



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 532

Bogotá, D. C., martes, 26 de julio de 2016

EDICIÓN DE 14 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 004 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se incluyen sin costo adicional un paquete de productos y/o servicios financieros por el pago de la cuota de manejo de las tarjetas débito y crédito.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Las entidades autorizadas para captar recursos del público que cobren cuotas de manejo deberán garantizar mensualmente de manera gratuita a sus usuarios, el acceso a los tres productos y servicios más representativos tanto de las cuentas de ahorro como de las tarjetas de crédito que conformen la canasta que para efectos del cálculo del Índice de Precios al Consumidor Financiero (IPCF) establezca la Superintendencia Financiera.

Parágrafo 1°. Las entidades autorizadas para captar recursos del público deberán informar a sus usuarios de manera clara y oportuna a través de todos sus canales de comunicación la composición de la canasta de servicios gratuitos a la que tendrán acceso gratuito durante cada mes y/o período de facturación.

Parágrafo 2°. En caso que se establezca otro mecanismo diferente al Índice de Precios al Consumidor Financiero (IPCF) para dar seguimiento a la evolución de las principales tarifas de los servicios financieros, y/o no se establezca una canasta para efectos del cálculo del IPCF, la Superintendencia Financiera o quien cumpla sus funciones, definirá semestralmente la canasta de productos y servicios financieros a las que hace referencia el presente artículo tomando en consideración la composición del gasto agregado de los usuarios del sistema financiero por la utilización de las cuentas de ahorro y las tarjetas crédito.

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

DAVID BARGUIL ASSIS
Representante a la Cámara

Miguel Albino Estriney B.

Jorge Humberto Mantilla Serrano

Orlando Castro C.
Rafael Condaminacion

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO GENERAL DE LA INICIATIVA

El cobro de las cuotas de manejo de los productos financieros, ha sido un cuestionamiento constante por parte de los usuarios de los establecimientos de ahorro y crédito, sin embargo, la justificación del pago de estos ha sido sustentada tanto por las propias entidades como por la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), quien al respecto en los Conceptos: 2012075680-001 del 4 de octubre de 2012 y 2015032423-001 del 21 de mayo de 2015, indicó:

“Su justificación se encuentra en la administración y gestión que debe realizar la entidad financiera para la prestación del producto o servicio, pues como es apenas lógico, para ello debe utilizar los recursos humanos, técnicos y operativos que le permitan brindar al cliente una debida y diligente atención en materia de información, registros, contabilización, producción y envío de extractos, recepción de depósitos y pagos, atención de retiros, consultas de saldos, transferencias, entre otras funciones”.

Por tanto, cuando los usuarios del sistema financiero efectúan pagos por concepto de cuotas de manejo por la prestación de sus productos y servicios, estos como lo dice la SFC se justifica en que el cliente reciba una debida atención en información, registros, contabilización y pagos, retiros, consultas de saldos, transferencias, entre otras. Incluso por el acceso a las diferentes redes de canales de atención como cajeros automáticos, banca móvil e internet.

En consecuencia, lo más acertado es que los establecimientos de ahorro y crédito cuando cobren cuotas de manejo por los productos y servicios que ofrecen, garanticen de forma gratuita a sus usuarios, una canasta de servicios básicos asociados a los productos contratados.

1. OBJETO DEL PROYECTO

El objetivo de esta iniciativa como ya se mencionó anteriormente es garantizar que cuando los establecimientos de crédito exijan el pago de un monto por concepto de manejo de cuentas de ahorros, tarjetas débito y/o crédito, establezcan mensualmente y de manera gratuita el acceso a una canasta de productos y servicios financieros básicos a sus usuarios.

Y de esta manera hacer efectivo el derecho que tienen los usuarios del sistema financiero de hacer uso y disfrute en materia de información, registros, contabilización, producción y envío de extractos, recepción de depósitos y pagos, atención de retiros, consultas de saldos, transferencias, acceso a las diferentes redes de canales de atención como cajeros automáticos, banca móvil e internet entre otras; cuando pagan cuotas de manejo de sus productos y/o servicios financieros contratados.

Después de revisar diversos mecanismos para definir de la forma más idónea el paquete de los productos y/o servicios que los establecimientos de crédito deben ofrecer de manera gratuita a sus clientes, encontramos que el instrumento más adecuado es la canasta que utiliza la Superintendencia Financiera para la definición del Índice de Precios al Consumidor (IPCF).

Es necesario precisar que este índice se diseñó para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 63 de la Ley 1430 de 2010 de acuerdo con el cual, la Superintendencia Financiera debe implementar un esquema de seguimiento a la evolución de las tarifas o precios en los mercados relevantes.

Es por esto que el IPCF se diseñó no solo con el objetivo de tener una herramienta que permitiera dicho seguimiento a las tarifas de los servicios sino también para tener un panorama general de la tendencia de los precios de los servicios más utilizados.

De tal forma la utilización de la canasta que usa la Superintendencia Financiera para construir el IPCF es la opción más adecuada, al respecto el informe de evolución de las tarifas de los servicios financieros señala que *“la canasta de productos y servicios financieros que se utiliza en el IPCF registra la composición del gasto agregado de los usuarios del sistema financiero por la utilización de las cuentas de ahorro y las tarjetas de crédito. Esto quiere decir que la canasta no hace referencia al gasto de un consumidor financiero representativo, sino que registra una participación del gasto*

*consolidado de todos los consumidores financieros en cada uno de los servicios considerados en el índice”*¹.

Otra de las razones por la que argumentamos la idoneidad de este mecanismo para escoger el paquete de servicios que sin costo adicional sería ofrecido a los usuarios es resaltado por los diferentes informes que ha efectuado la SFC sobre la evolución de las tarifas. En ellos hace referencia a que la canasta se calcula periódicamente y se fundamenta en tres componentes: precios, frecuencia de uso y el número de productos financieros. Es por esto que *“el análisis realizado sobre la frecuencia de uso y el número de productos permite recoger la naturaleza cambiante de las preferencias de los consumidores financieros en el tiempo... la frecuencia de uso comprende el número de transacciones efectuadas por servicio a través de los canales de distribución de las entidades vigiladas (oficinas, cajeros propios, cajeros no propios, internet). Por su parte, el número de productos corresponde al número total de cuentas de ahorro y de tarjetas de crédito vigentes durante el período de tiempo evaluado”*².

DAVID BARGUIL ASSIS
Representante a la Cámara

Humberto Mantilla Serrano

Orlando Clavijo C.
Rep. Cundinamarca

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 20 de julio del año 2016, ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 004 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante David Barguil Assis, y otros honorables Representantes.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 005 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se adoptan unas medidas de política para la solución de conflictos socioambientales con esquemas de pago por servicios ambientales PSA.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objetivo.* Es objetivo de la presente ley establecer un instrumento de gestión para evitar, prevenir o resolver conflictos socioambientales a través de los esquemas de pago por servicios ambientales PSA

¹ Superintendencia Financiera de Colombia, Informe de evolución de las tarifas de los servicios financieros de diciembre de 2015. P21.

² *Ibid.*, P 20-21.

o incentivos a la conservación, y que hará parte de la política nacional ambiental a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS y que será operado e implementado por las Autoridades Ambientales Regionales y Locales y Parques Nacionales de Colombia.

Artículo 2°. Finalidad. El instrumento de gestión que se regula por medio de la presente ley tiene por finalidad orientar los esquemas de pago por servicios ambientales (PSA) y los incentivos a la conservación que están diseñados para protección de los ecosistemas estratégicos que inciden directamente en la protección y mejoramiento del ambiente, la calidad de vida de las comunidades y a la resolución de conflictos socioambientales.

