia ambiental, a menudo con consecuencias patrimoniales, sobre las mismas empresas en las que tienen participación. Deben seguir estableciendo límites, restricciones y regulaciones ambientales, decidir sobre el otorgamiento de permisos y licencias ambientales a estas empresas, sancionarlas por incumplimientos relacionados con dichas regulaciones e instrumentos y exigir la remediación de los impactos ambientales que hayan generado.

En resumen, deben seguir atendiendo al interés general que está envuelto en el adecuado desarrollo de sus competencias, pero a la vez deben velar en aras de la responsabilidad fiscal, para que sus inversiones sean rentables y no comprometan su patrimonio, siendo en muchos casos imposible satisfacer simultáneamente ambos intereses y viéndose abocadas así no quisieran, a escenarios de incumplimiento en uno u otro sentido.

En adición a lo expuesto, el accionista por regla general tiene la facultad de incidir con voz y voto en las decisiones importantes de la empresa. Dicha incidencia puede ser más determinante, cuando ejerce control como accionista mayoritario. Sin embargo, cuando además de accionista (mayoritario o no), la misma persona ejerce autoridad ambiental, es claro que a menudo debe controlar e incluso sancionar decisiones que ella misma adoptó, convirtiéndose en juez y parte; es decir, perdiendo objetividad y poniendo sus decisiones como CAR en tela de juicio público, en sacrificio de su credibilidad y su legitimidad.

Como hemos advertido los autores y se reitera en este informe de ponencia, la participación accionaria de las CAR en empresas de servicios públicos domiciliarios, por razones asociadas precisamente con el derecho al voto como accionista, incrementa considerablemente el riesgo de transgresión a los principios esenciales de la función pública al interior de los entes corporativos ambientales, tales como la imparcialidad y la moralidad administrativa.

A lo dicho debemos sumar, el derecho que tiene todo accionista a conocer información sensible de la empresa, incluyendo estados financieros y contables, así como informes de gestión, lo cual

implica que cuando el accionista es una Car, se distorsione el ejercicio de inspección que este ejerce sobre la sociedad comercial, tornándose casi en un nuevo mecanismo de fiscalización ambiental difícil de controlar judicial o administrativamente, ya que se conduce de acuerdo con parámetros extraños a los que ordinariamente rigen el control y la vigilancia ambiental, poniendo en situación desfavorable a la empresa de servicios públicos domiciliarios, a los demás accionistas y partes interesadas.

Todo lo anterior se traduce en un considerable debilitamiento de la institucionalidad ambiental, en el vaciamiento fáctico de sus competencias y en pérdida de confianza ciudadana con respecto a la labor de las CAR. Por ende, en los territorios, repercute en mayor deterioro ecológico, como se expondrá más adelante. Además, expone a las empresas de servicios públicos domiciliarios y a sus accionistas, a manejos inapropiados de los intereses corporativos que, en muchos casos, por cierto, son los intereses de las entidades territoriales constituyentes.

Teniendo en cuenta lo expuesto y siendo misionalidad natural de las CAR la gestión ambiental en el territorio, más no la inversión en empresas de servicios públicos, debe el Estado optar por generar una prohibición que elimine estos escenarios perniciosos y socialmente indeseables, para restringir el espectro de inversiones que las corporaciones autónomas regionales pueden realizar.

Dicha disposición debe consagrarse desde luego expresa e inequívocamente y, además, sólo puede ser adoptada por el legislador, dentro de un ordenamiento que establece en su artículo 333 C. P, la protección ecológica como claro límite a la libertad económica. Cabe resaltar que la titularidad del capital de las empresas de servicios públicos domiciliarios, dividido en acciones de igual valor y representado en títulos negociables, podrá seguir siendo ostentada por entes públicos de forma total o parcial. Aquellas empresas en consecuencia podrán seguir siendo oficiales, privadas o mixtas al tenor de lo que hoy establece el artículo 14 de la Ley 142 de 1994, de modo que, con la aprobación de la presente propuesta normativa, no se altera para nada el régimen de propiedad aplicable a las empresas de servicios públicos domiciliarios. Lo que se impide, es que dicha propiedad pueda ser ejercida por un tipo de entidades misionalmente vinculadas de modo singular y permanente, con el desarrollo de su importante objeto social.

4.2.1. Falta de aplicación de las regulaciones ambientales

La falta de fiscalización efectiva sobre el cumplimiento de la normatividad ambiental, plantea un conjunto de problemáticas que para efectos de estas consideraciones, ilustraremos por vía de ejemplo, con los impactos asociados a vertimientos, los cuáles suelen ser directos en la biodiversidad acuática y los hábitats naturales, así como en la salud pública y la actividad económica. La contaminación

resultante amenaza la supervivencia de especies acuáticas y degrada los ecosistemas, generando pérdidas económicas en sectores como la pesca y el turismo. Además, afecta la confianza en las instituciones ambientales y aumenta las tensiones sociales. La falta de acción por parte de la autoridad ambiental profundiza estas preocupaciones, ya que la ausencia de supervisión rigurosa e imposición de sanciones a los infractores no sólo genera una continua contaminación, sino que también debilitan la confianza pública en la capacidad del gobierno para abordar problemas ambientales. Entre los impactos más significativos encontramos:

a) Impacto en la flora y fauna acuática

Los contaminantes que se encuentran en los cuerpos de agua representan uno de los mayores problemas que se pueden observar en el medio natural. La introducción de sustancias en las fuentes de agua, por vertimientos incontrolados de uso doméstico, comercial e industrial podrían provocar impactos a corto o mediano plazo sobre la fuente receptora; por esto, algunos vertidos, están generando problemas ambientales, donde se afecta directamente la fauna y flora, llegando a ser incluso mortal.¹⁰

Algunos de los contaminantes más frecuentes en los vertimientos incontrolados son los metales pesados, como el mercurio, cobre y plomo. Estas sustancias están naturalmente presentes en la naturaleza en diversas concentraciones, pero se ha observado un aumento en sus niveles debido a prácticas industriales insostenibles, lo que ha generado un problema ambiental que requiere ser caracterizado y cuantificado. Este análisis proporciona información sobre cómo estas sustancias químicas se acumulan en los organismos vivos, se propagan a lo largo de la cadena alimentaria y se concentran en el medio. Debido a sus propiedades químicas, los metales pesados son fácilmente absorbidos por los seres vivos, bioacumulándose en sus tejidos y sufriendo procesos de biomagnificación a medida que pasan de un organismo a otro a lo largo de la cadena alimentaria. Para muchos organismos, la exposición a niveles altos de metales pesados puede ser altamente tóxica, lo que los convierte en uno de los contaminantes ambientales más peligrosos y representa un riesgo significativo para la salud de los seres vivos.¹²

b. Pérdida de hábitats naturales

El agua es vital para los procesos biológicos en seres vivos y para actividades como la agricultura e industria, las cuales generan desechos que necesitan ser tratados antes de su eliminación. Los desechos de industrias y agricultura pueden contaminar el agua, el aire y el suelo con metales pesados, pesticidas, fármacos y otros productos químicos. Estos contaminantes, aunque presentes en cantidades

¹⁰ Salazar, D. Universidad Militar Nueva Granada. 2015. Estudio del impacto ambiental generado por vertimientos provenientes de un establecimiento penitenciario de orden nacional al recurso hídrico. “Estudio de caso”.

pequeñas, pueden acumularse en los organismos y tener efectos dañinos en la salud humana y en el ambiente. Se realizan pruebas de toxicidad, como bioensayos y pruebas con organismos sensibles, para evaluar los efectos perjudiciales de estos contaminantes. En Colombia, se utilizan pruebas con bacterias lumínicas y especies sensibles para evaluar la toxicidad en el ambiente y la salud humana. Se investiga activamente la toxicidad y mutagenicidad de nuevos contaminantes para mejorar la evaluación y gestión de aguas contaminadas.¹²

La introducción de sedimentos y la modificación física de los cuerpos de agua como resultado de los vertimientos pueden alterar drásticamente la morfología del hábitat acuático, afectando negativamente a las plantas y a los organismos que dependen de ellos, lo cual puede resultar en la obstrucción y enterramiento de lechos de ríos, arroyos y áreas de desove. Esta acumulación de sedimentos altera drásticamente la morfología del hábitat acuático, eliminando espacios vitales para la reproducción, alimentación y refugio de especies acuáticas.¹¹

Además, la contaminación crónica de los cuerpos de agua debido a vertimientos sin tratar puede reducir la diversidad de especies acuáticas, alterar las interacciones tróficas y disminuir la resiliencia del ecosistema frente a cambios ambientales, finalmente esta reducción del hábitat mencionada puede afectar negativamente la conectividad de los ecosistemas acuáticos, limitando la capacidad de las especies para dispersarse y mantener poblaciones saludables.

c) Impactos en la salud de quienes consumen o usan el agua

En Colombia, se reconoce que los vertimientos de aguas residuales representan la principal causa de contaminación que impacta la calidad del agua en las áreas marinas cercanas a la costa del país.¹² Esto se debe principalmente a la acción insuficiente por parte del Estado, las deficiencias en el manejo de residuos municipales y el incumplimiento de la normatividad. De hecho, cerca del 100% de las aguas residuales en los municipios costeros no reciben un tratamiento adecuado antes de ser vertidas a cuerpos de aguas naturales receptores, y aproximadamente el 65% de los residuos sólidos generados son quemados, enterrados o arrojados directamente al ambiente natural.¹³ Lo anterior genera contaminación microbiológica y por MPs de los ecosistemas costeros, que brindan diversos servicios a las comunidades locales como la

provisión de alimento, lo cual implica un gran riesgo en términos de salud.¹⁴

Además, según estudios realizados por la Asociación Española de Ecología Terrestre, los vertimientos de aguas residuales en los ecosistemas acuáticos son fuente de microplásticos y microorganismos patógenos, que no solo afectan la calidad ambiental, sino que representan un alto riesgo para la salud humana.¹⁵ En el caso de este estudio realizado más específicamente en las aguas costeras del país, se identificaron riesgos asociados a la contaminación microbiológica y por microplásticos relacionados con los vertimientos que requieren una mejor gestión y la aplicación de la normatividad vigente.

Los MPs pueden actuar como depósitos de genes de resistencia a antibióticos por parte de bacterias como *Citrobacter freundii*, *Klebsiella pneumoniae* y *Vibrio cholerae* que se encuentran en plantas de tratamiento de aguas residuales y que generan grandes riesgos para la salud humana por su resistencia a fármacos y genes de virulencia.¹⁶

d) Afectaciones a actividad económica

Como se indicó anteriormente, los vertimientos sin control o cumplimiento de la normatividad contaminan ríos, lagos y mares, generando desequilibrios en los ecosistemas. La falta de supervisión estatal puede llegar a afectar negativamente actividades económicas propias de los territorios como la pesca, el turismo y otras que dependen de la calidad del agua.

Esto se debe a que los vertimientos alteran el oxígeno disuelto y varios indicadores de calidad del agua¹⁷. En el caso del sector alimenticio, estos vertidos de sustancias tóxicas pueden contaminar los peces, haciéndolos no aptos para el consumo humano o incluso afectar la reproducción y supervivencia de las especies, lo que reduce las poblaciones disponibles para la pesca. Un ejemplo de esto, es lo que ocurrió en 2019 en el Río Cesar, donde las plantas de tratamiento de aguas residuales de los municipios de la región no eran eficientes en la remoción de elementos contaminantes, lo cual

¹⁴ Antão-Barboza et al. 2018; Garcés-Ordóñez et al. 2020a, 2021, 2022.

¹⁵ AEET. Contaminación por vertidos de aguas residuales: Una revisión de las interacciones de microorganismos–microplásticos y sus posibles riesgos ambientales en aguas costeras colombianas. 2023.

