



PROYECTO DE LEY No. ____ DE 2019 CÁMARA

“Por medio de la cual se crea la Estampilla Pro – Parques Nacionales Naturales y se dictan otras disposiciones.”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Créase y emítase la estampilla “Pro – Parques Nacionales Naturales” por un término de treinta (30) años.

Artículo 2°. *Naturaleza jurídica.* La estampilla “Pro – Parques Nacionales Naturales” es una contribución parafiscal con destinación específica para el financiamiento de la administración y manejo de las áreas protegidas administradas por Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Artículo 3°. *Destinación de los recursos.* Los recursos que se recauden mediante la estampilla se destinarán a la conservación de las áreas administradas por Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Artículo 4°. *Hecho generador.* El hecho generador lo constituye el otorgamiento de licencias ambientales para el desarrollo de proyectos, obras o actividades por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

Artículo 5°. *Sujeto pasivo.* El tributo estará a cargo de la persona natural o jurídica beneficiaria de la licencia ambiental.

Artículo 6°. *Sujeto Activo.* El acreedor de la obligación tributaria del sujeto pasivo será Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Artículo 7°. *Base gravable y tarifa.* La base gravable es el valor del proyecto, obra o actividad licenciada y la tarifa corresponderá al cero punto cinco por ciento (0.5%) del valor del proyecto, obra o actividad.

Parágrafo: Para los proyectos, obras o actividades de generación de energía a través de fuentes renovables no convencionales, la base gravable corresponderá al (60%) del valor del proyecto, obra o actividad licenciado.

Artículo 8°. *Recaudo.* El sujeto pasivo deberá consignar el valor de la estampilla en la subcuenta especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Fondo Nacional Ambiental – FONAM. Parques Nacionales Naturales de Colombia realizará un informe de ingresos que permitirá determinar el valor recaudado mes a mes.

Parágrafo: El recaudo anual no podrá superar la brecha financiera de Parques Nacionales Naturales que corresponde a 426 mil millones para el año 2019, cuyo valor incrementará anualmente un 4% del IPC certificado de la vigencia fiscal anterior.

Artículo 9°. *Administración de los recursos.* Los recursos recaudados serán administrados por la subcuenta especial para el Sistema de Parques Nacionales Naturales del FONAM, de que trata el artículo 246 de la Ley 1753 de 2015.

Artículo 10°. *Fiscalización y Control.* El órgano fiscal competente ejercerá el correspondiente control. El incumplimiento de esta obligación generará las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales correspondientes.

Parágrafo 1. El Fondo Nacional Ambiental – FONAM presentará informes anuales al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y al Congreso de la República de Colombia, con la especificación de los recursos recibidos y el detalle de la ejecución de los mismos.

Parágrafo 2. El Congreso de la República de Colombia podrá en cualquier momento, ejercer debate de control político a Parques Nacionales Naturales de Colombia sobre los recursos captados por concepto de la estampilla formalizada en la presente Ley.

Artículo 11°. *Vigencia.* La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Del Honorable Congresista,

EDWIN GILBERTO BALLESTEROS ARCHILA
Representante a la Cámara por Santander
Partido Centro Democrático

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ASPECTOS CONCEPTUALES

La estampilla es una contribución parafiscal creada por el legislador colombiano en cumplimiento de lo establecido en el Artículo Superior 338 que afecta a un determinado grupo social y económico. Los recursos recaudados no ingresan al arca común del Estado pues su destinación es sectorial y se encuentran orientados a satisfacer algunas necesidades de interés público nacional, razón por la cual en muchas ocasiones el impuesto se autoriza con límites de recaudo, en espera que los recursos sean suficientes para atender las necesidades.

Es de aclarar que las leyes de estampillas no vinculan al hecho generador con un periodo o espacio de tiempo, sino que hacen referencia a la ocurrencia de un hecho que se puede verificar instantáneamente, como por ejemplo una solicitud de certificación interpuesta ante una administración departamental o municipal, donde el sujeto pasivo que incurre en el hecho generador debe pagar de inmediato el impuesto, de conformidad con el procedimiento establecido por la entidad territorial a través de la ordenanza de adopción y de los demás actos administrativos que regulan el tributo.