Artículo 3° Principios. La presente ley está sujeta a los siguientes principios:

Construcción de paz: Son acciones que trascienden a la resolución de conflictos y sus negociaciones, y que inician mucho antes a un proceso de paz y sus actividades se proyectan hacia el posconflicto. La construcción de paz es un proceso dinámico con altibajos que implican diversos retos, entre ellos la voluntad de convivencia pacífica.

Resolución de conflictos socioambientales: Consistirá en desarrollar estrategias de diálogo y negociación para la prevención y solución de conflictos socioambientales.

Generación de confianza: Expresión de cierto grado de seguridad de que algo funciona exitosamente en un ambiente específico durante un cierto periodo.

Inclusión: La Inclusión responde a la diversidad de las personas y a las diferencias individuales, entendiendo que la diversidad no es un problema, sino una oportunidad para el enriquecimiento de la sociedad, a través de la activa participación en la vida familiar, en la educación, en el trabajo y en general en todos los procesos sociales, culturales y en las comunidades.

Equidad: Tratar a todos por igual respetando y teniendo en cuenta sus diferencias.

Artículo 4°. Para efectos de la presente ley se adoptan las siguientes definiciones:

Resolución de conflictos: Es la búsqueda de herramientas adecuadas que permitan la solución de conflictos o controversias.

Conflictos socioambientales: El conflicto socioambiental, se encuentra presente en las personas y comunidades, y está relacionado con la realización de proyectos y la utilización de los recursos naturales que implican enfrentamientos por el acceso a los recursos naturales, su uso y distribución.

Servicios ambientales comunitarios: El reconocimiento y pago de una suma de dinero voluntaria o en cumplimiento de una obligación legal, a personas y/o comunidades que realizan actividades que proveen servicios ambientales, tales como: Regulación hídrica, protección de los bosques y de la biodiversidad, captura de carbono, paisajismo, entre otros, y que inciden directamente en la protección y mejoramiento del medio ambiente.

Costos de oportunidad: Entiéndase para esta ley por costo de oportunidad, el valor mínimo basado en

una alternativa económica viable sostenible y que permita mejorar la calidad de vida de las comunidades.

Ecosistemas estratégicos: Son áreas que por su diversidad biológica, características físicas y procesos ecológicos, proveen bienes y servicios ambientales necesarios para satisfacer necesidades humanas básicas para el desarrollo socioeconómico que por lo tanto deben ser objeto de conservación.

Artículo 5°. Ámbito de aplicación. El instrumento regulado por la presente ley se aplicará en todo el territorio nacional.

Artículo 6°. El instrumento obedece a un esquema práctico, mediante el cual tanto personas naturales como jurídicas, pueden vincularse con la conservación de los recursos naturales, de manera voluntaria o en cumplimiento de una obligación mediante el pago de recursos económicos que son entregados a los usuarios que pueden ser personas o comunidades que viven o poseen zonas de interés ecosistémicos.

Los recursos aportados por las personas naturales y jurídicas son recepcionados a través de un mecanismo financiero adecuado para el posterior pago a las personas o comunidades vinculadas.

Para desarrollar estas actividades el esquema de PSA deberá contar con un operador cuya labor será:

a) Desarrollar y Administrar una plataforma web donde se podrá visibilizar las personas y/o comunidades vinculadas en el esquema de PSA.

b) Constituir un esquema fiduciario de administración de los recursos.

c) Realizar los pagos a los receptores previa autorización de la Autoridad Ambiental o Parques Nacionales Naturales de Colombia.

d) Suministrar los soportes de pagos y suministro de indicadores.

e) Suscribir los acuerdos necesarios para el funcionamiento del instrumento.

f) Administrar las bases de datos.

Artículo 7°. Receptor del pago. Serán las personas y/o comunidades que cumplan con los siguientes requisitos de selección y los demás establecidos por las Autoridades Ambientales Regionales y Locales y Parques Nacionales Naturales de Colombia:

1. Ser propietario poseedor o tenedor del predio objeto de pago, o cumplir con las condiciones establecidas para la celebración de acuerdos en el marco de la estrategia de restauración participativa conforme a las políticas de Parques Nacionales Naturales de Colombia. El predio en consideración debe ser un ecosistema de importancia estratégica o áreas con función amortiguadora de las áreas del Sinap.

2. El receptor del pago debe derivar su sustento económico de actividades agropecuarias o del uso del ecosistema estratégico.

Artículo 8°. Acuerdos ambientales: los receptores del pago deberán suscribir con las autoridades ambientales regionales o locales o Parques Nacionales Naturales de Colombia un acuerdo donde se establecerá como mínimo lo siguiente:

- a) Nombre.
- b) Cédula.
- c) Tiempo de pago.
- d) Área total del predio.
- e) Área o ecosistema estratégico o con función amortiguadora de las áreas del Sinap.
- f) Georreferenciación y/o identificación del predio.
- g) Compromiso de conservar el área o ecosistema estratégico o con función amortiguadora de las áreas del Sinap, de acuerdo con los parámetros definidos con cada autoridad ambiental.
- h) Autorización para publicar la información en la plataforma web.
- i) Autorización para ser incluido en procesos de capacitación, acompañamiento técnico y procesos productivos sostenibles.
- j) Las demás que estimen conveniente las autoridades ambientales o Parques Naturales Nacionales de Colombia.

Artículo 9°. *Cuantía del pago*. Será establecido por las autoridades ambientales o Parques Naturales Nacionales de Colombia de conformidad a los lineamientos establecidos para los PSA por el MADS o en su defecto por el estudio del caso debidamente soportado en todo caso no superará los 4 smlmv.

Artículo 10. *Medidas de Verificación*. El programa estará condicionado a la verificación monitoreo y seguimiento por parte de cada autoridad ambiental o Parques Naturales Nacionales de Colombia en la periodicidad que esta estime conveniente, con participación de la comunidad.

Parágrafo. Cuando se incumpla el acuerdo o halla afectación ambiental la autoridad ambiental regional o local o Parques Naturales Nacionales de Colombia deberá retirar el receptor del pago del programa.

Artículo 11. El pago que se realizará a los receptores podrá ser con recursos de:

- Los recursos de que trata el parágrafo 1° del artículo 174 del Plan Nacional de Desarrollo Ley 1753 de 2015.
- Los recursos de que trata el artículo 111 de la Ley 99 de 1993.
- Los recursos que destinen para tal fin las autoridades ambientales dentro de su plan de acción.
- Los recursos que los diferentes sectores públicos o privados destinen para el posconflicto.
- Los demás recursos que las leyes destinen al pago por servicios ambientales o por incentivos a la conservación y los que las autoridades ambientales gestionen a través de las alianzas públicas o público - privadas.

Solo hasta el 10% de los recursos destinados al pago por compensaciones o pérdida de biodiversidad y de los de inversión forzosa de que trata el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, podrán ser destinados a gastos de funcionamiento propios del esquema.

Los recursos que se destinen para la financiación de estos esquemas serán administrados a través de un esquema fiduciario.

Parágrafo 1°. La operación del instrumento a través de la plataforma web puede realizarse a través de un tercero y el control y seguimiento estará a cargo de las autoridades ambientales regionales o locales y de Parques Naturales Nacionales de Colombia.

Parágrafo 2°. Para el adecuado funcionamiento del instrumento se podrá suscribir convenios contratos o acuerdos con los entes públicos y/o privados conforme a las leyes.


Artículo 12. *Periodicidad de los pagos*. Los pagos se realizarán por el tiempo de pago que se establezca en los acuerdos.

Parágrafo. El esquema de pagos deberá ser a través del mecanismo de bancarización e inclusión financiera y quedará exento de comisiones.

Artículo 13. *Del fortalecimiento de proyectos productivos sostenibles y de la educación*. Con el fin de generar alternativas sostenibles y amigables con el medio ambiente para la utilización de los recursos naturales con los receptores del pago, se contará con el apoyo de los demás organismos del Estado, quienes fortalecerán el programa a través de sus líneas de acción.