¹⁶ Martínez, S., González, M., Fernández-Piñas, F., Rosal, R., Leganés, F. 2021. Early and differential bacterial colonization on microplastics deployed into the effluents of wastewater treatment plants. *Science of the Total Environment* 757:143832. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.143832>

¹⁷ Universidad Nacional. Contaminación reduce pesca en ciénaga de Zapatoza. 2019. <https://periodico.unal.edu.co/articulos/contaminacion-reduce-pesca-en-cienaga-de-zapatoza/>

¹¹ Lobón, J. Effects of riparian forest removal on the trophic dynamics of a Neotropical stream fish assemblage. 2016.

¹² INVEMAR 2020. Diagnóstico y evaluación de la calidad de las aguas marinas y costeras en el Caribe y Pacífico colombianos. Informe Técnico REDCAM 2019. Serie de Publicaciones Periódicas No. 4 del INVEMAR, Santa Marta, Colombia. 171p.

¹³ Garcés-Ordóñez et al. 2020a, 2021; INVEMAR 2020.

afectó al bocachico, población de interés comercial para la región.¹⁸

Incluso pueden impactar otras actividades productivas como las agrícolas, ya que los vertidos de residuos peligrosos pueden contaminar el suelo, lo que reduce su fertilidad y productividad de la tierra. En ocasiones, se generan vertimientos directos al suelo, lo cual contamina las aguas superficiales y de nivel freático¹⁹, esto tiene un impacto negativo en la calidad del suelo debido a la acumulación de sustancias dañinas para cada tipo de ecosistema, así como a la producción de olores desagradables causados por la descomposición de los residuos y a la alimentación inadecuada de las especies.²⁰

e) Pérdida de confianza en las instituciones

La confianza en las instituciones ambientales es un componente clave para la lucha contra el cambio climático. La acción climática entendida como “políticas, medidas o programas con miras a reducir los gases de efecto invernadero, construir resiliencia al cambio climático y apoyar y financiar esos objetivos”²¹ tiene como instrumento esencial para lograr sus objetivos las instituciones ambientales. En el marco de la lucha contra el cambio climático, la construcción de instituciones ambientales robustas, que logren tener confianza en la población se ve directamente reflejado en alcanzar (o no) sus objetivos misionales.

La pérdida de confianza en las instituciones ambientales tiene sendas implicaciones en el relacionamiento de la población civil con la institucionalidad ambiental que vale la pena mencionar. La primera y más clara consecuencia es la pérdida de legitimidad de las instituciones ambientales frente a las personas. La desconfianza desemboca inevitablemente en una pérdida de interés en temáticas tan importantes para el país como las ambientales. Esto puede llegar a conducir a una menor cooperación y apoyo a las acciones de la institucionalidad de forma general debido a casos particulares como la crisis de confianza ciudadana frente a las Corporaciones Autónomas Regionales del país.

El valor más importante para una institución pública es su legitimidad. Dicho valor es uno de los bienes más preciados de cualquier institución pública, la presencia o falta de la misma tiene grandes

consecuencias para una gestión pública eficaz. La consecuencia directa en ese sentido es una relación inversamente proporcional entre la confianza y legitimidad de las instituciones y su capacidad para actuar de manera eficaz como implementadores de la acción climática.

“Tres de cada cuatro ciudadanos de América Latina tienen poca o ninguna confianza en sus gobiernos. Y alrededor de un 80% creen que la corrupción está extendida en las instituciones públicas. Estas cifras se han deteriorado desde niveles del 55% y 67% en 2010, respectivamente. La desconfianza ciudadana crece y está llevando a una desconexión entre sociedad e instituciones públicas, poniendo así en riesgo la cohesión social y debilitando el contrato social.”²² Tal como lo resalta la CEPAL, la pérdida de confianza en las instituciones lleva a una desconexión entre la sociedad (y por lo tanto sus problemáticas) y las instituciones y su accionar. En ese orden de ideas, hay dinámicas que resultan agravantes a la pérdida de confianza en las instituciones. Un ejemplo claro es la situación objeto del presente proyecto de ley, con dinámicas en donde una institución ambiental llega a ser juez y parte para la aplicación de la normatividad ambiental en contextos territoriales específicos, afecta directamente no sólo la confianza de la institución en particular, sino de todo el sistema nacional ambiental en general, con todas las consecuencias anteriormente mencionadas.

f. Aumento de la conflictividad socioambiental

Los conflictos socioambientales, en un país megadiverso como Colombia, deben ser un tema central en la agenda ambiental del país. Entender las diversas causas de los conflictos socioambientales y a partir de allí lograr evitarlos con todas las herramientas de gestión pública y legislativa disponibles, debe ser una prioridad de los diferentes actores relacionados. En un país que ha sufrido históricamente el conflicto armado, es importante reflexionar acerca de qué situaciones hacen que la conflictividad aumente o disminuya, particularmente para este caso, se debe entender los tipos de conflicto socioambiental que pueden desarrollarse para situar la discusión de cómo las situaciones que intenta solucionar este proyecto son un caldo de cultivo para el aumento de los conflictos socioambientales en Colombia. Frente a ello, “Francisco Sabatini sugiere que, en el marco de esta discusión, debe distinguirse dos tipos diferentes de conflictos, uno es específicamente el que está relacionado con el control de los recursos ambientales, entendidos estos como recursos naturales, y otro es el que está motivado o generado por externalidades. Indica, sin embargo, como precaución preámbulo que los conflictos ambientales tienen, en el caso latinoamericano, una

¹⁸ Universidad Nacional. Contaminación reduce pesca en ciénaga de Zapatosá. 2019. <https://periodico.unal.edu.co/articulos/contaminacion-reduce-pesca-en-cienaga-de-zapatosa/>

¹⁹ Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales. Efectos contaminantes ocasionados por vertimientos y ruido en cinco explotaciones porcícolas en la vereda de Fagua en el municipio de Chía en la actualidad. 2016.

²⁰ Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales. Efectos contaminantes ocasionados por vertimientos y ruido en cinco explotaciones porcícolas en la vereda de Fagua en el municipio de Chía en la actualidad. 2016.

²¹ Galvanizing the groundswell of climate actions. <https://www.climategroundswell.org/>

²² CEPAL Perspectivas Económicas de América Latina. En: Repensando las instituciones para el desarrollo. 2018. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43513-perspectivas-economicas-america-latina-2018-repensando-instituciones-desarrollo>

carga cultural especial además de un componente socio-económico relacionado con la pobreza y el subdesarrollo. Así, existiría una relación muy estrecha entre los conflictos ambientales y los conflictos sociales. Propone entonces, los siguientes conceptos: conflictos ambientales son aquellos que se dan en torno a la distribución de las externalidades o efectos externos emergentes de cambios producidos en los usos del suelo y de actividades nuevas; conflictos socioambientales son, en cambio, aquellos generados por el acceso y el control de los recursos ambientales, particularmente de la tierra, pero también de aguas, minerales y otros”²³

La naturaleza de la prestación de servicios públicos en Colombia, particularmente de los acueductos, responde en su gran mayoría a dinámicas municipales y regionales. Es en aquellos espacios donde las lógicas políticas pueden llegar a configurar intereses particulares que en muchos casos llegan a estar por encima del interés general de la población. En esta línea, es importante recalcar que la intensidad de las dinámicas políticas locales y regionales, sumado a una configuración político-administrativa que crea un ambiente propicio para el surgimiento de conflictos de interés da como resultado una falta de acción por parte de las instituciones, principal componente para que se dé un aumento de la conflictividad socioambiental en Colombia.

4.3. Antecedentes de contexto

4.3.1. Antecedentes normativos

La Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014 establece en su artículo 22:

Artículo 22. Inversiones de las Corporaciones Autónomas Regionales en el sector de agua potable y saneamiento básico. Las obras de infraestructura del sector de agua potable y saneamiento básico financiadas con recursos de las Corporaciones Autónomas Regionales, podrán ser entregadas como aportes a municipios o a las Empresas de Servicios Públicos que operen estos servicios en el municipio, de acuerdo con lo que este determine, bajo la condición de que trata el numeral 87.9 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994 o las normas que la modifiquen o sustituyan.

En ningún caso la entrega de aportes bajo condición por las Corporaciones Autónomas Regionales se constituye como detrimento patrimonial del Estado. Las Corporaciones Autónomas Regionales no podrán exigir contraprestaciones por la entrega de las obras de las que trata este artículo.

La ejecución de los recursos de destinación específica para el sector de agua potable y saneamiento básico por las Corporaciones

Autónomas Regionales, deberá efectuarse en el marco de los PDA, lo anterior sin perjuicio de las inversiones que puedan realizar las mismas en los municipios de su jurisdicción no vinculados al PDA.

Parágrafo. Las Corporaciones Autónomas Regionales no podrán participar en la composición accionaria, propiedad, administración y operación de un prestador de servicios públicos domiciliarios. El presente parágrafo no se aplicará a las Corporaciones Autónomas Regionales que sean accionistas o hayan efectuado sus inversiones con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1151 de 2007.

Analizando una demanda de constitucionalidad contra el artículo transcrito, la Corte Constitucional recordó que al tramitar y aprobar el Plan de Desarrollo 2010-2014, el Gobierno y el Congreso optaron por implementar como estrategia para el mejoramiento de viviendas y la mitigación de los efectos generados por la tragedia invernal sucedida desde finales de 2010, la de permitir que las Corporaciones Autónomas Regionales transfirieran obras de infraestructura realizadas por ellas a los municipios o a las empresas de servicios públicos, para solucionar los problemas de los acueductos del país, pero tomaron buen recaudo de dejar expresamente prohibido que las CAR se constituyeran en propietarias de las empresas de servicios públicos domiciliarios.

En tal sentido la Corte, estimó que la norma se encontraba cobijada por un eje de políticas y objetivos del Plan, denominado “sostenibilidad ambiental y gestión del riesgo”. Como trajo a colación la Corte, el ejecutivo y el legislador de entonces se propusieron con esta norma entre otras cosas, lograr el cumplimiento de los requisitos ambientales y la sostenibilidad de la oferta del recurso hídrico.

En las bases del Plan Nacional de Desarrollo se estableció así, con el objetivo de generar mecanismos para la articulación regional y sectorial en pro de las infraestructuras necesarias para los servicios públicos. Asimismo, de impulsar el mejoramiento de las condiciones de accesibilidad e intermodalidad en el caso de los corredores fluviales, en los que establece que “El mantenimiento de ciénagas, y el desarrollo de obras para el control de inundación en la ribera del río, así como otras actividades de adecuación de tierras, saneamiento, producción minera y energética, se desarrollarán en coordinación con las respectivas Corporaciones Autónomas Regionales, municipios, gobernaciones ribereñas y los ministerios correspondientes”.

Además, con el fin de lograr el cumplimiento de los requisitos ambientales y la sostenibilidad de la oferta del recurso hídrico, se promovió la vinculación y mayor participación de las Corporaciones Autónomas Regionales a los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento

²³ Ortiz, Pablo. Comunidades y conflictos socio ambientales: experiencias y desafíos en América Latina. 1999. https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1037&context=abya_yala

de Segunda Generación con visión regional (PDA II).

Por último, se debe aclarar, que a diferencia del párrafo del artículo 22 de la Ley 1450 de 2011, las disposiciones propuestas en el presente Proyecto de Ley no incluyen ninguna excepción frente a la prohibición de participación accionaria.

4.3.2 Otros antecedentes

La Ley 99 de 1993, también conocida como la Ley de Medio Ambiente, introdujo cambios significativos en la naturaleza y funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) en Colombia. Antes de esta ley, las CAR eran entidades descentralizadas encargadas principalmente de la gestión ambiental a nivel regional, tras esta ley se amplía su alcance y funciones, otorgándoles un papel más integral en la gestión ambiental y el desarrollo sostenible a nivel regional, y promoviendo la participación ciudadana y el enfoque territorializado en sus acciones.