Es así como, considerando la naturaleza de este tributo, el presente Proyecto de Ley plantea la creación de la "*Estampilla Pro – Parques Nacionales Naturales*" como una contribución con destinación específica para el financiamiento de la administración y manejo de las áreas protegidas administradas por Parques Nacionales Naturales de Colombia.

JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El Sistema de Parques Nacionales Naturales – SPNN forma parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP, siendo este último el principal espacio de gestión, administración y manejo para la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos allí presentes, gracias a una representatividad cada vez mejor de los ecosistemas que caracterizan el país y que conforman el patrimonio natural y cultural de la Nación, siendo así fundamentales para el desarrollo y bienestar del país. A pesar de ello, dichos sistemas presentan un déficit presupuestal, pues los recursos públicos asignados han resultado ser insuficientes para toda la gestión que debe llevarse a cabo.

Así las cosas, el presente proyecto de Ley nace como un instrumento económico para reducir la brecha financiera existente en Parques Nacionales Naturales de Colombia, y con ello apoyar al financiamiento de la administración y manejo de las áreas protegidas a su cargo y la coordinación del SINAP.

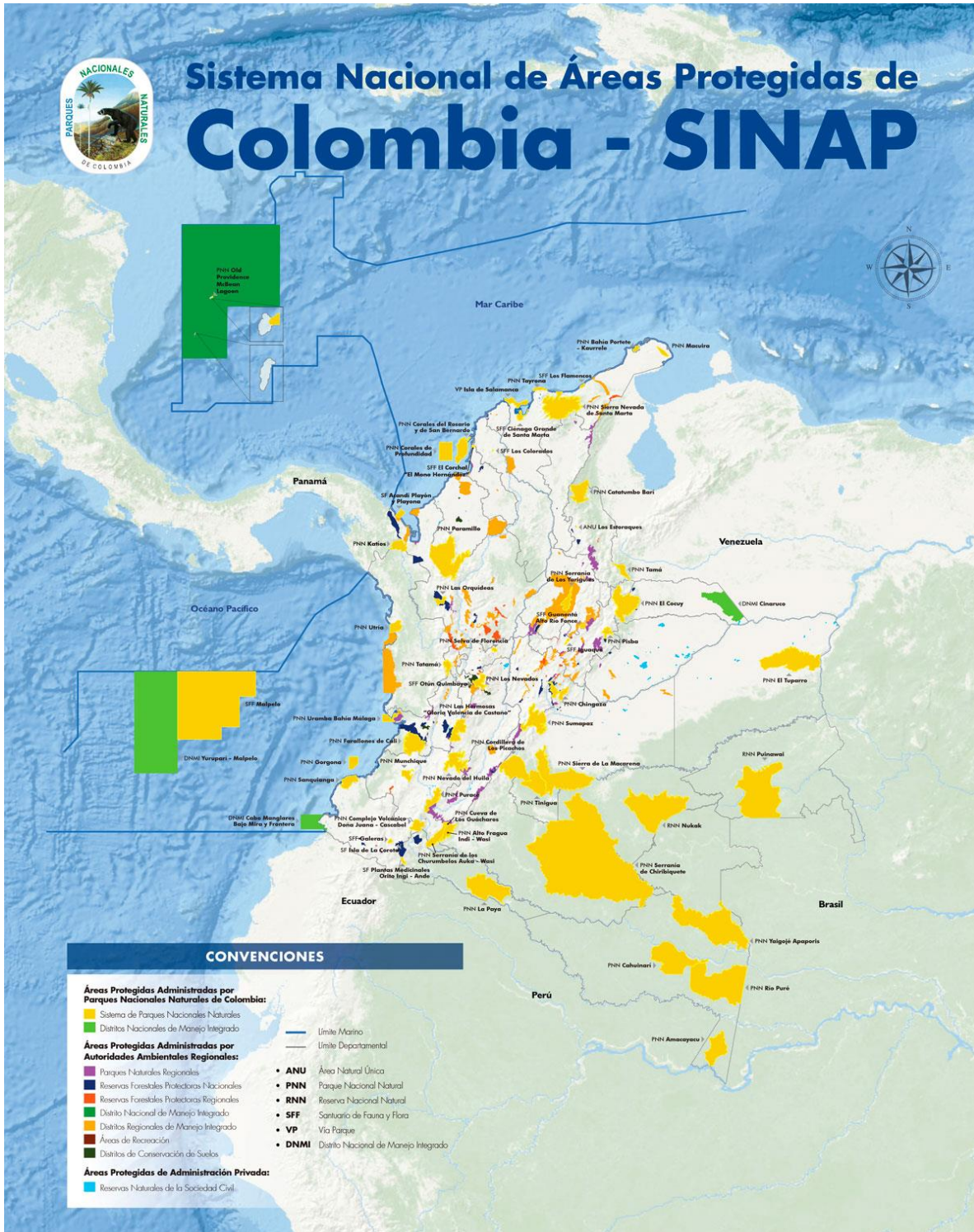
I. EL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS Y SU COBERTURA