Artículo 14. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Atentamente,


NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN
 Representante a la Cámara
 Departamento de Antioquia
 Partido Conservador Colombiano

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Objeto de la iniciativa

El presente proyecto de ley tiene como propósito, establecer como instrumento para la solución de conflictos socioambientales los esquemas de pago por servicios ambientales PSA, como una alternativa para el posconflicto, y que a su vez contribuirá al logro de los compromisos adquiridos por el país frente al cambio climático.

De conformidad con lo anterior, se procede a realizar las siguientes consideraciones respecto al proyecto:

En la Cumbre Mundial sobre medio ambiente humano –Estocolmo 1972– surge la valoración política, jurídica y económica de los recursos naturales renovables. En esta cumbre se trataron temas como:

“...El hombre es a la vez, obra y artífice del medio que lo rodea”.

“...La peor de las contaminaciones es la pobreza, la protección ambiental exige hacer partícipes a todos los miembros de la familia humana del que se empezaba a denominar principio de la calidad de vida”.

“...El crecimiento natural de la población plantea continuamente problemas relativos a la preservación del medio ambiente y se deben adoptar normas y medidas apropiadas, según proceda, para hacer frente a estos problemas”.

La idea del pago por servicios ambientales comienza a materializarse en Colombia con la expedición de la Ley 23 de 1973 en el artículo 7°, por medio de la cual se otorgaron facultades al Gobierno Nacional para

la creación de incentivos y estímulos económicos para fomentar programas e iniciativas encaminadas a la protección del medio ambiente así:

“Artículo 7°. El Gobierno nacional podrá crear incentivos y estímulos económicos para fomentar programas e iniciativas encaminadas a la protección del medio ambiente”.

Posteriormente, bajo la expedición del Decreto 2811 de 1974, por medio del cual se crea el “Código de Recursos Naturales Renovables” Parte III Título I “**artículo 13**. Con el objeto de *fomentar la conservación, mejoramiento y restauración del ambiente y de los recursos naturales renovables, el Gobierno establecerá incentivos económicos*”.

Es decir, desde hace 42 años se viene hablando de pago por servicios ambientales en nuestro país y a la fecha el tema no ha tenido gran importancia.

Ahora bien, la Constitución Política de 1991 o mejor llamada la Constitución Ecológica, en varias de sus disposiciones ampara derechos y obligaciones del siguiente tenor:

- Proteger su diversidad e integridad.
- Conservar las áreas de especial importancia ecológica.
- Fomentar la educación ambiental.
- Planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.
- Prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.
- Imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente.
- Cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.
- El saneamiento ambiental es un servicio público a cargo del Estado.

Es así como incluye un gran número de disposiciones ambientales estableciendo como garante de estos postulados al Estado colombiano y como una obligación de protección del medio ambiente en cabeza de los ciudadanos.

Posteriormente la Ley 99 de 1993, contempla esta categoría de incentivos como uno de sus soportes, al determinar que es obligación del Estado considerar los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos en las acciones asociadas con la prevención, corrección, restauración o conservación del medio ambiente, y corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la formulación de las políticas nacionales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables. Y en el literal g) del artículo 116 está ley autoriza al Presidente de la República para establecer un régimen de incentivos incluidos los económicos para promover el aprovechamiento, uso sostenible, la recuperación y la conservación de los ecosistemas naturales por parte de los propietarios privados.

En el mismo contexto, la Ley 99 de 1993 crea el Ministerio del Medio Ambiente y reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de donde nace el Sistema Nacional Ambiental (SINA), entendi-

do este como “*El conjunto de orientaciones, recursos, programas e instituciones*” que permiten la puesta en marcha de los principios de protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables; otorgando a las Corporaciones gran autonomía para la distribución de su presupuesto y la posibilidad de implementar esquemas de pago por servicios ambientales en su jurisdicción esquemas que ayudan al logro los objetivos y metas ambientales del SINA.

Así las cosas, dada la gran utilidad de los esquemas de PSA, el Gobierno nacional comenzó a incluir en los planes de desarrollo aspectos relacionados con el pago por servicios ambientales; Por lo tanto, mediante el artículo 111 de la Ley 1151 de 2007, se impone la obligación a las entidades territoriales de dedicar un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de las zonas de su territorio donde se encuentre el recurso hídrico que surte de agua los acueductos municipales y distritales o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales. Otra norma que se ha quedado en un mero postulado debido a que los pocos entes territoriales que lo han aplicado lo han hecho solo para el caso de compra de tierras pero ninguno ha destinado los recursos para la implementación de esquemas de PSA.

Aunque lo anterior encuentra un desarrollo más amplio mediante el Decreto 953 de 2013, este decreto impone una transitoriedad en la implementación del esquema y una carga al ente territorial que consiste en la obligatoriedad de comprar el predio al cabo de 5 años de implementado es esquema de PSA lo que conlleva a la inaplicabilidad de estos esquemas basados en esta norma.

Insistiendo en lo mismo, el nuevo Plan Nacional de Desarrollo en su artículo 174 modificó el artículo 108 de la Ley 99 de 1993, donde estableció que la nación además de la adquisición de áreas de interés estratégico para la conservación de los recursos naturales podrá implementar esquemas de pagos por servicios ambientales u otros incentivos económicos y dispuso que dichos esquemas podrán ser financiados con los recursos de que trata los artículos 43 (tasas por utilización de aguas) y 45 (transferencias del sector eléctrico) de la Ley 99 de 1993, la inversión forzosa de que trata el párrafo 1° del artículo 43 (Decreto 1900 de 2006 antes mencionado) de la misma ley las compensaciones por pérdida de biodiversidad en el marco de la licencia ambiental y el CIF con fines de conservación del párrafo del artículo 253 del Estatuto Tributario.

Lo anterior, permite un campo de aplicación más amplio en el tema de PSA en el país aunque está pendiente el tema de la reglamentación por parte de MADS.

Las personas naturales de derecho público o privado, derivan un sustento normativo para participar o implementar esquemas de PSA de las normas del bloque de constitucionalidad que imponen el deber de proteger el medio ambiente y los recursos naturales.

Atendiendo la situación actual de nuestro país con el tema de la paz y del posconflicto, los esquemas de PSA se perfilan como un mecanismo para resolver conflictos socioambientales para que las comunidades participantes permanezcan o retornen y defiendan sus territorios, con acceso y control de los recursos naturales, mejorando su calidad de vida y accediendo a conocimiento, tecnologías, servicios, reconstruyendo así una sociedad más justa e incluyente, con una cultura de

paz desde la base, con oportunidades para todos fortaleciendo el Estado de derecho.

En el nuevo Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018 *“Todos por un nuevo país”*, se impulsa la implementación de los esquemas de PSA en ecosistemas estratégicos, como herramienta para la conservación y recuperación de servicios ecosistémicos, es claro que uno de los riesgos señalados para el posconflicto es el incremento de la deforestación debido al retorno de personas a las áreas rurales o a la apertura de grandes regiones, previamente inaccesibles, para actividades productivas. Muchas de las áreas potencialmente afectadas por la tala que seguramente superará las 150.000 ha/año en 2015, son sitios estratégicos para la provisión de servicios ecosistémicos, de los cuales dependerá la continuidad y sostenibilidad de los programas de desarrollo social y económico a toda escala y por ende el bienestar de la población.

Los procesos ecológicos de los ecosistemas naturales suministran a la humanidad una gran e importante gama de servicios gratuitos de los que dependemos. Estos comprenden el mantenimiento de la calidad gaseosa de la atmósfera (la cual ayuda a regular el clima), el mejoramiento de la calidad del agua; la regulación del ciclo hidrológico, incluyendo la reducción de la probabilidad de serias inundaciones y sequías; protección de las zonas costeras por la generación y conservación de los sistemas de arrecifes de coral y dunas de arena; generación y conservación de suelos fértiles; control de parásitos de cultivos y de vectores de enfermedades; polinización de cultivos; disposición directa de alimentos provenientes de medios ambientes acuáticos y terrestres; así como el mantenimiento de una vasta *“librería genética”* de la cual el hombre ha extraído las bases de la civilización en la forma de cosechas, animales domesticados, medicinas y productos industriales. (<http://www.biodiversidad.gob.mx/ecosistemas/serviciosam.html>).