Caso Corporación Autónoma para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga

Se identificó que la Corporación Autónoma para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB) es la accionista mayoritaria de la Empresa Pública de Alcantarillado de Santander (Empas), con el 99.9977% de participación accionaria. Esto le otorga influencia en la junta directiva y en la designación del gerente de Empas. Es importante tener en cuenta que el área de influencia de la CDMB está integrada por los siguientes trece (13) municipios: Bucaramanga, Floridablanca, Girón, Piedecuesta, Vetas, California, Surata, Matanza, Charta, Tona, El Playón y Rionegro y Lebrija. Por su parte, la empresa Empas administra y opera el alcantarillado en los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta. Esto plantea riesgos para la fiscalización ambiental y la imparcialidad de la administración pública. Incluso, implica un grave riesgo para la fiscalización ambiental y para los principios de imparcialidad y moralidad de la Administración pública.

La CDMB emite permisos ambientales a Empas, lo que genera conflictos de interés. Además, la falta de ingresos por utilidades en Empas afecta los recursos económicos de la CDMB, que podrían destinarse a programas de protección ambiental. La ejecución de recursos por parte de Empas se realiza mediante regímenes especiales de contratación, lo que plantea preocupaciones sobre la transparencia en la contratación pública. A pesar de esto, la CDMB continúa recibiendo recursos económicos de Empas, aunque no provengan de utilidades.

Corporación Autónoma del Valle del Cauca

En el caso del Valle del Cauca, se identificó que la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) tuvo en 2023 una participación accionaria del 2,64% en Celsia, empresa encargada de la energía eléctrica en el departamento.

A pesar de los cambios introducidos por la Ley 99 de 1993, aún persisten casos como los de Santander y

Valle del Cauca que requieren la atención del legislador. Este último tiene la responsabilidad de definir el marco de autonomía de estas entidades de acuerdo con lo establecido en la Constitución. (Artículo 150, numeral 7).

Los entes públicos están sujetos a un régimen legal especial debido a diversos riesgos asociados. Por lo tanto, es necesario que el legislador intervenga para mitigar estos riesgos y prevenir situaciones como las mencionadas anteriormente.

4.4. Fortalecimiento de la institucionalidad ambiental previniendo conflictos de interés

Los casos específicos señalados a lo largo de esta ponencia son fiel muestra de que en Colombia el arreglo institucional es una herramienta importante para evitar conflictos de interés, aumentar la confianza en las instituciones y así mismo, prevenir el aumento de conflictos socioambientales. De igual forma, hay que señalar que el fortalecimiento de la institucionalidad ambiental no parte únicamente en dimensiones económicas, sino que también se da a partir de una construcción administrativa que evite la proliferación de conflictos de interés. La configuración administrativa actual, como se ha demostrado a lo largo de esta ponencia, crea un ambiente en donde las Corporaciones Autónomas Regionales son juez y parte, al tener la facultad de adquirir acciones de acueductos se crea un incentivo perverso para que los intereses políticos se pongan por encima de los intereses generales de la población y los objetivos misionales de las instituciones. El cambio que proponen las disposiciones de este proyecto de ley busca principalmente el fortalecimiento de la institucionalidad ambiental a través de prevenir los conflictos de interés, con consecuencias directas en disminuir los conflictos socioambientales y aumentar la legitimidad de las mismas.

5. Conflictos de interés de los Congresistas

Sobre el conflicto de interés, instituto jurídico reglado en la Ley 2003 de 2019²⁴, la jurisprudencia del Consejo de Estado en múltiples oportunidades ha establecido:

“(…) el conflicto de intereses surge cuando el congresista tiene interés directo²⁵ en la decisión correspondiente, porque lo afecta de alguna manera, o afecta a su cónyuge o compañero o compañera permanente o a sus parientes, o a sus socios. Cuando lo advierte, está en el deber de declarar su impedimento”²⁶.

²⁴ Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones.

²⁵ Existe un interés directo, cuando el provecho que se obtenga por el parlamentario, sus familiares o socios en los términos previstos en la ley, no requiera para su demostración de actos, hechos o desarrollos posteriores que lo conviertan en hipotético o aleatorio (Corte Constitucional. Sentencia C-1055 de 2005, M. P. Clara Inés Vargas Hernández).

²⁶ Consejo de Estado. Expediente PI-2009-00043-00, 11 de mayo de 2009, consejero ponente doctor Alfonso Vargas Rincón.

Ahora bien, también ha señalado el máximo tribunal de lo contencioso administrativo:

“No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que solo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se le alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna. Por ende, solo si el interés que rodea al legislador satisface los prenotados calificativos, podrá imputársele un auténtico e inexcusable deber jurídico de separarse del conocimiento del asunto vía impedimento, so pena de defraudar la expectativa normativa que gobierna el actuar congresional y abrir paso a su desinversión”²⁷.

Teniendo en cuenta lo anterior, no se advierten hipótesis donde se pueda configurar conflicto de interés para los congresistas que participen en la discusión y votación de la presente iniciativa. Ello sin perjuicio de las valoraciones que, en cada caso, los legisladores puedan realizar como deben hacerlo según dispone el artículo 291 de la ley 5ª de 1992, para encontrar causales aplicables en concreto a cada situación particular.

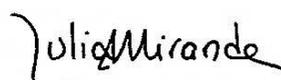
6. Pliego de Modificaciones

Texto radicado	Texto propuesto	Justificación
<p>Artículo 1º. Objeto de la presente ley.</p> <p>La presente ley tiene como objeto prohibir la participación accionaria de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) en Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, con el fin de evitar conflictos de intereses y la afectación del principio de imparcialidad y moralidad en los procesos de fiscalización ambiental que deben ejercer estas autoridades ambientales sobre las empresas de servicios públicos domiciliarios.</p>	<p>Artículo 1º. Objeto de la presente ley.</p> <p>La presente ley tiene por como objeto prohibir la participación accionaria de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) en Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios.</p> <p>Con el fin de evitar conflictos de intereses y la afectación del principio de imparcialidad y moralidad en los procesos de fiscalización ambiental que deben ejercer estas autoridades ambientales sobre las empresas de servicios públicos domiciliarios.</p>	<p>Se simplifica el objeto del proyecto, se excluye la finalidad consecuente o razón de la norma por cuanto se desarrolla ampliamente en su exposición de motivos.</p>

Texto radicado	Texto propuesto	Justificación
<p>Artículo 2º. Prohibición accionaria. Las Corporaciones Autónomas Regionales no podrán tener participación accionaria en Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios.</p>	<p>Se mantiene el artículo conforme al texto radicado.</p>	
<p>Artículo 3º. Cesión accionaria. A partir de un (1) año de la entrada en vigencia de la presente ley, las Corporaciones Autónomas Regionales que posean participación accionaria sobre Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, deberán cederlas a las entidades territoriales que sean destinatarias en la prestación de servicios públicos domiciliarios de tales empresas, teniendo en cuenta los criterios de ponderación, proporcionalidad y equidad.</p> <p>Parágrafo. Una vez realizada la cesión que trata el presente artículo, las Empresas de Servicios Públicos domiciliarios reorganizarán sus estatutos, con el fin de garantizar la participación prioritaria de las entidades territoriales en la gobernanza de las mismas.</p>	<p>Se mantiene el artículo conforme al texto radicado.</p>	
<p>Artículo 4º. Vigencia.</p> <p>La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 4º. Vigencia.</p> <p>La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias, en particular el párrafo del artículo 22 de La Ley 1450 de 2011.</p>	<p>Hay una norma vigente en la materia con alcances temporalmente restringidos, por lo cual se busca evitar la dispersión normativa.</p>

7. Proposición

Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, de manera respetuosa rendimos ponencia POSITIVA para el primer debate y, en consecuencia, solicitarle a la Honorable Cámara de Representantes dar trámite al **Proyecto de Ley número 235 de 2023, por medio del cual se prohíbe la participación accionaria de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) en las empresas de servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.**



JULIA MIRANDA LONDOÑO
Ponente única
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Nuevo Liberalismo

²⁷ Consejo de Estado. Expediente N.º 11001-03-15-000-2016-02279-00 del Consejo de Estado - Sala Plena Contenciosa Administrativa, de 6 de junio de 2017.

**8. TEXTO PROPUESTO PARA
PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 235 DE 2023 CÁMARA**

por medio del cual se prohíbe la participación accionaria de Las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) en las empresas de servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1º. Objeto de la presente ley. La presente ley tiene por objeto fortalecer la acción institucional y la legitimidad de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), prohibiendo la participación accionaria de estas en Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios.

Artículo 2º. Prohibición accionaria. Las Corporaciones Autónomas Regionales no podrán tener participación accionaria en Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios.

Artículo 3º. Cesión accionaria. A partir de un (01) año de la entrada en vigencia de la presente ley, las Corporaciones Autónomas Regionales que posean participación accionaria sobre Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, deberán cederlas a las entidades territoriales que sean destinatarias en la prestación de servicios públicos domiciliarios de tales empresas, teniendo en cuenta los criterios de ponderación, proporcionalidad y equidad.

Parágrafo. Una vez realizada la cesión que trata el presente artículo, las Empresas de Servicios Públicos domiciliarios reorganizarán sus estatutos, con el fin de garantizar la participación prioritaria de las entidades territoriales en la gobernanza de las mismas.

Artículo 4º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



JULIA MIRANDA LONDOÑO
Ponente única
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Nuevo Liberalismo

* * *

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA
PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO
DE LEY NÚMERO 352 DE 2024 CÁMARA**

por medio de la cual se protegen las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales, se dictan lineamientos para la restauración ecológica participativa, se crea el registro nacional de áreas afectadas por incendios forestales y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 8 de abril de 2024.

Señor

HONORABLE REPRESENTANTE LUIS
RAMIRO RICARDO BUELVAS

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

Señor

CAMILO ERNESTO ROMERO GALVÁN

Secretario

Comisión Quinta Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

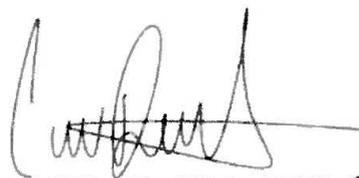
Referencia: Presentación Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Ley número 352 de 2024, por medio de la cual se protegen las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales, se dictan lineamientos para la restauración ecológica participativa, se crea el registro nacional de áreas afectadas por incendios forestales y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Presidente:

Atendiendo a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y atendiendo a lo dispuesto en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992 procedo a someter a consideración de la comisión el informe de **PONENCIA POSITIVA** para primer debate en la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley en referencia.

El presente Proyecto de Ley cuenta con diez (10) artículos, incluida la vigencia y tiene como objeto proteger las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales, prohibiendo que sobre las mismas se desarrollen procesos de cambio en la clasificación del uso del suelo o procesos administrativos de sustracción de áreas, con el propósito de evitar que se habiliten estas áreas para su explotación económica; establecer la obligatoriedad de diseñar, implementar y actualizar los planes de restauración ecológica participativa, de acuerdo a los lineamientos dictaminados en la presente ley; desarrollar mecanismos de articulación institucional para el diseño e implementación de programas de restauración ecológica participativa de las áreas de especial interés ecológicas afectadas por los incendios forestales; y crear el Registro Nacional de Áreas Afectadas por Incendios Forestales (RAAIF).

Cordialmente,



CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO
Representante a la Cámara por Santander
Partido Alianza Verde

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA
PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY
352 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se protegen las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales, se dictan lineamientos para la restauración ecológica participativa, se crea el registro nacional de áreas afectadas por incendios forestales y se dictan otras disposiciones.