Parques Nacionales Naturales de Colombia es el organismo de nivel central, adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con jurisdicción en todo el territorio nacional, autonomía administrativa y financiera y sin personería jurídica, que se encarga de coordinar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP y administrar y manejar el Sistema de Parques Nacionales Naturales – SPNN.

El SINAP está conformado por las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales – SPNN, las Reservas Forestales Protectoras, los Parques Naturales Regionales, los Distritos de Manejo Integrado, los Distritos de Conservación de Suelos, las Reservas Naturales de la Sociedad Civil y las Áreas de Recreación, alcanzando un total de 1.063 áreas protegidas que ocupan una superficie de 30'921.869 hectáreas. Éstas se distribuyen entre 18'171.865 hectáreas terrestres y 12'750,004 hectáreas marinas; cubriendo así un 15% del territorio nacional¹.

Ahora bien, del total de áreas protegidas a nivel nacional, el SPNN está conformado por 59 áreas protegidas, con una extensión de 17'466.974 Ha, y 3 Distritos Nacionales de Manejo Integrado, con una extensión de 3'214.111 Ha, los cuales fueron delegados para su administración por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, conformando así una extensión total de áreas administradas por el SPNN de 20'681.085 -Ha.

¹ Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2018. *Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP*. Valores actualizados a 2018.



II. APORTES AL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO DE COLOMBIA POR PARTE DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES NATURALES - SPNN

La conservación y preservación de la biodiversidad presente dentro de las Áreas Protegidas, es fundamental para garantizar el suministro de servicios ecosistémicos, requeridos para el desarrollo ambiental y económico del país.

Como referencia, se presentan algunos resultados de las valoraciones de servicios ecosistémicos aportados por el Sistema de Parques Nacionales Naturales, que indican su gran importancia para el desarrollo del país:

1. *Aporte por provisión y regulación hídrica:* Gracias a que las áreas protegidas del SPNN incluyen cuatro (4) de las seis (6) estrellas hidrográficas más importantes de Colombia y más del sesenta y dos por ciento (62%) de los nacimientos de los acuíferos nacionales, el país cuenta con un aporte estimado de tres mil cuatrocientos treinta y nueve (USD\$ 3.439) millones de dólares, equivalentes al uno por ciento (1%) del PIB, de los cuales se benefician distintos sectores productivos como:

- *Sector doméstico:* Se estima un aporte anual de al menos seiscientos diez (USD\$ 610) millones de dólares por adicionalidad hídrica, pues al menos diecinueve (19) áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales – SPNN abastecen agua de manera directa aproximadamente a veinticinco (25) millones de personas ubicadas en Bogotá, Cali, Manizales, Neiva, Santa Marta, Valledupar, entre otras².
- *Sector energético:* Se calcula un aporte anual estimado de seiscientos veintitrés (USD\$ 623) millones de dólares por adicionalidad hídrica, pues se calcula una provisión del cincuenta y dos por ciento (52%) del agua que es utilizada para la generación de energía hidroeléctrica.
- *Sector agrícola:* El aporte estimado es de mil noventa y siete (USD\$ 1.097) millones de dólares anuales por adicionalidad hídrica, dado que 152.286 hectáreas de grandes y medianos distritos de riego se benefician del agua generada en las áreas protegidas, beneficiando a 25.857 familias aproximadamente.