Por cientos de años la humanidad no le dio importancia a la generación de estos servicios ya que se consideraban inagotables. Actualmente, es claro que es necesario conservar los ecosistemas en el mejor estado, ya que de sus servicios ambientales depende la supervivencia del planeta y sus habitantes.

Con el análisis realizado a varios esquemas de PSA que operan actualmente en el país como es el caso de BanCO₂ *“Servicios Ambientales Comunitarios”* implementado en 23 Corporaciones Autónomas y de Desarrollo Sostenible que hacen parte del SINA se evidencia la materialización de los principios seleccionados como pilares de la presente ley, debido a que además de la protección del ecosistema estratégico se reivindican estas comunidades lejanas y olvidadas por el Estado (construcción de paz), se fomenta la cultura de protección de los recursos naturales y el uso sostenible de los mismos (Resolución de conflictos socioambientales) el cumplimiento en la transferencia de los recursos de conformidad a los acuerdos establecidos con las comunidades (Confianza) la vinculación al esquema de las diferentes personas y/o comunidades y con el posconflicto se requiere de acciones que permitan el asentamiento de la población retornada, en condiciones dignas y en equilibrio con el medio ambiente (inclusión) el mejoramiento de la calidad de vida de las personas y la superación de la pobreza (Equidad).

El instrumento se materializa en la aplicación de los esquemas de PSA que consisten básicamente en los siguientes elementos: identificación de los recursos, identificación de los ecosistemas estratégicos a conservar y la identificación de la comunidad y/o persona(s) a vincular o receptores del pago.


Los conflictos socioambientales han girado al alrededor de la propiedad o posesión sobre los recursos naturales que necesitan las personas, comunidades y naciones para producir bienes y servicios que satisfagan sus necesidades, con el retorno de las comunidades a sus territorios en posconflicto la tarea del Estado debe basarse en la búsqueda de alternativas para estas personas sin que sufra el medio ambiente.

Los receptores del pago serán clasificados de acuerdo a su estrato socioeconómico, teniendo prioridad aquellos cuya condición social y económica sea más desfavorable, esto con el fin convertir la protección de los ecosistemas en proyectos productivos y no generar una presión sobre los mismos.

En general los esquemas de PSA han sido bien acogidos por las personas y/o comunidades por contribuir con sus ingresos, hay preocupación por la sostenibilidad de las familias luego del retiro del pago, por tal motivo es fundamental la articulación con otros entes del Estado para implementar proyectos productivos con el apoyo de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible y demás entidades del Estado como Ministerio de Agricultura, Ministerio de Educación etc. para sensibilizar las comunidades, apoyar nuevas iniciativas y culturizar frente al cuidado de los ecosistemas.

La cuantía del pago está determinada por el costo de oportunidad definido en la presente ley como *“el valor mínimo basado en una alternativa económica viable sostenible y que permita mejorar la calidad de vida de las comunidades”*. Esto varía según la zona del país donde se implemente el esquema.

Cordialmente,


NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN
 Representante a la Cámara
 Departamento de Antioquia
 Partido Conservador Colombiano

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 20 de julio del año 2016, ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 005 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 006 DE 2016
CÁMARA

por medio de la cual se prohíbe la utilización de elementos que laceren, mutilen, hieran, quemen o den muerte en espectáculos públicos a animales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:


Artículo 1°. Los espectáculos de rejoneo, coleo, las corridas de toros, novilladas, corralejas, becerradas y tientas, así como las riñas de gallos y los procedimientos utilizados en estos espectáculos que se realicen en el territorio nacional, no podrán utilizar elementos que laceren, mutilen, hieran, quemen o den muerte al animal utilizado en el espectáculo.

Artículo 2°. Para la expedición de los permisos de estos espectáculos, el Alcalde o su delegado deberá tener en cuenta el cumplimiento de las normas de protección animal y en caso de constatar que se utilicen elementos que laceren, mutilen, quemen, hieran o den muerte al animal en el espectáculo, de manera inmediata el alcalde o su delegado deberá ordenar la suspensión del mismo.

Parágrafo. Para el efecto, los organizadores, solicitantes, o responsables del espectáculo, deberán firmar un acta en la que se comprometerán a cumplir con lo tratado en la presente ley.

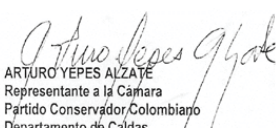
Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su publicación.

Presentado por:


NICOLÁS ALVARÁN
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia
Partido Conservador Colombiano

ALFREDO GUILLERMO TRIANA
Representante a la Cámara
Partido de Unidad Nacional
Departamento de Cundinamarca

INTY RAUL ASPRILLA REYES
Representante a la Cámara
Partido Verde
Bogotá D.C.


ARTURO YEPES ALZATE
Representante a la Cámara
Partido Conservador Colombiano
Departamento de Caldas

KAREN VIOLETTE CURE CORCIONE
Representante a la Cámara
Cambio Radical
Departamento Bolívar

JULIO GALLARDO ARCHBOLD
Representante a la Cámara
Partido Conservador Colombiano
Departamento de San Andrés y Providencia

ALONSO JOSÉ DEL RÍO CABARCAS
Representante a la Cámara
Partido de Unidad Nacional
Departamento de Bolívar

ALEXANDER GARCÍA RODRÍGUEZ
Representante a la cámara
Partido de Unidad Nacional
Departamento del Guaviare

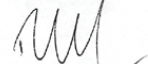
CIRO FERNANDEZ NUÑEZ
Representante a la Cámara
Cambio Radical
Departamento de Santander

LUCIANO GRISALES LONDOÑO
Representante a la Cámara
Partido Liberal Colombiano
Departamento del Quindío

FLORA PERDOMO ANDRADE
Representante a la Cámara
Partido Liberal Colombiano
Departamento del Huila

NERY OROS ORTIZ
Representante a la Cámara
Partido de Unidad Nacional
Departamento del Vichada

CRISANTO PIZO MAZABUEL
Representante a la Cámara
Partido Liberal Colombiano
Departamento del Cauca


RUBEN DARIO MOLANO PIÑEROS
Representante a la Cámara
Centro Democrático
Departamento de Cundinamarca


ANGEL MARIA GAITAN PULIDO
Representante a la Cámara
Partido Liberal Colombiano
Departamento del Tolima

FRANKLIN DEL CRISTO LOZANO DE LA OSSA
Representante a la Cámara
Opción Ciudadana
Departamento del Magdalena


FERNANDO SIERRA RAMOS
Representante a la Cámara
Centro Democrático
Departamento del Meta

MARCO SERGIO RODRÍGUEZ MERCHAN
Representante a la Cámara
Partido Liberal Colombiano
Departamento del Vichada

EDUARDO JOSE TOUS DE LA OSSA
Representante a la Cámara
Partido de Unidad Nacional
Departamento de Córdoba

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Apreciados congresistas

Desde hace ya bastante tiempo, la protección de los animales se ha convertido en una preocupación social, cultural y ambiental ampliamente expandida, cuya vinculación actual ha llevado a las administraciones municipales a cuestionarse frente a posibles modificaciones de los regímenes jurídicos dentro de sus competencias y asumir postulados, políticas y marcos normativos que estén a la altura de las exigencias éticas de los nuevos movimientos sociales y políticos.