1. OBJETO DE LA INICIATIVA

El objeto de la presente iniciativa es proteger las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales, prohibiendo que sobre las mismas se desarrollen procesos de cambio en la clasificación del uso suelo o procesos administrativos de sustracción de áreas, con el propósito de evitar que se habiliten estas áreas para su explotación económica; establecer la obligatoriedad de diseñar, implementar y actualizar los planes de restauración ecológica participativa, de acuerdo a los lineamientos dictaminados en la presente ley; desarrollar mecanismos de articulación institucional para el diseño e implementación de programas de restauración ecológica participativa de las áreas de especial interés ecológicas afectadas por los incendios forestales; y crear el Registro Nacional de Áreas Afectadas por Incendios Forestales (RAAIF).

2. TRÁMITE DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley número 352 de 2024 se radicó ante la Cámara de Representantes el día 20 de febrero de 2024, por los Representantes a la Cámara *Cristian Danilo Avendaño Fino; Andrés Cancimance López; Duvalier Sánchez Arango; Erick Velasco Burbano; Gabriel Ernesto Parrado Durán; Álvaro Leonel Rueda Caballero;* y los Senadores *Ana Carolina Espitia Jerez; Angélica Lozano Correa; Ariel Fernando Ávila; y Fabián Díaz Plata.*

Mediante Oficio CQCP 3.5 / 241 / 2023-2024, de fecha 6 de marzo de 2024, el presidente de la Comisión Quinta designó al suscrito Representante a la Cámara *Cristian Danilo Avendaño Fino* como único ponente, concediendo un plazo de 15 días para la presentación de la ponencia. Este término fue prorrogado por la mesa directiva de la Comisión Quinta por solicitud del ponente. Dicha prórroga fue concedida mediante Oficio CQCP 3.5/273/2023-2024, de fecha 2 de abril de 2024, por un periodo de 15 días calendario contados a partir del 5 de marzo de 2024.

3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

ARTÍCULO	DESCRIPCIÓN
Primero	Contiene el objeto de la iniciativa legislativa
Segundo	Desarrolla las definiciones del proyecto de ley
Tercero	Establece la prohibición del uso del suelo o adelantar procesos de sustracción en áreas de especial importancia ecológica que han sido afectadas por incendios forestales, por un término de sesenta (60) años, contados a partir de la ocurrencia del incendio forestal

ARTÍCULO	DESCRIPCIÓN
Cuarto	Instituye el deber de elaborar e implementar planes de restauración ecológica participativa.
Quinto	Describe los lineamientos que deberán tener en cuenta las autoridades para el desarrollo de la restauración participativa de las áreas afectadas por incendios forestales.
Sexto	Determina la reglamentación de los mecanismos de articulación para el diseño e implementación de planes, programas y proyectos para la restauración participativa de las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales.
Séptimo	Establece la creación del Registro Nacional de Áreas Afectadas por Incendios Forestales (RAAIF).
Octavo	Autoriza al Gobierno nacional para que destine de ser necesario las partidas presupuestales provenientes del Fondo Nacional Ambiental, y del Fondo Nacional para la Vida y la Biodiversidad, con el fin de cumplir los propósitos de la presente iniciativa legislativa.
Noveno	Faculta al Gobierno nacional para reglamentar la presente iniciativa, en el término de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley.
Décimo	La vigencia de la presente iniciativa inicia con la promulgación de la ley.

4. CONSIDERACIONES

El contexto actual de crisis climática ha venido agravando las condiciones de vida en el mundo. Dentro de la crisis climática uno de los mayores retos es el aumento de las temperaturas que pone en jaque la subsistencia humana. Se ha planteado desde los Objetivos de Desarrollo Sostenible que de aumentar 2 grados la temperatura a 2023 la afectación a la salud sería crítica, en igual sentido lo ha señalado el Panel Intergubernamental de Cambio Climático.¹

El año 2023 fue catalogado el año más caluroso del mundo, y lo que va corrido de 2024 pronostica superar este récord. Colombia es uno de los países fuertemente impactados por este fenómeno climático, que ha generado el incremento y voracidad de los incendios forestales.

Pero el contexto se tiende a agravar al evidenciarse que existen prácticas antrópicas que provocan incendios forestales, con el propósito de adelantar sobre estas áreas afectadas diversas actividades económicas. La situación es de tal magnitud que a 30 de enero de 2024 28 mil hectáreas fueron afectadas por 477 incendios forestales. Parte de estos incendios han afectado áreas de especial importancia ecológica con distintas categorías de protección²

¹ ONU. Cambio climático: El ser humano ha calentado el planeta a un nivel nunca visto en los últimos 2000 años. <https://news.un.org/es/story/2021/08/1495262>. 9 de agosto de 2021.

² *El Espectador*. Entregan nuevo balance de incendios forestales en Colombia: este es el panorama. <https://www.elespectador.com/ambiente/entregan-nuevo-balance-de-incendios-forestales-en-colombia-este-es-el-panorama-noticias-hoy/> 30 de enero de 2024.

Producto de lo anterior, el Gobierno nacional expidió el Decreto número 0037 del 27 de enero de 2024, “por el cual se declara una situación de Desastre Nacional en todo el territorio nacional”. Esta declaratoria es por el término de doce (12) meses, prorrogables hasta por un periodo igual, previo concepto, favorable del Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Dentro de los considerandos del Decreto se determina lo siguiente:

(...) Que, de acuerdo con el Informe de Predicción Climática a Corto, Mediano y Largo Plazo en Colombia publicado por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) el 19 de enero de 2024, el instituto señaló, la continuidad del Fenómeno El Niño 2023-2024, bajo condiciones oceánicas y atmosféricas que determinan una intensidad fuerte del fenómeno, estimando que el evento persista por lo menos hasta el mes de marzo de 2024.

Que el Ideam precisa una precipitación estimada para el trimestre, febrero a abril de 2024 bajo condiciones deficitarias en áreas de Magdalena, Bolívar, Sucre, Córdoba, Antioquia, Santanderes, Altiplano Cundiboyacense, Huila, Valle, Cauca y Nariño, Ahora bien, en relación con la predicción de la temperatura para el mismo trimestre febrero a abril 1° de 2024, el Ideam estimó que se superarán los promedios históricos; entre 0.5° y 3.0°C en gran parte del país. (...)

(...) Que de acuerdo con el mapa de alteraciones de la precipitación ante el fenómeno El Niño intensidad fuerte (Ideam, 2014), para el primer trimestre de 2024 son probables déficits de precipitación en amplios sectores de regiones Caribe, Andina y Pacífica, así como en algunas zonas de la Orinoquia.

Que al analizar el informe técnico diario de alertas del Ideam para el 24 de enero de 2024, son 954 los municipios con algún nivel de alerta por incendios forestales, estando 582 de ellos en alerta roja, 259 en alerta naranja y 113 en alerta amarilla.

Que con el reporte de seguimiento al Fenómeno El Niño elaborado por la UNGRD con fecha del 24 de enero de 2024: para el periodo comprendido entre el 3 de noviembre y el 24 de enero de 2024, se: han presentado afectaciones en 5 departamentos y 32 municipios, Los reportes dan cuenta de 323 incendios forestales, 6 sequías, 2 heladas, con una afectación de 6.723 hectáreas, 69 municipios con desabastecimiento de agua potable y 44.954 personas afectadas que conforman 16.233 familias”.

Por su parte, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), ³informó que

Bogotá D.C.

³ UNGRD. Colombia inicia marzo con 17 incendios forestales activos. <https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Noticias/2024/Colombia-inicia-marzo-con-17-incendios-forestales-activos.aspx>. 3 de marzo de 2024. Bogotá D. C.

marzo de 2024 inició con 17 incendios forestales activos. Así mismo, informó que

“(...) se han registrado 1.620 eventos asociados al Fenómeno de El Niño desde su inicio el pasado mes de noviembre, de los cuales 1.021 son incendios forestales.

En lo que va del 2024, se han registrado 939 incendios, de los cuales 920 han sido liquidados, dos controlados y 17 están activos en seis departamentos: Antioquia (5), Bolívar (2), Boyacá (2), Cesar (4), Magdalena (2), Santander (2). (...)

En la actualidad los incendios forestales se siguen presentando, incluso mientras se elabora esta ponencia está ocurriendo el incendio forestal más grande en la historia del Departamento del Sucre, según la Gobernadora de este Departamento⁴, consumiéndose más de 1.200 hectáreas de bosque nativo en San Onofre, en un incendio que ha durado más de 72 horas, según el reporte de la UNGRD⁵. Este incendio forestal según las autoridades fue provocado como estrategia para ampliar la frontera agrícola.⁶

Igual ocurre en Bajo Rionegro del departamento de Santander, donde se presenta un incendio con una afectación de más de 1.000 hectáreas, entre las que se encuentran áreas de bosque nativo.⁷

Si bien estos incendios se ven exacerbados precisamente por la crisis climática, según el Ministerio de Ambiente en Colombia los incendios han sido mayoritariamente provocados.⁸

Lo anterior convoca precisamente a que iniciativas como estas para que de forma preventiva puedan desincentivar estas prácticas, y evitar que estos incendios forestales provocados intencionalmente puedan ser justificante para cambiar la vocación del uso del suelo de las áreas de especial importancia ecológica afectadas o que puedan convertirse en un fundamento para facilitar procesos de sustracción.

Para tal efecto, se establece la prohibición de adelantar procesos de cambio de uso del suelo y

⁴ https://twitter.com/i/flow/login?redirect_after_login=%2FLucyGobernadora

⁵ UNGRD. Incendio forestal en San Onofre UNGRD despliega todos los esfuerzos para controlar la emergencia. <https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Noticias/2024/Incendio-Forestal-en-San-Onofre-UNGRD-despliega-todos-los-esfuerzos-para-controlar-la-emergencia.aspx>. 30 de marzo de 2024. Bogotá D. C.

⁶ Telesur. Más de 1.200 hectáreas arden por incendio forestal en Colombia. <https://www.telesurtv.net/news/colombia-incendio-consume-hectareas-departamento-sucre-20240331-0006.html>. 31 de marzo de 2024.

⁷ Caracol. Más de mil hectáreas de terreno dañado por incendio forestal en Bajo Rionegro. <https://caracol.com.co/2024/04/01/mas-de-1000-hectareas-de-terrenos-danados-por-incendio-forestal-en-bajo-rionegro/>. 1° de abril de 2024.

⁸ Noticias Caracol. El 95% de incendios forestales en Colombia son provocados. <https://www.youtube.com/watch?v=PACMefm6A2Y>.

de sustracción de áreas por el término de 60 años, teniendo en cuenta que investigaciones científicas⁹ han indicado que ese es el tiempo que podría tardar los procesos de restauración de determinados ecosistemas estratégicos, por lo cual se considera necesario implementar el término más garantista para el cumplimiento de los propósitos de la iniciativa.

Aunado a lo anterior, hay que mencionar que en Colombia no existe régimen legal que establezca la obligatoriedad específica de implementar planes de restauración ecológica participativa, con sus respectivos lineamientos, por lo que ha sido a través de reglamentación dispersa de las autoridades ambientales que se ha venido reglamentando. En ese sentido, la presente iniciativa legislativa va en coherencia con el fortalecimiento y robustecimiento de estos planes de restauración ecológica participativa.

También la iniciativa legislativa en cumplimiento de los principios de transparencia y publicidad establece el deber de poner a disposición de manera pública toda la información relacionada con los incendios forestales, y los planes, programas y proyectos que se están ejecutando para la restauración de los ecosistemas afectados. Lo anterior con el fin de complementar los sistemas de información existentes, siendo esto vital para los procesos que se quieran desarrollar por los tomadores de decisiones y grupos de interés.