Ello, sin estimar el efecto multiplicador que tendría sobre la economía la inexistencia de dicha disponibilidad de agua adicional para los sectores productivos, en vista de que las subzonas hidrográficas – SZH ubicadas dentro de Áreas Protegidas producen un veinticinco por ciento (25%) y treinta por ciento (30%) de agua adicional para años

² Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2013. Importancia económica de la provisión y regulación hídrica de los Parques Nacionales Naturales de Colombia para los sectores productivos del país. Valores actualizados a 2017, de acuerdo con el Índice de Precios del Consumidor.

climatológicos medios y secos, respectivamente, en comparación con aquellas SZH que no se encuentran acogidas³.

2. *Aportes por retención de sedimentos:* En vista de que los bosques bien protegidos retienen valores importantes de sedimentos anuales, se conciben ahorros millonarios como:
 - Cuatrocientos cincuenta y seis mil trescientos cuatro (COP\$ 456.304) millones de pesos ahorrados en la vida útil del Acueducto de Cali gracias al control de la erosión en la cuenca del Río Meléndez, del PNN Los Farallones de Cali, Valle del Cauca, por retención de 1,8 millones de Ton de sedimentos.
 - Sesenta y cinco mil (COP\$ 65.000) millones de pesos ahorrados por la Central Hidroeléctrica de Caldas – CHEC, pues los sedimentos retenidos estimados de 1,48 millones de Ton por el PNN Los Nevados reducen la frecuencia de mantenimiento de equipos e infraestructura.

Entre otros casos que se presentan a nivel nacional en distintas áreas protegidas a lo largo del territorio nacional.

3. *Aporte con gran potencial para la bioprospección:* Las áreas protegidas abarcan dos (2) de las más importantes zonas de biodiversidad mundial (Chocó Biogeográfico y la Amazonía Colombiana) y ocho (8) de los cuarenta y un (41) distritos biogeográficos del país.
4. *Contribución a la mitigación y adaptación al cambio climático:* Según cálculos con información del IDEAM, al considerar sólo las coberturas boscosas del SPNN, se establece que el aporte generado por las áreas protegidas en cuanto a los contenidos de biomasa, carbono – C y carbono equivalente – CO₂e almacenado o no emitido, se encuentra entre un diecisiete y un veinte por ciento (17% - 20%) de los bosques del país y entre un doce y un trece por ciento (12% - 13%) por parte de las Áreas Aledañas – AA, estimadas a diez (10) kilómetros de los límites de las áreas protegidas, para un rango entre el veintinueve y el treinta y tres por ciento (29% - 33%) del total de los bosques a nivel nacional⁴; servicio de almacenamiento equivalente al cuatro por ciento (4%) del PIB del año 2012⁵. Más aún cuando dichas cifras se verán incrementadas en gran medida a nivel del SPNN, una vez se establezcan los contenidos de C y CO₂e almacenado por otros ecosistemas, como páramos, arrecifes, entre otros.

³ Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2018. *Aporte por provisión y regulación hídrica de los Parques Nacionales*. Valores actualizados a 2018.

⁴ Szauer. M.T. 2014. Aportes del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN) en la captura y almacenamiento de carbono y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a las Estrategias Nacionales de Cambio Climático, en el contexto de los acuerdos de paz y desarrollo del país en el post-conflicto.

⁵ Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2018. *Regulación climática a nivel del SPNN*. Valores actualizados a 2018.

III. PROBLEMÁTICAS QUE ENFRENTA LA ADMINISTRACIÓN DE PARQUES NACIONALES NATURALES

Las áreas protegidas se encuentran sujetas a diferentes presiones que conllevan al deterioro de los ecosistemas y sus servicios ecosistémicos, al incumplimiento de los objetivos de conservación de la biodiversidad y a la falta de garantías en la oferta de los mencionados servicios, pues se ven afectadas por diferentes tipos de amenazas por usos no permitidos como:

- Avance de la frontera agropecuaria
- Ganadería extensiva
- Deforestación⁶
- Establecimiento de infraestructura o desarrollo de procesos productivos ilegales altamente impactantes desde la perspectiva ambiental
- Explotación ilegal de recursos naturales
- Ocupación de poblaciones y cultivos de uso no lícito
- Conflicto armado acompañado de cultivos ilícitos⁷

Lo anterior, implica efectos drásticos en cuanto a la transformación del paisaje, de los ecosistemas allí presentes y sus bienes y servicios asociados, así como un aumento en la vulnerabilidad de los elementos bióticos y abióticos que conforman la biodiversidad allí presente; esencial para el bienestar humano y el desarrollo socioeconómico del país. Así, treinta y siete (37) de las cincuenta y nueve (59) áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN) del país presentan situaciones de uso no permitidos de la tierra, además de ocupación y tenencia de predios a su interior por parte de comunidades campesinas.