Si bien tradicionalmente estas preocupaciones durante muchos años estuvieron restringidas a las situaciones de maltrato, violencia y abandono de los llamados “animales domésticos” (p. ej. caninos y felinos)¹, actualmente dichas discusiones se han ampliado para cobijar, además, el maltrato y la violencia que se ejercen contra los demás animales domesticados, exóticos y silvestres² que puedan ser utilizados a nivel industrial, en espectáculos, aficiones y oficios.

Es evidente que Colombia ha comenzado a desarrollar en su marco normativo y estructura territorial administrativa una línea que tiende hacia la consideración moral de los animales como una obligación que el Estado le impone a los particulares, si antes los animales eran considerados como cosas con el Decretoley 2811 de 1974 en nuestro país dejaron de ser bienes muebles, para convertirse en recursos naturales, esto generó una transformación normativa que aún sigue su curso colmando de cambios trascendentales nuestras herramientas jurídicas, como las sentencias, fallos de tutela, decretos, acuerdos y leyes.

De manera especial la “fauna silvestre” por ser parte de nuestra biodiversidad y por lo tanto propiedad de la nación; sin embargo, la concepción antropocéntrica

¹ El municipio de Medellín se ha caracterizado por la creación del primer Centro de Bienestar Animal en Colombia con el CBA “La Perla”, que surge como un icono en la protección de la fauna doméstica canina y felina en aplicación del Acuerdo Municipal número 25 de 2002 y el Acuerdo Municipal número 22 de 2007, “por medio del cual se establece una Política Pública para la protección integral de la fauna del Municipio de Medellín y se adicionan los Acuerdos números 32 de 1997; 25 y 42 de 2002”: http://www.medellin.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/N_admon/obj/pdf/laperla.pdf.

² Artículo 687 del Código Civil colombiano, artículo 29 de la Ley 84 de 1989 y la Sentencia T-1039 de 2007, M. P. doctor Humberto Sierra Porto.

que ha acompañado nuestro ordenamiento jurídico delimitaba la protección de los animales bajo el principio de la utilidad que estos representaban para el hombre, quedando desprotegidos aquellos que no le generaban algún valor agregado a la especie humana; esta concepción ha ido cambiando paulatinamente hasta llegar finalmente a la Sentencia C-666 del 30 de agosto del 2010, en la cual no solo se confirma que en el rejoneo, coleo, corridas de toros, novilladas, corralejas, becerradas y tientas, riñas de gallos y los procedimientos utilizados en estos espectáculos, se realizan actividades que por su razón de ser dañan inevitablemente a ciertos animales (lo que en principio no había sido analizado en ninguna de las sentencias anteriores relacionadas con los animales) no son sujetos de derechos fundamentales, sin que ello quiera decir que dejan de ser sujetos de protección por parte del Estado.

De esta manera, la nueva realidad jurisprudencial y social en cuanto a los hechos y manifestaciones culturales que involucran la participación de animales pone de presente que:

1. La protección de los animales constituye un tema de innegable actualidad social, ambiental y cultural.

2. Está emergiendo en el mundo una nueva conciencia planetaria y nuevas sensibilidades subjetivas sobre las formas de relacionarnos con las otras expresiones de vida;

3. En Colombia se está gestando un cambio cultural profundo que se manifiesta en los miles de ciudadanos y ciudadanas que exigen respecto a los animales y la prohibición de prácticas contrarias a la solidaridad, la convivencia y la paz.

De igual forma la recién aprobada ley que endurece las medidas para quienes maltratan a un animal, no contempla penalizar a las personas que practiquen tradiciones como el coleo o la tauromaquia.

Esta ley, que defendí y apoyé en su trámite legislativo, dio un paso histórico, pues ahora los animales serán considerados “**como seres sintientes**”, ya los animales no son considerados como “una silla o un sofá”, por la ley colombiana.

La ley contempla que quien “por cualquier medio o procedimiento” maltrate a un animal doméstico, amansado, silvestre o exótico causándole la muerte o lesiones que afecten su salud o integridad física podrá pagar penas que van de los 12 a los 26 meses de prisión y multas que van desde los 5 a los 60 salarios mínimos legales vigentes.

En la actualidad, los animales son víctimas de distintos tipos de maltrato que van desde los golpes, sobrecargas de trabajo, hasta el abandono, que tiene multas de 2 a 20 salarios mínimos.

También se incluye a los expendios de animales que deben reunir requisitos de higiene y buen trato para las especies que comercializan.

LEGISLACIÓN COLOMBIANA

La legislación se ha venido mejorando para bien de los animales:

- Sentencia de la Corte Constitucional C-666/2010 - Califica a los animales como seres sintientes y dice al Congreso que debe legislar para disminuir el maltrato a los animales en los espectáculos. Prohíbe el uso de dineros públicos en estos espectáculos.

- Sentencia C-889/2012, que modifica algunos aspectos de la C-666/2010.

- Ley 5ª de 1972 - Por la cual se provee a la fundación y funcionamiento de Juntas Defensoras de animales.

- Decreto 1608 de 1978 - Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables

- Ley 9ª del 79 (Código Sanitario) (artículo 307, el sacrificio de animales para consumo solo podrá realizarse en mataderos autorizados).

- Ley 84 de 1989- Ley de Protección Animal Colombiana.

- Ley 99 del 93, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente

- Ley 557 de 2000 - Sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines.

- Ley 576 de 2000 - Código de Ética para el ejercicio profesional de la medicina veterinaria, la medicina veterinaria y zootecnia.

- Ley 611 de 2000 - Por la cual se dictan normas para el manejo sostenible de especies de Fauna Silvestre y Acuática.

- Ley 746 de 2002 - Reglamento de Tenencia y Registro de Perros Potencialmente Peligrosos

- Ley 916 de 2004 - Reglamento Nacional Taurino

- Decreto 1666 de 2010 - por el cual se establecen medidas relacionadas con la sustitución de vehículos de tracción animal.

- **Ley 1774 de 2016**, por medio de la cual se modifican el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el Código Penal y se dictan otras disposiciones.

• ANTIOQUIA

ORDENANZA 34 de 2007 - Por la cual se crean los albergues regionales

• MEDELLÍN

- Acuerdo Municipal 25 de 2002 - Se crea el Parque Ecológico La Perla y El Refugio

Escuela Ambiental y se dictan otras disposiciones

- ACUERDO MUNICIPAL 49 de 2003 - Prohibición de Marranadas en Medellín

- ACUERDO MUNICIPAL 42 de 2004 - Reglamenta la participación de animales en espectáculos públicos y privados en Medellín

PROTOCOLO número 9 de 2007 - Atención de Animales Domésticos Heridos o Maltratados, por medio del cual se establece una Política Pública para la protección integral de la fauna del Municipio de Medellín y se adicionan los Acuerdos números 32 de 1997; 25 y 42 de 2002

- ACUERDO MUNICIPAL 200 DE 2010 - Animal de Compañía Comunal

• Municipio de Bello

- ACUERDO MUNICIPAL 031 DE 2008, Por medio del cual se declara la ciudad contraria a espectáculos crueles con animales.

• Políticas Públicas

- Medellín: ACUERDO MUNICIPAL 22 DE 2007

- Bogotá: Decreto 242 de 2015

Es por estas razones apreciados colegas parlamentarios que presentamos a consideración esta iniciativa que pretende acabar con la utilización de elementos que laceren, mutilen, hieran, quemen o den muerte en espectáculos públicos a animales.