4.1. Antecedentes jurídicos:

4.1.1. Antecedentes internacionales

a) **Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.** El Objetivo 13 y 15 establece la necesidad *Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países, así como de promover la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, poner fin a la deforestación, recuperar los bosques degradados e incrementar la forestación y la reforestación a nivel mundial*

De igual forma, determina que se debe luchar contra la desertificación, rehabilitar las tierras y los suelos degradados, incluidas las tierras afectadas por la desertificación, la sequía y las inundaciones, y procurar lograr un mundo con una degradación neutra del suelo.

b) **Convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.**

Establece que las Partes deberían tomar medidas de precaución para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos. Cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, no debería utilizarse la falta de total certidumbre científica como razón para posponer tales medidas, tomando en cuenta que las políticas y medidas para hacer frente al cambio climático deberían ser eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible. A tal fin, esas políticas y medidas deberían tener en cuenta los distintos contextos socioeconómicos, ser integrales, incluir todas las fuentes, sumideros y depósitos pertinentes de gases de efecto invernadero y abarcar todos los sectores económicos. Los esfuerzos para hacer frente al cambio climático pueden llevarse a cabo en cooperación entre las Partes interesadas.

c) **Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y Desarrollo y el PROGRAMA 21 de las Naciones Unidas.**

Se desarrollan 17 principios, entre los cuales se resaltan el principio de precaución, el cual determina que los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.

d) **Convenio de Diversidad Biológica de las Naciones Unidas.** Este convenio compromete a los Estados partes a rehabilitar y restaurar ecosistemas degradados y promoverá la recuperación de especies amenazadas, entre otras cosas mediante la elaboración y la aplicación de planes y otras estrategias de ordenación.

e) **Acuerdo de París.** Este acuerdo determina entre otras cosas que las Partes deben reconocer la importancia de evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático, incluidos los fenómenos meteorológicos extremos y los fenómenos de evolución lenta, y la contribución del desarrollo sostenible a la reducción del riesgo de pérdidas y daños.

f) **Resolución A/RES/73/2841 del 1 de marzo de 2019 de las Naciones Unidas.**

Esta resolución principalmente insta a los Estados partes a incorporar la restauración de los ecosistemas en las políticas y los planes destinados a abordar las prioridades y desafíos en materia de desarrollo nacional que generan actualmente la degradación de los ecosistemas marinos y terrestres,

⁹ Pablo Souza Alonso. Gustavo Saiz. Rafael García. Anibal Pauchard. Antonio Ferreira. Agustín Merino. Restauración ecológica postincendios en ecosistemas forestales latinoamericanos: reflexiones y lecciones de las últimas dos décadas. 2023. Link de consulta: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0378112722000779>. Lourens Poorter. Dylan Craven. Bruno Héroult. Recuperación multidimensional de bosques tropicales. 2021. Link de consulta: <https://www.science.org/doi/10.1126/science.abh3629>.

la pérdida de diversidad biológica y la vulnerabilidad al cambio climático, creando así oportunidades para que los ecosistemas aumenten su capacidad de adaptación y para mantener y mejorar los medios de vida de todas las personas.

4.1.2. Antecedentes constitucionales

- a) **Artículo 8° de la Constitución Política:** Establece el deber del Estado de proteger las riquezas naturales de la Nación, como son las áreas de especial protección ecológica.
- b) **Artículo 58 de la Constitución Política:** Establece la función social y ecológica de la propiedad.
- c) **Artículo 79 de la Constitución Política:** Establece el derecho a gozar de un ambiente sano, proteger la diversidad e integridad del ambiente, y conservar las áreas de especial importancia ecológica, así como el deber del Estado de garantizar la participación de la comunidad en las decisiones ambientales que puedan afectarlos.
- d) **Artículo 80 de la Constitución Política:** Establece la obligación del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, su conservación, restauración y sustitución.
- e) **Artículo 333 de la Constitución Política:** Establece la libertad económica como un derecho que se debe ejercer bajo los límites del bien común, siendo de reserva legal la delimitación de los alcances de dicho derecho con miras entre otras cosas, a proteger el ambiente.

4.1.3. Antecedentes legales

- a) **Ley 2ª de 1959, “por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables”.** Esta norma establece 6 zonas del país como zonas forestales protectoras y bosques de interés general, las cuales serán objeto de planes de ordenamiento forestal, y usos de suelo. Estas áreas tienen protección, por tanto, para adelantar actividades económicas sobre las mismas se requieren procesos de sustracción.
- b) **Decreto número 2811 de 1974. “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”.** El código de recursos naturales establece el concepto de degradación ambiental, y deberes del Estado de proteger el ambiente como patrimonio común de la humanidad, principio necesario para la supervivencia

y el desarrollo económico y social de los pueblos.

De igual forma, el Decreto establece la obligación del Estado de organizar medidas de prevención y control de incendios forestales y quemas en todo el territorio nacional, con la colaboración de todos los cuerpos y entidades públicas, las cuales darán especial prioridad a las labores de extinción de incendios forestales.

- c) **Ley 99 de 1993. “por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.”** La ley ambiental de Colombia establece los principios y deberes del Estado correspondientes a la protección ambiental, aplicación del principio de precaución, desarrollo de programas y proyectos para la restauración de ecosistemas degradados.
- d) **Ley 1523 de 2012, “Por 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 y se dictan otras disposiciones.”**¹⁰ Esta norma crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, concibiendo la gestión del riesgo como un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible. Establece igualmente la responsabilidad compartida entre las autoridades y la ciudadanía para la gestión del riesgo contra incendios forestales.

4.1.4. Antecedentes reglamentarios

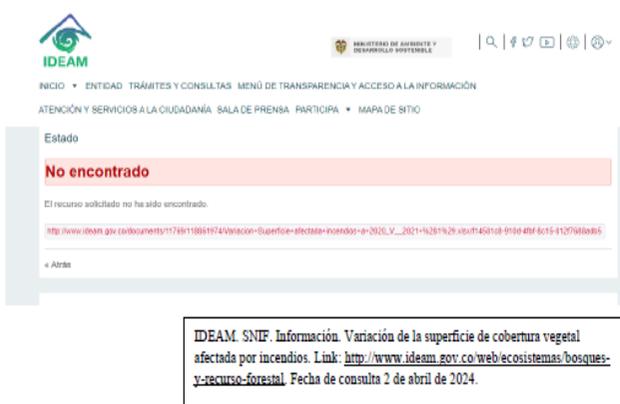
- a) **Resolución número 0247 de 2007, expedida por Parques Nacionales de Colombia, por la cual se establece el Protocolo para el desarrollo de la estrategia de Restauración Ecológica Participativa (REP) al interior de las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y se toman otras determinaciones.** En esta norma se determinan los protocolos a seguir para desarrollar la estrategia

¹⁰ Congreso de la República Ley 1523 de 2012 Por 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 y se dictan otras disposiciones.

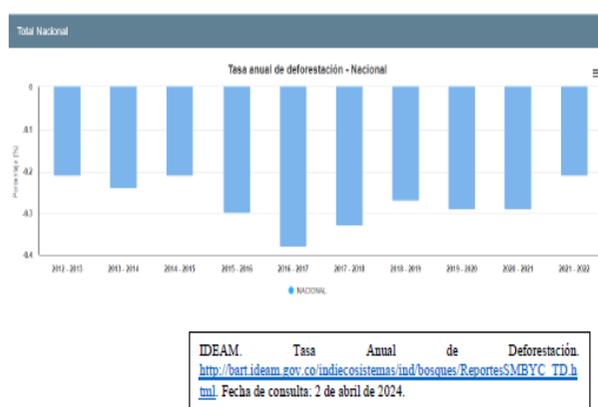
de Restauración Ecológica Participativa al interior de las áreas que integran Parques Nacionales Naturales.

b) Decreto número 1655 de 10 de octubre de 2017, expedido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. por medio del cual se adiciona al Libro 2, parte 2, Título 8, Capítulo 9 del Decreto número 1076 de 2015, cinco nuevas secciones en el sentido de establecer la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Forestal, el Inventario Forestal Nacional y el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono que hacen parte del Sistema de Información Ambiental para Colombia, y se dictan otras disposiciones. El decreto crea el Sistema Nacional de Información Forestal- SNIF, el cual incluye información sobre los incendios forestales.

Revisando dicho sistema en la página web se evidencia que la información contenida es de índole cuantitativo que no determina todos los elementos que se quieren exponer públicamente con la presente iniciativa legislativa. Incluso en la actualidad, se puede evidenciar la falta de funcionamiento de algunos vínculos que contienen la información sobre incendios forestales.



IDEAM. SNIF. Información. Variación de la superficie de cobertura vegetal afectada por incendios. Link: <http://www.ideam.gov.co/web/ecosistemas/bosques-y-recurso-forestal>. Fecha de consulta 2 de abril de 2024.



5. POTENCIALES CONFLICTOS DE INTERÉS

El artículo 3° de la Ley 2003 de 2019 que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 establece lo siguiente:

“el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

De igual forma, la Ley 2003 de 2019 en su artículo 1° señala que:

“El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así: Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los Congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones. [...] Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores”. (Subrayado Fuera del Texto)

De acuerdo a lo anterior, en el trámite de este proyecto podrán incurrir en conflicto de interés los Congresistas o sus parientes dentro de los grados de consanguinidad, afinidad o civil establecidos en el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, que puedan verse beneficiados con la presente iniciativa.

6. IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA

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”, establece, en su artículo 7° que

“El impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.

El presente proyecto de ley en su articulado, no ordena a las entidades públicas erogaciones presupuestales y tampoco otorga beneficios tributarios. En ese sentido, la presente iniciativa no acarrea la necesidad de presentar un análisis de impacto fiscal por parte de los autores, ni del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

7. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO ORIGINAL	MODIFICACIONES PROPUESTAS	JUSTIFICACIÓN
<p>TÍTULO: “Por medio de la cual se protegen las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales, se dictan lineamientos para la restauración ecológica participativa, se crea el registro nacional de áreas afectadas por incendios forestales y se dictan otras disposiciones”.</p>	<p>Por medio de la del cual se protegen las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales, se dictan lineamientos para la restauración ecológica participativa, se crea el registro nacional de áreas afectadas por incendios forestales y se dictan otras disposiciones”.</p>	<p>Ajuste para mejorar la redacción del título.</p>
<p>Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es proteger las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales, prohibiendo que sobre las mismas se desarrollen procesos de cambio en la clasificación del uso suelo o procesos administrativos de sustracción de áreas, con el propósito de evitar que se habiliten estas áreas para su explotación económica; establecer la obligatoriedad de diseñar, implementar y actualizar los planes de restauración ecológica participativa, de acuerdo a los lineamientos dictaminados en la presente ley; desarrollar mecanismos de articulación institucional para el diseño e implementación de programas de restauración ecológica participativa de las áreas de especial interés ecológicas afectadas por los incendios forestales; y crear el Registro Nacional de Áreas Afectadas por Incendios Forestales (RAAIF).</p>	<p>Sin modificaciones</p>	
<p>Artículo 2°. Definiciones. Para efectos de la presente ley se establecen las siguientes definiciones:</p> <p>a) Áreas de especial importancia ecológica. Se entiende por Áreas de Especial Importancia Ecológica los páramos; subpáramos; nacimientos de agua; zonas de recarga de acuíferos; bosques andinos y altoandinos; humedales; bosques secos tropicales; Reservas Forestales Protectoras Nacionales y Regionales; Áreas de Conservación, Protección y Restauración de Distritos Nacionales y Regionales de Manejo Integrado, Áreas de Conservación, Protección y Restauración definidas por POMCAS; áreas de Parques Regionales Naturales, Áreas de Protección Ambiental Municipal y Departamental, Territorios Faunísticos; y demás ecosistemas o áreas con categorías legales o reglamentaria de protección y conservación ambiental que pueden ser objeto de medidas de cambio de clasificación de uso del suelo o procesos de sustracción.</p> <p>b) Incendios forestales. Fuego de origen natural o antrópico que se extiende sin control, cuyo combustible principal es la vegetación viva o muerta, el cual ocasiona impactos tanto en los ecosistemas, como a nivel climático, económico y social.</p> <p>c) Clasificación de usos del suelo: Es el proceso mediante el cual se definen las actividades, zonificaciones, y usos que se pueden desarrollar en el suelo, establecidas por los diversos instrumentos de ordenamiento territorial y ambiental emitidos por las autoridades competentes.</p> <p>d) Sustracción de áreas de especial importancia ecológica. Es el levantamiento de la figura legal sobre un área de especial importancia ecológica definida, que según el ordenamiento jurídico permita adelantar este tipo de procedimientos administrativos, con el propósito de desarrollar actividades económicas declaradas por la ley como de utilidad pública o interés social, que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional del área de especial importancia ecológica.</p> <p>e) Restauración ecológica participativa. Proceso de asistir la recuperación de un ecosistema que ha sido degradado, dañado o destruido. Es una respuesta de manejo encaminada a iniciar, orientar o acelerar la recuperación de la estructura, composición, función de un ecosistema o valor objeto de conservación que ha sido degradado, al estado anterior del daño o a una versión similar a la de un ecosistema de referencia. La finalidad de la restauración es mantener o mejorar la integridad ecológica de un área y superar las causas que incidieron</p>	<p>Artículo 2°. Definiciones. Para efectos de la presente ley se establecen las siguientes definiciones:</p> <p>j) Áreas de especial importancia ecológica. Se entiende por Áreas de Especial Importancia Ecológica los páramos; subpáramos; nacimientos de agua; zonas de recarga de acuíferos; bosques andinos y altoandinos; humedales; bosques secos tropicales; Reservas Forestales Protectoras Nacionales y Regionales; Áreas de Conservación, Protección y Restauración de Distritos Nacionales y Regionales de Manejo Integrado, Áreas de Conservación, Protección y Restauración definidas por POMCAS; áreas de Parques Regionales Naturales, Áreas de Protección Ambiental Municipal y Departamental, Territorios Faunísticos; y demás ecosistemas o áreas con categorías legales o reglamentaria de protección y conservación ambiental que pueden ser objeto de medidas de cambio de clasificación de uso del suelo o procesos de sustracción.</p> <p>k) Incendios forestales. Fuego de origen natural o antrópico que se extiende sin control, cuyo combustible principal es la vegetación viva o muerta, el cual ocasiona impactos tanto en los ecosistemas, como a nivel climático, económico y social.</p> <p>l) Clasificación de usos del suelo: Es el proceso mediante el cual se definen las actividades, zonificaciones, y usos que se pueden desarrollar en el suelo, establecidas por los diversos instrumentos de ordenamiento territorial y ambiental emitidos por las autoridades competentes.</p> <p>m) Sustracción de áreas de especial importancia ecológica. Es el levantamiento de la figura legal sobre un área de especial importancia ecológica definida, que según el ordenamiento jurídico permita adelantar este tipo de procedimientos administrativos, con el propósito de desarrollar actividades económicas declaradas por la ley como de utilidad pública o interés social, que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional del área de especial importancia ecológica.</p> <p>n) Restauración ecológica participativa. Proceso de asistir la recuperación de un ecosistema que ha sido degradado, dañado o destruido. Es una respuesta de manejo encaminada a iniciar, orientar o acelerar la recuperación de la estructura, composición, función de un ecosistema o valor objeto de conservación que ha sido degradado, al estado anterior del daño o a una versión similar a la de un ecosistema de referencia. La finalidad de la restauración es mantener o mejorar la integridad ecológica de un área y superar</p>	<p>Se realiza ajuste en la definición de áreas de especial importancia ecológico, con el fin de diferenciar entre los ecosistemas que componen las áreas de especial importancia ecológica, y las determinantes ambientales establecidas por el ordenamiento jurídico para su protección.</p>

TEXTO ORIGINAL	MODIFICACIONES PROPUESTAS	JUSTIFICACIÓN
<p>en el daño o que resulten contrarias a la protección ambiental. Esta restauración ecológica es participativa cuando es construida e implementada en un trabajo en red, con aliados en las regiones, y una participación de actores científicos, técnicos y comunitarios, que fortalecen capacidades en el proceso de restauración y monitoreo.</p> <p>f) Restauración pasiva. Es aquella restauración que se desarrolla de manera natural por parte del mismo ecosistema, lo cual puede conllevar más tiempo, siendo esta la restauración más apropiada en los casos que se pueda dar dicho proceso por el mismo ecosistema.</p> <p>g) La restauración activa. Es aquella restauración donde hay una intervención para la restauración ecológica por parte de las autoridades, comunidades, academia y comunidad científica.</p> <p>h) Ecosistema de referencia. Versión no degradada del ecosistema completo que podría haber existido en el sitio de restauración si no se hubiere producido el daño, con el propósito de guiar los objetivos de la restauración y proporcionar una base para monitorear y evaluar los resultados.</p> <p>i) Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC). Conjunto integrado de procesos y tecnologías involucradas en la gestión de la información ambiental del país, para facilitar la generación de conocimiento, la toma de decisiones, la educación y la participación social para el desarrollo sostenible”.</p> <p>El SIAC es un sistema de sistemas que gestiona información acerca del estado ambiental, el uso y aprovechamiento, la vulnerabilidad y la sostenibilidad ambiental de los recursos naturales, en los ámbitos continental y marino del territorio colombiano.</p> <p>j) Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF). Conjunto de procesos, metodologías, protocolos y herramientas para integrar y estandarizar la captura, almacenamiento, análisis, procesamiento, difusión, manejo, verificación y consulta de datos, bases de datos, estadísticas y material documental, con el fin de garantizar el flujo eficiente, oportuno y de calidad de la información forestal.</p>	<p>las causas que incidieron en el daño o que resulten contrarias a la protección ambiental. Esta restauración ecológica es participativa cuando es construida e implementada en un trabajo en red, con aliados en las regiones, y una participación de actores científicos, técnicos y comunitarios, que fortalecen capacidades en el proceso de restauración y monitoreo.</p> <p>o) Restauración pasiva. Es aquella restauración que se desarrolla de manera natural por parte del mismo ecosistema, lo cual puede conllevar más tiempo, siendo esta la restauración más apropiada en los casos que se pueda dar dicho proceso por el mismo ecosistema.</p> <p>p) La restauración activa. Es aquella restauración donde hay una intervención para la restauración ecológica por parte de las autoridades, comunidades, academia y comunidad científica.</p> <p>q) Ecosistema de referencia. Versión no degradada del ecosistema completo que podría haber existido en el sitio de restauración si no se hubiere producido el daño, con el propósito de guiar los objetivos de la restauración y proporcionar una base para monitorear y evaluar los resultados.</p> <p>r) Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC). Conjunto integrado de procesos y tecnologías involucradas en la gestión de la información ambiental del país, para facilitar la generación de conocimiento, la toma de decisiones, la educación y la participación social para el desarrollo sostenible”.</p> <p>El SIAC es un sistema de sistemas que gestiona información acerca del estado ambiental, el uso y aprovechamiento, la vulnerabilidad y la sostenibilidad ambiental de los recursos naturales, en los ámbitos continental y marino del territorio colombiano.</p> <p>j) Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF). Conjunto de procesos, metodologías, protocolos y herramientas para integrar y estandarizar la captura, almacenamiento, análisis, procesamiento, difusión, manejo, verificación y consulta de datos, bases de datos, estadísticas y material documental, con el fin de garantizar el flujo eficiente, oportuno y de calidad de la información forestal.</p>	
<p>Artículo 3°. Prohibición de modificación del uso del suelo o de adelantar procesos de sustracción sobre áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, no se podrá modificar la clasificación del uso del suelo o adelantar procesos de sustracción cuando fuere el caso, en áreas de especial importancia ecológica que han sido afectadas por incendios forestales, por un término de sesenta (60) años, contados a partir de la ocurrencia del incendio forestal. El incumplimiento de la presente prohibición acarreará las sanciones respectivas contempladas en la Ley 1333 de 2009.</p> <p>Posterior al cumplimiento de este término el Estado propenderá por mantener las determinantes y estándares de protección y conservación ambiental de estas áreas de especial importancia ecológica que han sido restauradas, en garantía del principio de progresividad, y solamente se podrán llevar a cabo actividades de conservación, recuperación, investigación y educación ambiental.</p> <p>Parágrafo 1°. Solamente se podrán efectuar modificaciones de la clasificación del uso del suelo sobre estas áreas afectadas por incendios forestales, cuando se pretenda implementar determinantes ambientales con mayores estándares de protección ambiental por parte de las autoridades ambientales competentes.</p>	<p>Sin modificaciones</p>	

TEXTO ORIGINAL	MODIFICACIONES PROPUESTAS	JUSTIFICACIÓN
<p>Parágrafo 2°. La presente prohibición también aplica para las áreas afectadas con anterioridad a la presente ley, sobre las cuales no se hayan concluído procesos de modificación de la clasificación del uso del suelo o procesos de sustracción de áreas.</p> <p>Parágrafo 3°. Las autoridades ambientales que adelanten los procesos de sustracción de áreas de especial importancia ecológica publicarán en medios de información de amplia difusión, o en sus respectivos medios de comunicación y redes sociales las solicitudes que recepcionen para adelantar el trámite de sustracción, con el fin de que las personas interesadas puedan intervenir en este proceso administrativo.</p> <p>Parágrafo 4°. Cualquier autoridad o persona que advierta el inicio de procesos de cambio de la clasificación del uso del suelo, procesos de sustracción de áreas de reserva forestal, desarrollo de actividades de excavación, movimientos de tierra o construcción, sobre las áreas afectadas por incendios forestales, que pueda ir en contravía de la prohibición de que trata el presente artículo, pondrá en conocimiento de las autoridades correspondientes, para que de acuerdo a sus competencias, adelanten los procesos sancionatorios ambientales, penales y disciplinarios a que haya lugar.</p>		
<p>Artículo 4°. Planes de restauración ecológica participativa. Las autoridades ambientales dentro de su competencia deberán elaborar e implementar el plan de restauración ambiental participativa en un término de veinticuatro (24) meses a partir del decreto expedido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para garantizar la articulación institucional y la participación ciudadana, de que trata el artículo 6° de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 1. Las autoridades ambientales responsables del diseño e implementación de los planes de restauración participativa presentarán anualmente un informe al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre los avances y obstáculos de la restauración.</p> <p>Parágrafo 2°. Las autoridades ambientales deberán actualizar sus planes de restauración participativa cada 20 años, contados a partir de la fecha de su expedición, para lo cual deberán realizar un estudio técnico que permita evaluar el impacto ambiental y socio-económico de la implementación del plan de restauración ecológica participativa inicial.</p> <p>Lo anterior sin perjuicio de poder realizar las actualizaciones que consideren pertinentes, cuando se determine su necesidad para garantizar en mayor medida la protección y conservación ambiental.</p>	<p>Artículo 4°. Planes de restauración ecológica participativa. Las autoridades ambientales dentro de su competencia deberán elaborar e implementar el plan de restauración ambiental participativa en un término de veinticuatro (24) meses a partir del decreto expedido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para garantizar la articulación institucional y la participación ciudadana, de que trata el artículo 6° de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 1°. Las autoridades ambientales responsables del diseño e implementación de los planes de restauración participativa presentarán anualmente un informe al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre los avances y obstáculos de la restauración.</p> <p>Parágrafo 2°. Las autoridades ambientales deberán actualizar sus planes de restauración participativa cada 20 años, contados a partir de la fecha de su expedición, para lo cual deberán realizar un estudio técnico que permita evaluar el impacto ambiental y socio-económico de la implementación del plan de restauración ecológica participativa inicial.</p> <p>Lo anterior sin perjuicio de poder realizar las actualizaciones que consideren pertinentes, cuando se determine su necesidad para garantizar en mayor medida la protección y conservación ambiental.</p>	<p>Ajuste de forma en la redacción del parágrafo 2° del artículo 4°</p>
<p>Artículo 5°. Lineamientos para la restauración participativa de las áreas afectadas por incendios forestales. Las autoridades ambientales en el desarrollo de los planes de restauración participativa establecidos en el artículo 4° de la presente ley, deben tener en cuenta, entre otros aspectos, los siguientes lineamientos:</p> <p>a) Desarrollar un diagnóstico posterior a cada incendio forestal que permita determinar cuál es el proceso de restauración más conveniente a seguir, de acuerdo a las características del ecosistema y las condiciones climáticas.</p> <p>b) Fundamentarse en un ecosistema nativo de referencia apropiado.</p> <p>c) Garantizar la participación de todas las personas interesadas en la restauración ecológica.</p> <p>d) La recuperación total del ecosistema.</p> <p>e) Las acciones de restauración ecológica estarán diseñadas para asistir a los procesos naturales de recuperación de los ecosistemas.</p> <p>f) La planificación, implementación y monitoreo incluirán la coordinación entre el conocimiento científico, los conocimientos locales y los resultados periódicos del proceso de restauración.</p>	<p>Artículo 5°. Lineamientos para la restauración participativa de las áreas afectadas por incendios forestales. Las autoridades ambientales en el desarrollo de los planes de restauración participativa establecidos en el artículo 4° de la presente ley, deben tener en cuenta, entre otros aspectos, los siguientes lineamientos:</p> <p>a) Desarrollar un diagnóstico posterior a cada incendio forestal que permita determinar cuál es el proceso de restauración más conveniente a seguir, de acuerdo a las características del ecosistema y las condiciones climáticas.</p> <p>b) Fundamentarse en un ecosistema nativo de referencia apropiado.</p> <p>c) Garantizar la participación de todas las personas interesadas en la restauración ecológica.</p> <p>d) Propender por F la recuperación total del ecosistema.</p> <p>e) Las acciones de restauración ecológica estarán diseñadas para asistir a los procesos naturales de recuperación de los ecosistemas.</p> <p>f) La planificación, implementación y monitoreo incluirán la coordinación entre el conocimiento científico, los conocimientos locales y los resultados periódicos del proceso de restauración.</p>	<p>Ajustes de redacción.</p>