IV. MECANISMOS DE FINANCIACIÓN PROPUESTOS E IMPLEMENTADOS A TRAVÉS DE HERRAMIENTAS NORMATIVAS

Parques Nacionales Naturales de Colombia ha desarrollado e implementado mecanismos económicos como: tarifas de derechos de ingreso por el ecoturismo, la tasa por uso de agua, concesiones de servicios ecoturísticos, arrendamientos para infraestructura de radiocomunicaciones y telecomunicaciones, cobro por evaluación y seguimiento, cobro por filmaciones y fotografía y la tienda de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Ahora bien, durante las vigencias 2015 a 2017, Parques Nacionales Naturales de Colombia diseñó varios mecanismos financieros, los cuales se han venido implementando y con ello se ha

⁶ Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2017. Estimación aproximada de 18.600 has al año a través de análisis multitemporal utilizando metodología de coberturas Corine Land Cover.

⁷ La Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNDOC), en su informe de 2015 de monitoreo de cultivos de coca en el 2014 aumentó en 45%, con un total de 5.477 has.

mejorado el nivel de recaudo por ingresos propios destinados a la conservación de las áreas protegidas de su jurisdicción, aunque son insuficientes considerando la brecha financiera para el manejo eficaz de las áreas protegidas. Entre estos mecanismos están los siguientes:

- Resolución No. 227 de 2005: Mediante la cual se regula la instalación de antenas y demás elementos materiales pertenecientes a redes de telecomunicación y radiocomunicación pública y privada en las áreas a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia.
- Resolución No. 245 de 2012, modificada por la Resolución No. 439 de 2016 y la Resolución No. 152 de 2017: Mediante la cual se regula los valores de ingreso a los visitantes a las áreas protegidas con vocación ecoturística, modificándola para el PNN Chingaza, e internalizando los costos por el servicio de actividades recreativas acuáticas respectivamente.
- Resolución No. 11 del 8 de enero de 2015: Mediante la cual se regulan los valores de los derechos de ingreso de los visitantes al Parque Nacional Natural Gorgona y el Santuario de Flora y Fauna La Corota.
- Resolución No. 173 del 30 de abril de 2015: La cual reglamenta el cobro por recuperación de costos de monitoreo para las embarcaciones que transitan en el Parque Nacional Natural Corales del Rosario y San Bernardo.
- Resolución No. 321 del 10 de agosto de 2015, modificada por la Resolución No. 136 de 2017: La cual establece las tarifas para el cobro de los servicios de evaluación y seguimiento, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental implementados en Parques Nacionales Naturales.
- Resolución 396 del 05 de octubre de 2015: Mediante la cual se establecen los requisitos y el proceso para la realización de obras audiovisuales y toma de fotografías y su uso posterior en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
- Resolución 125 de 2018: Mediante la cual se fija un valor diferencial al derecho de ingreso por el sector de San Bernardo del Parque Nacional Natural Los Corales del Rosario y de San Bernardo.

Lo anterior, es parte de la optimización de lo que Parques Nacionales Naturales de Colombia ha avanzado durante los últimos años, relacionado con el diseño e implementación de mecanismos que, generando bienestar a la ciudadanía, generan recursos económicos para la sostenibilidad financiera de las áreas protegidas. Los recaudos anuales promedio ascienden a \$9.535 millones de pesos constantes de 2017 y el crecimiento promedio anual es del 5%.

V. NECESIDADES FINANCIERAS DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

A pesar de las diversas presiones bajo las que se encuentran sometidas las áreas protegidas administradas por el SPNN, la gestión adelantada en el manejo y administración de éstas se refleja a través de la contribución socioeconómica innegable para el país. Sin embargo, la asignación de recursos al sector ambiental ha venido disminuyendo en términos reales, pues los múltiples mecanismos económicos que se han desarrollado no han sido suficientes y por tanto ha condicionado en vía directa el gasto nacional ambiental. Tanto el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, como las entidades adscritas y vinculadas, han experimentado reducciones sensibles en sus presupuestos hasta niveles críticos, inferiores al 50% de las asignaciones originales en algunos casos.