Cordialmente,

NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALFREDO GUILLERMO MOLINA
ALVARÁN TRIANA
Representante a la Cámara Representante a la Cámara
Partido Conservador Colombiano Partido de Unidad Nacional
Departamento de Antioquia Departamento de Cundinamarca
Partido Conservador Colombiano

INTY RAUL ASPRILLA REYES ARTURO YEPES ALZATE
Representante a la Cámara Representante a la Cámara
Partido Verde Partido Conservador Colombiano
Bogotá D.C. Departamento de Caldas

KAREN VIOLETTE CURE CORCIONE JULIO GALLARDO ARCHBOLD
Representante a la Cámara Representante a la Cámara
Cambio Radical Partido Conservador Colombiano
Departamento Bolívar Departamento de San Andrés y
Providencia

ALONSO JOSÉ DEL RÍO CABARCAS ALEXANDER GARCÍA RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara Representante a la Cámara
Partido de Unidad Nacional Partido de Unidad Nacional
Departamento de Bolívar Departamento del Guaviare

CIRO FERNANDEZ NUÑEZ LUCIANO GRISALES LONDOÑO
Representante a la Cámara Representante a la Cámara
Cambio Radical Partido Liberal Colombiano
Departamento de Santander Departamento del Quindío

FLORA PERDOMO ANDRADE NERY OROS ORTIZ
Representante a la Cámara Representante a la Cámara
Partido Liberal Colombiano Partido de Unidad Nacional
Departamento del Huila Departamento del Vichada

CRISANTO PIZO MAZABUEL RUBEN DARIO MOLANO PIÑEROS
Representante a la Cámara Representante a la Cámara
Partido Liberal Colombiano Centro Democrático
Departamento del Cauca Departamento de Cundinamarca

ANGEL MARIA GAITAN PULIDO FRANKLIN DEL CRISTO LOZANO DE
Representante a la Cámara LA OSSA
Partido Liberal Colombiano Representante a la Cámara
Departamento del Tolima Opción Ciudadana
Departamento del Magdalena

FERNANDO SIERRA RAMOS MARCO SERGIO RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara MERCHAN
Centro Democrático Representante a la Cámara
Departamento del Meta Partido Liberal Colombiano
Departamento del Vichada

EDUARDO JOSE TOUS DE LA OSSA
Representante a la Cámara
Partido de Unidad Nacional
Departamento de Córdoba

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 20 de julio del año 2016, ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 006 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán y otros honorables Representantes.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 007 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se establecen requisitos ambientales para la construcción de vías terrestres y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer los requisitos ambientales que deben cumplir los proyectos de vías terrestres nuevas, principalmente carreteras de todo orden, y los ajustes aplicables a las carreteras existentes.

Artículo 2°. *Definiciones.*

Corredor ecológico. Para efectos de esta ley, se entiende por corredor ecológico una faja boscosa de longitud y ancho variables, que interconecta partes fragmentadas de un mismo ecosistema, permitiendo el flujo de especies y asegurando la continuidad del ecosistema. El corredor puede quedar por encima o por debajo de las calzadas de la vía.

Hábitat. De conformidad con la propia definición de la Convención de Biodiversidad, "es el lugar o tipo de ambiente en el que existen naturalmente un organismo o una población".

Fragmentación del ecosistema. Para efectos de esta ley, se entiende por fragmentación del ecosistema, la interrupción de la continuidad del hábitat de las especies, causada por actividades relacionadas con las obras viales y complementarias.

Artículo 3°. *Obligación de diseño.* A partir de la vigencia de esta ley, todo proyecto vial terrestre de longitud mayor de 5 kilómetros en sectores rurales, que en su recorrido fragmente ecosistemas terrestres, está en la obligación de incluir la localización y diseño de corredores ecológicos, ajustados a los requisitos de esta ley.

Artículo 4°. *Requisitos de diseño.* Los corredores ecológicos de que trata esta ley, pueden lograrse mediante procesos constructivos viales tales como túneles, deprimidos o soterrados, viaductos o cualquier otra forma que permita una faja que interrumpa la discontinuidad del ecosistema. El ancho mínimo de la faja será 8 metros para carreteras de primer orden; de 6 metros para carreteras de segundo orden y ferrocarriles y de 4 metros para carreteras de tercer orden. El largo mínimo de la faja será igual a la sección vial establecida en la Ley 1228 de 2008, incluidos los retiros.

Artículo 5°. *Densidad de los corredores ecológicos.* La distancia máxima entre dos corredores ecológicos consecutivos será de 5 km en las vías nuevas y de 6 km en las vías existentes a la vigencia de esta ley.

Artículo 6°. *Obligaciones en las vías existentes.* En la red vial nacional existente a la vigencia de esta ley, se deben construir los corredores ecológicos con las mismas características especificadas en el artículo cuarto en un tiempo máximo de 5 años. Dentro de ese tiempo, y a partir de 2016, en los presupuestos de la nación, de los departamentos y de los municipios, según el orden de la vía, se deberán hacer apropiaciones presupuestales para darle cumplimiento a lo ordenado en esta ley.

Parágrafo 1° Los puentes sobre ríos y quebradas, cuya luz cubra el cauce y una parte del retiro, serán adaptables como corredores ecológicos en los términos de esta ley.

Parágrafo 2° Los túneles existentes y los viaductos se aceptan como corredores ecológicos, en los términos de esta ley.

Artículo 7°. *Cobertura*. La faja de corredor ecológico a que se refiere esta ley, deberá ser sometida a cobertura vegetal, acorde con la respectiva estructura.

Parágrafo 1°. El Estudio de Impacto Ambiental deberá contener un capítulo dedicado a los corredores ecológicos y en él se podrán incluir corredores nuevos a los del diseño vial, y proponer lugares diferentes de localización, atendiendo las respectivas caracterizaciones del entorno biótico.

Parágrafo 2°. En los corredores ecológicos de que trata esta ley, no se podrán construir senderos peatonales ni ciclovías.

Parágrafo 3°. El mantenimiento, si se requiere, del corredor ecológico estará a cargo del municipio en el cual se encuentre localizado.

Artículo 8°. *Área mínima para EIA*. En los términos de referencia y manuales para Estudios de Impacto Ambiental relacionados con las vías terrestres, el corredor mínimo establecido para la influencia directa y estudios ambientales y sociales no podrá ser inferior a un km a cada lado de la vía.

Artículo 9°. *Intervención de cauces*. A partir de la vigencia de esta ley, todo proyecto vial terrestre que en su recorrido deba cruzar ríos y quebradas de caudal superior a 5 l/s, deberá estudiar alternativas de no intervenir el cauce natural y el análisis de esas alternativas deberá quedar consignado en los diseños definitivos y en EIA.

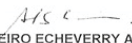
Artículo 10. *Prohibición especial en vías*. A partir de la vigencia de esta ley, el diseño de ninguna vía terrestre podrá afectar las zonas de recarga o el retiro de ronda de nacimientos de agua de caudal superior a 1 l/s. Los EIA deberán dedicar un capítulo al análisis del cumplimiento de esta norma.


Artículo 11. *Estudios hidrológicos e hidráulicos*. A partir de la vigencia de esta ley, los estudios hidrológicos e hidráulicos contemplados para las vías terrestres, deberán contener las obras necesarias para prevenir, mitigar, controlar y compensar los impactos y los respectivos presupuestos, los cuales se incluirán dentro del presupuesto de la obra total.

Artículo 12. *Interventoría comunitaria*. A partir de la vigencia de esta ley, los términos de referencia para los concursos de interventoría a las obras viales deberán incluir la obligación de contratar, dentro del equipo de interventoría, cuando menos un profesional idóneo, en representación de la comunidad, el cual tendrá entre sus funciones la vigilancia del cumplimiento de esta ley, así como del Plan de Manejo establecido en el Estudio de Impacto Ambiental.