TEXTO ORIGINAL	MODIFICACIONES PROPUESTAS	JUSTIFICACIÓN
<p>g) La restauración ecológica debe contener un plan de acción con metas, objetivos, indicadores, actividades y presupuestos claros y medibles con la finalidad de garantizar la transparencia, eficacia y el monitoreo del plan.</p> <p>h) La restauración debe comprender la transformación de comportamientos socioeconómicos y culturales que afecten el medio ambiente mediante la comunicación, la participación y la educación.</p>	<p>g) La restauración ecológica debe contener un plan de acción con metas, objetivos, indicadores, actividades y presupuestos claros y medibles con la finalidad de garantizar la transparencia, eficacia y el monitoreo del plan.</p> <p>h) La restauración debe comprender la transformación de comportamientos socioeconómicos y culturales que afecten el medio ambiente mediante la comunicación, la participación y la educación.</p>	
<p>Artículo 6°. Mecanismos de articulación para el diseño e implementación de planes, programas y proyectos para la restauración participativa de las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará los mecanismos para garantizar la articulación institucional y la participación ciudadana en el diseño e implementación de los planes, programas y proyectos para la restauración participativa de las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios. En esta reglamentación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible también establecerá los términos de referencia para la elaboración de los planes de restauración ecológica participativa, de que trata el artículo 4° de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 1°. En los mecanismos de articulación participarán las entidades territoriales del orden municipal que no tengan jurisdicción sobre el área afectada, pero que se beneficien de los servicios ecosistémicos de estas áreas afectadas por incendios forestales.</p> <p>Parágrafo 2°. La Procuraduría General de la Nación, Personerías Municipales, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República y Contralorías Territoriales, en ejercicio de sus funciones Constitucionales y legales, deberán ser tenidas en cuenta en los mecanismos de articulación, con el fin de hacer seguimiento a los compromisos asumidos por las entidades en los respectivos planes, programas y proyectos.</p> <p>Parágrafo 3°. Las personas naturales que sean propietarios o poseedoras de los predios que conforman las áreas afectadas por incendios forestales, cuando sea el caso, deberán ser tenidas en cuenta en los mecanismos de articulación creados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Así como también, las organizaciones de la sociedad civil, universidades, y el sector privado que estén interesados en proponer y aportar para la restauración de las áreas afectadas.</p> <p>Parágrafo 4°. En todo caso, cuando se identifique el responsable del daño ambiental que produzca un incendio forestal tendrá la obligación de restaurar y adoptar las medidas de reparación a que haya lugar, sin perjuicio de los procesos sancionatorios ambientales y penales que se adelanten por la ocurrencia de estos hechos.</p>	<p>Artículo 6°. Mecanismos de articulación para el diseño e implementación de planes, programas y proyectos para la restauración participativa de las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará los mecanismos para garantizar la articulación institucional y la participación ciudadana en el diseño e implementación de los planes, programas y proyectos para la restauración participativa de las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios. En esta reglamentación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible también establecerá los términos de referencia para la elaboración de los planes de restauración ecológica participativa, de que trata el artículo 4° de la presente ley.</p> <p>Parágrafo 1°. En los mecanismos de articulación participarán las entidades territoriales del orden municipal que no tengan jurisdicción sobre el área afectada, pero que se beneficien de los servicios ecosistémicos de estas áreas afectadas por incendios forestales.</p> <p>Parágrafo 2°. La Procuraduría General de la Nación, Personerías Municipales, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República y Contralorías Territoriales, en ejercicio de sus funciones Constitucionales y legales, deberán ser tenidas en cuenta en los mecanismos de articulación, con el fin de hacer seguimiento a los compromisos asumidos por las entidades en los respectivos planes, programas y proyectos.</p> <p>Parágrafo 3°. Las personas naturales <u>y jurídicas</u> que sean propietarios o poseedoras de los predios que conforman las áreas afectadas por incendios forestales, cuando sea el caso, deberán ser tenidas en cuenta en los mecanismos de articulación creados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Así como también, las organizaciones de la sociedad civil, universidades, y el sector privado que estén interesados en proponer y aportar para la restauración de las áreas afectadas.</p> <p>Parágrafo 4°. En todo caso, cuando se identifique el responsable del daño ambiental que produzca un incendio forestal tendrá la obligación de restaurar y adoptar las medidas de reparación a que haya lugar, sin perjuicio de los procesos sancionatorios ambientales y penales que se adelanten por la ocurrencia de estos hechos.</p>	
<p>Artículo 7°. Registro nacional de áreas afectadas por incendios forestales. Créase el Registro Nacional de Áreas Afectadas por Incendios Forestales (RAAIF), como una herramienta tecnológica informativa, administrada por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales-IDEAM- en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, cuyo objetivo es determinar las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales desde el año 2010, las cuales serán objeto de las medidas establecidas en el artículo 3° de la presente ley.</p> <p>El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) registrará las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales con la información suministrada por las autoridades ambientales regionales y de desarrollo</p>	<p>Sin modificaciones</p>	

TEXTO ORIGINAL	MODIFICACIONES PROPUESTAS	JUSTIFICACIÓN
<p>sostenible, autoridades ambientales urbanas, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y Parques Nacionales Naturales, Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI); y el Instituto Alexander Von Humboldt (IAVH). La información suministrada por estas autoridades ambientales deberá contener como mínimo la georreferenciación del área con la identificación del respectivo municipio y departamento; las hectáreas afectadas; fecha y hora de ocurrencia del incendio forestal; los propietarios o poseedores de los predios del área afectada si los hubiere; el tipo de ecosistema; la clasificación del uso del suelo junto con las determinantes ambientales y de ordenamiento territorial del área afectada.</p> <p>Parágrafo 1°. Una vez se diseñen e implementen los planes, programas y proyectos de restauración, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible los publicará en el registro así como los contratos que se ejecuten para la restauración de cada área afectada por los incendios forestales, con el propósito de que los interesados puedan hacer seguimiento a los mismos.</p> <p>También se incluirá información sobre las causas de los incendios, los factores críticos que agravaron las consecuencias de los incendios, y los obstáculos surgidos en la implementación de los planes, programas y proyectos de restauración ecológica participativa.</p> <p>Parágrafo 2°. El Registro Nacional de áreas afectadas por incendios forestales (RAAIF) hará parte del Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF), que a su vez hace parte del Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC), razón por la cual su funcionamiento estará de conformidad con lo dispuesto para el mismo.</p>		
<p>Artículo 8°. Autorización presupuestal. Autorícese al Gobierno nacional para que destine de ser necesario las partidas presupuestales provenientes del Fondo Nacional Ambiental (FONAM), y del Fondo Nacional para la Vida y la Biodiversidad, dentro del marco fiscal de mediano plazo, con el fin de financiar o cofinanciar los planes, programas y proyectos de restauración acordados en los mecanismos de articulación, de que trata el artículo 4° y 6° de la presente ley, así como los desarrollos tecnológicos necesarios para el adecuado funcionamiento del registro establecidos en el artículo 7° de la presente ley.</p>	Sin modificaciones	
<p>Artículo 9°. Facultad reglamentaria. Facúltase al Gobierno nacional para que dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley desarrolle la reglamentación correspondiente.</p>	Sin modificaciones	
<p>Artículo 10. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.</p>	Sin modificaciones	

8. PROPOSICIÓN DE LA PONENCIA

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas, se presenta **PONENCIA POSITIVA** con modificaciones y se solicita respetuosamente a los integrantes de la Comisión Quinta Constitucional permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Ley número 352 de 2024 *“por medio de la cual se protegen las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales, se dictan lineamientos para la restauración ecológica participativa, se crea el registro nacional de áreas afectadas por incendios forestales y se dictan otras disposiciones”*.


CRISTIAN DANILLO AVENDAÑO FINO
 Representante a la Cámara por Santander
 Partido Alianza Verde

9 TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 352 DEL 2024 CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 352 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se protegen las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales, se dictan lineamientos para la restauración ecológica participativa, se crea el registro nacional de áreas afectadas por incendios forestales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. El objeto de la presente ley es proteger las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales, prohibiendo que sobre las mismas se desarrollen procesos de cambio en la clasificación del uso suelo o procesos administrativos de sustracción de áreas, con el propósito de evitar que se habiliten estas áreas para su explotación económica; establecer la obligatoriedad de diseñar, implementar y actualizar los planes de restauración ecológica participativa, de acuerdo a los lineamientos dictaminados en la presente ley; desarrollar mecanismos de articulación institucional para el diseño e implementación de programas de restauración ecológica participativa de las áreas de especial interés ecológicas afectadas por los incendios forestales; y crear el Registro Nacional de Áreas Afectadas por Incendios Forestales (RAAIF).

Artículo 2º. Definiciones. Para efectos de la presente ley se establecen las siguientes definiciones:

- a) **Áreas de especial importancia ecológica.** Se entiende por Áreas de Especial Importancia Ecológica los páramos; subpáramos; nacimientos de agua; zonas de recarga de acuíferos; bosques andinos y altoandinos; humedales; bosques secos tropicales; y demás ecosistemas o áreas con categorías legales o reglamentaria de protección y conservación ambiental que pueden ser objeto de medidas de cambio de clasificación de uso del suelo o procesos de sustracción.
- b) **Incendios forestales.** Fuego de origen natural o antrópico que se extiende sin control, cuyo combustible principal es la vegetación viva o muerta, el cual ocasiona impactos tanto en los ecosistemas, como a nivel climático, económico y social.
- c) **Clasificación de usos del suelo:** Es el proceso mediante el cual se definen las actividades, zonificaciones, y usos que se pueden desarrollar en el suelo, establecidas por los diversos instrumentos de ordenamiento territorial y ambiental emitidos por las autoridades competentes.
- d) **Sustracción de áreas de especial importancia ecológica.** Es el levantamiento de la figura legal sobre un área de especial importancia ecológica definida, que según el ordenamiento jurídico permita adelantar este tipo de procedimientos administrativos, con el propósito de desarrollar actividades económicas declaradas por la ley como de utilidad pública o interés social, que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional del área de especial importancia ecológica.
- e) **Restauración ecológica participativa.** Proceso de asistir la recuperación de un ecosistema que ha sido degradado, dañado o destruido. Es una respuesta de manejo

encaminada a iniciar, orientar o acelerar la recuperación de la estructura, composición, función de un ecosistema o valor objeto de conservación que ha sido degradado, al estado anterior del daño o a una versión similar a la de un ecosistema de referencia. La finalidad de la restauración es mantener o mejorar la integridad ecológica de un área y superar las causas que incidieron en el daño o que resulten contrarias a la protección ambiental. Esta restauración ecológica es participativa cuando es construida e implementada en un trabajo en red, con aliados en las regiones, y una participación de actores científicos, técnicos y comunitarios, que fortalecen capacidades en el proceso de restauración y monitoreo.