Así las cosas, al analizar las cifras históricas del Presupuesto General de la Nación – PGN destinado para el sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, se evidencia que el porcentaje de participación del mismo alcanza el 0,3% y allí el Sistema Nacional de Áreas Protegidas es uno de los más afectados. Su porcentaje de participación dentro del sector fue, en promedio, del 11% para el período comprendido entre el año 2000 y 2017, y para el caso de Parques Nacionales Naturales se evidenció una asignación presupuestal para funcionamiento e inversión de \$ 96.001 millones, \$ 99.292 y \$ 98.300 millones, para los años 2016, 2017 y 2018⁸, respectivamente.

Ahora bien, a julio de 2018 el Sistema de Parques Nacionales Naturales – SPNN contaba con un área de 17'466.974 Has y ahora, al incluir a los Distritos Nacionales de Manejo Integrado – DMI Yuruparí, Cabo Manglares y Cinaruco, delegados a Parques Nacionales Naturales por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para su administración y manejo, los cuales tienen extensiones de 2'700.000 Has, 190.282 Has y 332.000 Has respectivamente, dicha área se extendió a 20'681.085 Has, hecho que pone en evidencia el aumento que han tenido las áreas protegidas, en cumplimiento de las metas del Convenio de Diversidad Biológica. No obstante, los ingresos asignados y autogenerados⁹ por las áreas protegidas son marginales en lo que respecta a la administración del Sistema de Parques Nacionales Naturales – SPNN y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP, esto reflejado a través de la brecha financiera estimada de \$630 millones anuales calculada para el escenario óptimo mejorado (a precios 2019²).

Como ejemplo de ello, se plantea la situación actual en la que se encuentra Parques Nacionales Naturales de Colombia:

⁸ A junio de 2018

⁹ Se dividen en ingresos percibidos por actividades de prestación de servicios ecoturísticos, tasas por uso de agua, instalaciones de infraestructura de telecomunicaciones, entre otros, y representan aproximadamente un 14% adicional a lo asignado por la Nación.

A la fecha, la entidad cuenta con una planta de personal de 603 cargos; insuficientes para suplir la carga laboral generada, dado que el personal no ha aumentado proporcionalmente con el incremento de áreas protegidas. Así, hoy en día dicha entidad tiene asignadas 34.297 Has por funcionario, cuando la medida estándar internacional conforme al CONPES 3680 es de 6.250 Has por funcionario, evidenciando que la carga se encuentra multiplicada por 5,49 veces.

Paralelamente, resulta importante resaltar que la orientación de las exenciones tributarias generadas favorece al mejoramiento de la gestión ambiental en procesos industriales, mas no a la protección, recuperación y monitoreo de ecosistemas. Ecoversa (2009)¹⁰ expone que los incentivos otorgados entre 2005 y el 2007 por el antiguo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a través de la Dirección de Licencias Ambientales, tuvieron un valor superior a los \$112.000 millones de pesos, beneficiando a 272 empresas e incentivando inversiones con beneficios ambientales tangibles por más de \$300.000 millones; donde un 31% de dichas inversiones fue destinado a la descontaminación hídrica y un 15% al control de la descontaminación del aire, pero en ningún caso se beneficiaron actividades de conservación.

En consecuencia, para cumplir eficientemente con la misión de administración y manejo de las áreas protegidas y la coordinación del SINAP, se requiere el fortalecimiento de Parques Nacionales Naturales de Colombia, a través de un incremento en los recursos económicos para la implementación de acciones necesarias. Así las cosas, es necesario que se rediseñen y se creen algunos instrumentos económicos en el sector ambiental, como las estampillas, con el propósito de optimizar la asignación de los recursos en las diferentes áreas de la política ambiental, y que sea un tributo a cargo de los sectores productivos que se benefician de los servicios ecosistémicos que brindan las áreas protegidas.

Del Honorable Congresista,

EDWIN GILBERTO BALLESTEROS ARCHILA

Representante a la Cámara por Santander
Partido Centro Democrático

¹⁰ Citado por Palacios, María Teresa. Las exenciones y su relación por la conservación y uso sostenible de los recursos naturales. Documento de Trabajo, Proyecto Incentivos a la Conservación. Fondo Patrimonio Natural, agosto 2010.