Artículo 13. *Vigencia*. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Presentado por:


NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia
Partido Conservador Colombiano


Orlando Guzmán

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Honorables congresistas

Tres grandes problemas amenazan la supervivencia de la especie humana en este planeta y se constituyen en las mayores preocupaciones ambientales en todos los países, ellos son: el cambio climático, el agotamiento del agua dulce en cantidad y distribución y la disminución de la biodiversidad. Entre estos problemas existe un enorme grado de correlación directa, de tal manera que el agravamiento de cualquiera agrava los demás. Las vías, honorables congresistas, son indispensables para el desarrollo, para la intercomunicación entre las comunidades, para el comercio, para acceso a los servicios, para aprovechar adecuadamente las riquezas del paisaje, sin vías no hay progreso. Pero las vías, tan importantes como son, tienen que ajustarse al concepto, al mandato de Desarrollo Sostenible, que es el nuevo nombre del desarrollo, tal como se acordó en la Conferencia de Río de Janeiro y se ha ratificado en todos los escenarios por la comunidad de naciones.

No se requiere esfuerzo, para entender el enorme impacto adverso que las vías causan al medio ambiente: alteración de la biota toda, desestabilización de los suelos y los consiguientes derrumbes y deslizamientos, con enormes pérdidas de vidas y de recursos; alteración socioeconómica de los entornos; procesos migratorios inducidos por el cambio de valor de las tierras, cambios en los usos del suelo, que inducen destrucción o ataques severos a la biodiversidad; alteración de los cauces y cursos de agua, motivando la extinción de muchos nacimientos, o generando riadas destructoras, tantos impactos. Pero con la biodiversidad natural o modificada, toda vía fragmenta el ecosistema, en el estado en que se encuentre, alterando el hábitat de las especies e interrumpiendo sus ciclos y movimientos, reduce su espacio vital y en muchas veces lleva a la extinción.

Sabemos, honorables congresistas, que muchas especies son territoriales, ellas definen su microhábitat, ellas mismas lo delimitan y defienden, en la medida de sus posibilidades. No hemos estudiado mucho sobre dos aspectos:

a) Si el radio o área que el individuo traza como su hábitat tiende a ser relativamente constante y marcado por la genética, o si esa área depende de la cantidad de recursos vitales que el individuo, de manera específica, ha observado en el reconocimiento de su entorno; me inclino por la segunda;

b) Cómo se afecta el individuo si se le fragmenta el hábitat que él ha delimitado. En cualquier caso, el reto de nosotros, los sapiens, es encontrar un punto mínimo de alteraciones que garantice que muchas especies se salvan, si pensamos adecuadamente en ellas.

Uno de mis asesores ambientales, profesor en ingeniería, decía alguna vez a sus estudiantes, ya próximos a graduarse y hablando sobre el trazado antiambiental de las vías: “¿Díganme ustedes, por qué al trazar una carretera se busca ajustar el cauce de la quebrada a la rasante de la vía, en lugar de ajustar la rasante de la vía al cauce de la quebrada, sin intervenirla?”. No cabe duda de que en el trazado de nuestras vías, nos olvidamos, en la mayoría de las veces, del medio ambiente y eso hay que pararlo ya, ahora. Es indispensable que cada intervención a los cuerpos de agua que se localizan en el trazado de una vía sea adecuadamente justificada, pues la tecnología de hoy nos permite construirla

sin intervenir los cauces. Es el momento de las vías sostenibles.

En el trazado de nuestras vías, en muchas veces se violan expresos mandatos de la ley, que se encuentran escondidos o inmersos en normas de gran magnitud y contenido, como es el caso del Decreto 2811 de 1974.

En este sentido, se permite el trazado y la construcción por zonas de recarga de acuíferos y por retiros de ronda de los nacimientos de agua; la consecuencia no es otra que la desaparición de esos nacimientos, alterando gravemente el medio ambiente. Y es que la localización de las zonas de recarga no surge a simple vista, sino que requiere estudios detallados por personal especializado. Todos los congresistas han visto morir corrientes de agua, como consecuencia de haber afectado con una vía las zonas de recarga y los retiros de ronda. Es preciso expedir una ley, con toda fuerza, que impida, desde ahora y para siempre, que las vías, tan necesarias, nos priven del agua, que es el recurso esencial a la vida. Es el momento de las vías sostenibles. Pero también es necesario establecer de manera clara responsabilidades, tanto a los diseñadores, como a los constructores, como a las entidades del Estado y como a los autores de los EIA por las violaciones que por omisión o de manera deliberada, puedan presentarse.

A los estudios de impacto ambiental relacionados con vías, les falta rigor, muchos son documentos sin profundidad, carentes de detalles y presupuestos, en general, ignoran lo mandado en la Convención de Biodiversidad, ratificada por Colombia mediante Ley 165 de 1994. Esos estudios deben ser rigurosos en lo atinente a los impactos a la biodiversidad, principalmente de fauna, es necesario fijar un corredor mínimo, que estamos proponiendo de 2 kilómetros mínimos, pero que podría incrementarse. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución 0751 de marzo de 2015, por medio de la cual se fijan los términos de referencia para Estudios de Impacto Ambiental en Vías, por parte alguna aparece restricciones y obligaciones como las propuestas en este proyecto de ley.

El Congreso de Colombia ha sido laxo para darle adecuado cumplimiento y desarrollo al artículo 79 de la Constitución, en lo que tiene que ver con la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el medio ambiente. Sin pretender reglamentar esa parte, aquí se propone, cumpliendo no solamente lo establecido en la Constitución, sino lo mandado en el Convenio de Biodiversidad, que un profesional, en representación de la comunidad, ejerza interventoría a lo ordenado en esta ley y al cumplimiento de lo establecido en el Plan de Manejo del Estudio de Impacto Ambiental. Es que, honorables congresistas, en la mayoría de las veces los Planes de Manejo de los Estudios de Impacto Ambiental no se cumplen, por lo que quedan como un documento-requisito, sin valor real de ejecución.

Esta ley no será una panacea, pero será una herramienta eficaz para avanzar en las vías sostenibles que la comunidad reclama, el mundo todo. Sin duda, elevará un poco los costos, ¿pero acaso salvar especies no es un beneficio y patrimonio común, a lo cual no le podemos calcular valor? Cada especie que se extingue en un ecosistema es un eslabón menos en la cadena de la vida, como lo expresaba el Jefe Seattle, en su inolvidable Carta de la Tierra.

1. Objeto del proyecto de ley

El proyecto de Ley no es en sí extenso, pero su objeto es muy concreto, conexo y claro, todos en la búsqueda de un plan de carreteras que haga que estas infraestructuras, tan necesarias para el desarrollo del país, se logren de manera sostenible, en armonía con la biodiversidad, la conservación del agua y la prevención de impactos, merced a Estudios de Impacto Ambiental confiables y detallados.

Ámbito de socialización del proyecto

El proyecto que fue radicado bajo el número 187 de 2016 Cámara, el periodo pasado y de conformidad con el trámite parlamentario, la mesa directiva de la Comisión V, nombró como ponentes a los honorables Representantes *Marco Tulio Merchán* y *Nicolás Albeiro Echeverry*, dio traslado del proyecto a diferentes instancias del Gobierno y particulares, para que pudieran aportar al proyecto y su discusión, se destacan los siguientes aportes que permitieron mejorar la iniciativa parlamentaria que fue retirada y ahora es sometida nuevamente a consideración.

Foro de Medellín

El Proyecto de ley número 187 de 2016 Cámara, fue socializado en un foro realizado en la ciudad de Medellín, con participación de las corporaciones ambientales Corantioquia, Cornare y Corpourabá. También participaron algunos gremios, ONG y sectores de la academia. Algunas de las recomendaciones de ese foro hacen parte de las propuestas de modificación de esta iniciativa parlamentaria.

En general, los objetivos y alcances del proyecto de ley fueron compartidos por los asistentes.

Las consideraciones y observaciones nos permitieron enriquecer el articulado; presentamos una síntesis de las mismas y sus consideraciones.

Ministerio del Transporte

En comunicación, suscrita por el doctor Pío Rodolfo Barcena Villarreal, secretario del Ministerio, se fijan los criterios y observaciones de esta dependencia gubernamental.