- f) **Restauración pasiva.** Es aquella restauración que se desarrolla de manera natural por parte del mismo ecosistema, lo cual puede conllevar más tiempo, siendo esta la restauración más apropiada en los casos que se pueda dar dicho proceso por el mismo ecosistema.
- g) **La restauración activa.** Es aquella restauración donde hay una intervención para la restauración ecológica por parte de las autoridades, comunidades, academia y comunidad científica.
- h) **Ecosistema de referencia.** Versión no degradada del ecosistema completo que podría haber existido en el sitio de restauración si no se hubiere producido el daño, con el propósito de guiar los objetivos de la restauración y proporcionar una base para monitorear y evaluar los resultados.
- i) **Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC).** Conjunto integrado de procesos y tecnologías involucradas en la gestión de la información ambiental del país, para facilitar la generación de conocimiento, la toma de decisiones, la educación y la participación social para el desarrollo sostenible”.

El SIAC es un sistema de sistemas que gestiona información acerca del estado ambiental, el uso y aprovechamiento, la vulnerabilidad y la sostenibilidad ambiental de los recursos naturales, en los ámbitos continental y marino del territorio colombiano.

- j) **Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF).** Conjunto de procesos, metodologías, protocolos y herramientas para integrar y estandarizar la captura, almacenamiento, análisis, procesamiento, difusión, manejo, verificación y consulta de datos, bases de datos, estadísticas y material documental, con el fin de garantizar el flujo eficiente, oportuno y de calidad de la información forestal.

Artículo 3º. Prohibición de modificación del uso del suelo o de adelantar procesos de sustracción sobre áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, no se podrá modificar la clasificación del uso del suelo o adelantar procesos de sustracción cuando fuere el caso, en áreas de especial

importancia ecológica que han sido afectadas por incendios forestales, por un término de sesenta (60) años, contados a partir de la ocurrencia del incendio forestal. El incumplimiento de la presente prohibición acarreará las sanciones respectivas contempladas en la Ley 1333 de 2009.

Posterior al cumplimiento de este término el Estado propenderá por mantener las determinantes y estándares de protección y conservación ambiental de estas áreas de especial importancia ecológica que han sido restauradas, en garantía del principio de progresividad, y solamente se podrán llevar a cabo actividades de conservación, recuperación, investigación y educación ambiental.

Parágrafo 1°. Solamente se podrán efectuar modificaciones de la clasificación del uso del suelo sobre estas áreas afectadas por incendios forestales, cuando se pretenda implementar determinantes ambientales con mayores estándares de protección ambiental por parte de las autoridades ambientales competentes.

Parágrafo 2°. La presente prohibición también aplica para las áreas afectadas con anterioridad a la presente ley, sobre las cuales no se hayan concluido procesos de modificación de la clasificación del uso del suelo o procesos de sustracción de áreas.

Parágrafo 3°. Las autoridades ambientales que adelanten los procesos de sustracción de áreas de especial importancia ecológica publicarán en medios de información de amplia difusión, o en sus respectivos medios de comunicación y redes sociales las solicitudes que recepcionen para adelantar el trámite de sustracción, con el fin de que las personas interesadas puedan intervenir en este proceso administrativo.

Parágrafo 4°. Cualquier autoridad o persona que advierta el inicio de procesos de cambio de la clasificación del uso del suelo, procesos de sustracción de áreas de reserva forestal, desarrollo de actividades de excavación, movimientos de tierra o construcción, sobre las áreas afectadas por incendios forestales, que pueda ir en contravía de la prohibición de que trata el presente artículo, pondrá en conocimiento de las autoridades correspondientes, para que de acuerdo a sus competencias, adelanten los procesos sancionatorios ambientales, penales y disciplinarios a que haya lugar.

Artículo 4°. Planes de restauración ecológica participativa. Las autoridades ambientales dentro de su competencia deberán elaborar e implementar el plan de restauración ambiental participativa en un término de veinticuatro (24) meses a partir del decreto expedido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para garantizar la articulación institucional y la participación ciudadana, de que trata el artículo 6° de la presente ley.

Parágrafo 1°. Las autoridades ambientales responsables del diseño e implementación de los planes de restauración participativa presentarán anualmente un informe al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre los avances y obstáculos de la restauración.

Parágrafo 2°. Las autoridades ambientales deberán actualizar sus planes de restauración participativa cada 20 años, contados a partir de la fecha de su expedición,

para lo cual deberán realizar un estudio técnico que permita evaluar el impacto ambiental y socioeconómico de la implementación del plan de restauración ecológica participativa inicial.

Lo anterior sin perjuicio de realizar las actualizaciones que consideren pertinentes, cuando se determine su necesidad para garantizar en mayor medida la protección y conservación ambiental.

Artículo 5°. Lineamientos para la restauración participativa de las áreas afectadas por incendios forestales. Las autoridades ambientales en el desarrollo de los planes de restauración participativa establecidos en el artículo 4° de la presente ley, deben tener en cuenta, entre otros aspectos, los siguientes lineamientos:

- a) Desarrollar un diagnóstico posterior a cada incendio forestal que permita determinar cuál es el proceso de restauración más conveniente a seguir, de acuerdo a las características del ecosistema y las condiciones climáticas.
- b) Fundamentarse en un ecosistema nativo de referencia apropiado.
- c) Garantizar la participación de todas las personas interesadas en la restauración ecológica.
- d) Propender por la recuperación total del ecosistema.
- e) Las acciones de restauración ecológica estarán diseñadas para asistir a los procesos naturales de recuperación de los ecosistemas.
- f) La planificación, implementación y monitoreo incluirán la coordinación entre el conocimiento científico, los conocimientos locales y los resultados periódicos del proceso de restauración.
- g) La restauración ecológica debe contener un plan de acción con metas, objetivos, indicadores, actividades y presupuestos claros y medibles con la finalidad de garantizar la transparencia, eficacia y el monitoreo del plan.
- h) La restauración debe comprender la transformación de comportamientos socioeconómicos y culturales que afecten el ambiente mediante la comunicación, la participación y la educación.

Artículo 6°. Mecanismos de articulación para el diseño e implementación de planes, programas y proyectos para la restauración participativa de las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará los mecanismos para garantizar la articulación institucional y la participación ciudadana en el diseño e implementación de los planes, programas y proyectos para la restauración participativa de las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios. En esta reglamentación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible también establecerá los términos de referencia para la elaboración de los planes de restauración ecológica participativa, de que trata el artículo 4 de la presente ley.

Parágrafo 1°. En los mecanismos de articulación participarán las entidades territoriales del orden municipal que no tengan jurisdicción sobre el área afectada, pero que se beneficien de los servicios ecosistémicos de estas áreas afectadas por incendios forestales.

Parágrafo 2°. La Procuraduría General de la Nación, Personerías Municipales, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República y Contralorías Territoriales, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, deberán ser tenidas en cuenta en los mecanismos de articulación, con el fin de hacer seguimiento a los compromisos asumidos por las entidades en los respectivos planes, programas y proyectos.

Parágrafo 3°. Las personas naturales y jurídicas que sean propietarias o poseedoras de los predios que conforman las áreas afectadas por incendios forestales, cuando sea el caso, deberán ser tenidas en cuenta en los mecanismos de articulación creados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Así como también, las organizaciones de la sociedad civil, universidades, y el sector privado que estén interesados en proponer y aportar para la restauración de las áreas afectadas.

Parágrafo 4°. En todo caso, cuando se identifique el responsable del daño ambiental que produzca un incendio forestal tendrá la obligación de restaurar y adoptar las medidas de reparación a que haya lugar, sin perjuicio de los procesos sancionatorios ambientales y penales que se adelanten por la ocurrencia de estos hechos.

Artículo 7°. Registro nacional de áreas afectadas por incendios forestales. Créase el Registro Nacional de Áreas Afectadas por Incendios Forestales (RAAIF), como una herramienta tecnológica informativa, administrada por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, cuyo objetivo es determinar las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales desde el año 2010, las cuales serán objeto de las medidas establecidas en el artículo 3° de la presente ley.

El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) registrará las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales con la información suministrada por las autoridades ambientales regionales y de desarrollo sostenible, autoridades ambientales urbanas, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y Parques Nacionales Naturales, Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI); y el Instituto Alexander Von Humboldt (IAVH). La información suministrada por estas autoridades ambientales deberá contener como mínimo la georreferenciación del área con la identificación del respectivo municipio y departamento; las hectáreas afectadas; fecha y hora de ocurrencia del incendio forestal; los propietarios o poseedores de los predios del área afectada si los hubiere; el tipo de ecosistema; la clasificación del uso

del suelo junto con las determinantes ambientales y de ordenamiento territorial del área afectada.

Parágrafo 1°. Una vez se diseñen e implementen los planes, programas y proyectos de restauración, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible los publicará en el registro así como los contratos que se ejecuten para la restauración de cada área afectada por los incendios forestales, con el propósito de que los interesados puedan hacer seguimiento a los mismos.

También se incluirá información sobre las causas de los incendios, los factores críticos que agravaron las consecuencias de los incendios, y los obstáculos surgidos en la implementación de los planes, programas y proyectos de restauración ecológica participativa.

Parágrafo 2°. El Registro Nacional de áreas afectadas por incendios forestales (RAAIF) hará parte del Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF), que a su vez hace parte del Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC), razón por la cual su funcionamiento estará de conformidad con lo dispuesto para el mismo.

Artículo 8°. Autorización presupuestal. Autorícese al Gobierno nacional para que destine de ser necesario las partidas presupuestales provenientes del Fondo Nacional Ambiental-FONAM, y del Fondo Nacional para la Vida y la Biodiversidad, dentro del marco fiscal de mediano plazo, con el fin de financiar o cofinanciar los planes, programas y proyectos de restauración acordados en los mecanismos de articulación, de que trata el artículo 4° y 6° de la presente ley, así como los desarrollos tecnológicos necesarios para el adecuado funcionamiento del registro establecidos en el artículo 7° de la presente ley.

Artículo 9°. Facultad reglamentaria. Facultase al Gobierno nacional para que dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley desarrolle la reglamentación correspondiente.

Artículo 10. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

CONTENIDO

Gaceta número 386 - Miércoles, 17 de abril de 2024

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS	Págs.
Informe de ponencia positiva texto propuesto para primer debate del Proyecto de Ley Orgánica número 379 de 2024 Cámara, por el cual se adiciona un parágrafo al artículo 6° de la Ley 136 de 1994.....	1
Informe de ponencia positiva texto propuesto para primer debate del Proyecto de Ley número 235 de 2023 cámara, por medio del cual se prohíbe la participación accionaria de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) en las empresas de servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.....	7
Informe de ponencia positiva para primer debate del Proyecto de Ley 352 de 2024 cámara, por medio de la cual se protegen las áreas de especial importancia ecológica afectadas por incendios forestales, se dictan lineamientos para la restauración ecológica participativa, se crea el registro nacional de áreas afectadas por incendios forestales y se dictan otras disposiciones.....	16