En primer lugar, se destaca que no se encuentran observaciones de violación concreta de normas superiores y que se trata de observaciones juiciosas y respetuosas.

Una observación se refiere a que de conformidad con la Ley 99 de 1993 y la Ley 1682 de 2013, los proyectos viales tienen requisitos ambientales, condensados en la Resolución 751 de 2015 del Ministerio del Medio ambiente y que por lo mismo no debe reglamentarse legalmente dicha materia.

Resulta claro que si se quiere darle cumplimiento eficaz a los tratados de Biodiversidad de Río de Janeiro, es necesario establecer parámetros para los estudios de Impacto Ambiental.

El proyecto de Ley 187 de 2016, no le quita al Ministerio del Medio Ambiente sus facultades, simplemente establece unos requisitos, concordantes con las declaraciones de Biodiversidad y de Desarrollo Sostenible, en materia de Estudios de Impacto Ambiental. Son tan importantes los mandatos establecidos en las convenciones de Biodiversidad y de Desarrollo Sostenible, que no conviene que ellos queden al criterio

arbitrario de un funcionario y que es conveniente que la ley fije parámetros mínimos.

Otra observación se refiere al aparente limbo en que quedan los proyectos en ejecución y los realizados, frente a temas económicos y otros aspectos se refieren a que la adquisición de fajas obligadas concernientes a los corredores ecológicos altera el equilibrio económico con graves afectaciones.

Consideraciones: Esa apreciación no es correcta, pues las fajas adicionales resultan insignificantes en el contexto completo de una vía, ni siquiera un 0,5%. Esa visión del costo, sin compararlo con el beneficio, no es convincente para esta comisión. En otra de las respuestas se ahonda en este tema.

Otra observación se refiere a que la participación comunitaria ya está establecida en los denominados comités de veeduría ciudadana, que no implican costo para el proyecto.

Consideración: Hay una gran confusión en este aspecto. El proyecto de ley pretende una mayor rigurosidad en la participación de la comunidad, pero de manera técnica. Se busca que, obligatoriamente, un profesional idóneo, con anclaje en la comunidad, haga parte de la interventoría y que, dentro de sus funciones, tenga el seguimiento del Plan de Manejo Ambiental. Nada más conveniente. Resulta que la interventoría se ocupa muchas veces de detalles constructivos, pero olvida el EIA y el Plan de Manejo Ambiental. Son muchas las profesiones idóneas para hacer esos controles, sin alterar otros aspectos.

Cámara Colombiana de la Infraestructura

El doctor Juan Martín Caicedo Ferrer, director ejecutivo de la Cámara Colombiana de la Infraestructura, dirigió una comunicación en la cual expresa algunas observaciones y le comunica que ha enviado un oficio al Ministerio del Transporte y a la Agencia Nacional de Infraestructura, dando a conocer sus inquietudes en torno al proyecto.

En la comunicación dirigida a la doctora Natalia Abello, ex-Ministra de Transporte, se destacan y comentan algunos argumentos que se consideran relevantes.

Nuevamente, no se esgrimieron argumentos de índole constitucional que pudieran viciar el proyecto, es más, se empieza por reconocer la importancia de una política de desarrollo sostenible en las obras de infraestructura.

Una primera inquietud radica en que, en su concepto, se afectarían mucho las concesiones y obras en desarrollo y las concesionadas, con cambios que serían muy onerosos.

Consideración. Se parte de la base de que implica costos. Ahí no hay duda alguna. Pero Cámara de la Construcción no parte de una base objetiva de proporcionalidad de los mayores costos. En realidad, toda vía de hoy conlleva túneles y puentes. Los túneles son los métodos actuales de evitar largos desarrollos, con cortes y taludes pronunciados e inestabilidad de los suelos. Si se miran los prediseños de las vías 4G, se observa alta densidad de túneles, que en muchos tramos puede ser incluso mayor que la pedida en este proyecto de ley. Pensemos en los puentes, la buena parte de ellos reúnen las condiciones de corredor ecológico con leves obras y actividades.

Por otro lado, descontados los puentes y los túneles, que sabemos que cumplen, por parte alguna el proyecto hace exigencias de estructuras de alto costo y diseño. Estructuras simples, para una carga baja representada en sustratos de tierra y vegetación liviana.

Otro argumento es que se incrementan mucho las compras de predios, alterando el equilibrio, y se vuelven muy dispendiosas esas adquisiciones.

Consideración. No es exacto, en ningún sentido. Supóngase un corredor de 15 metros de ancho, según la propuesta, advirtiendo que esos anchos son modificados en esta ponencia. Sería adquirir 150 metros cuadrados más en cada lado, o sean 300 para el corredor ecológico. Asumiendo un valor por hectárea de 10 millones, que es relativamente alto en el promedio nacional, ya que se supone que se han escogido sitios no cultivados, esos 300 m² valdrían \$300.000. Si pensamos en una vía de 50 kilómetros, son tres millones para la vía. Se cae de su peso.

¿Dispendioso comprar unos metros más al mismo propietario?

Que la competencia de fijar los términos de referencia para los Estudios de Impacto Ambiental es de la ANLA y el Ministerio del Medio Ambiente y que una exigencia en la ley puede carecer de rigor técnico, generando un limbo jurídico.

Consideración. Hasta el momento es verdad, pero es igualmente verdad que la ley debe establecer parámetros para la actuación de la administración, ese es un espacio para la Ley, máxime en temas reglados y mandados por normas de carácter constitucional, como es el principio 17 de la Declaración de Río de Janeiro y la Convención de Biodiversidad. ¿Cuál puede ser el riesgo técnico de que la ley fije un corredor de 1 km a cada lado de la vía para hacer estudios de la biota en los EIA, conocer la biodiversidad y establecer medidas de protección? ¿No es eso lo que ordenan la Constitución y los Tratados? No, el error está en permitir unos estudios superficiales. Si queremos cambiar algunas realidades actuales, es porque no nos satisface como están.

En ese orden de ideas hemos construido una nueva propuesta legislativa en la cual destacamos los siguientes objetivos:

1.1 Establecimiento de un sistema de corredores ecológicos, que asegure la supervivencia de las especies de fauna terrestre, en los ecosistemas fraccionados por vías.

El objeto claramente definido en su artículo primero, busca establecer los requisitos ambientales que deben cumplir los proyectos de vías terrestres nuevas, principalmente carreteras de todo orden, y los ajustes aplicables a las carreteras existentes.

En el artículo segundo, que se refiere a las definiciones y conceptos concernientes al proyecto mismo, se hace una definición de lo que se entiende por corredor ecológico, para los efectos de esta ley. Aclaración de suma importancia, dado que, para algunos, el término corredor ecológico se aplica a grandes áreas y macroecosistemas que se interconectan. En realidad, en el mundo de hoy, el corredor ecológico puede aplicarse, como en el proyecto, a franjas verdes que interconectan partes de un ecosistema fraccionado por una vía y que permite el flujo de las especies de fauna, principalmente.

Los artículos tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo del proyecto de ley se refieren a los corredores ecológicos que deben establecerse, tanto en las carreteras en proyecto como en las ejecutadas y en ejecución.

1.2 Protección especial de retiros de ronda en ciertos cuerpos de agua de especial significación

Con el nombre de retiros de ronda la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han denominado los retiros a cuerpos de agua, cauces o nacimientos, establecidos en el art. 83 del Decreto 2811 de 1974 y el Decreto 1449 de 1977.

El artículo noveno del proyecto establece una condición, hasta hoy inexistente, de que en los diseños de vías se analice la alternativa de no intervenir negativamente los cauces de ríos y quebradas. Sobre este tema ahondamos adelante.

El artículo décimo del proyecto establece en forma expresa e inequívoca, que aunque se encuentra en forma tácita en el Decreto 1449 de 1977, es conveniente, en el sentido de prohibir que las vías alteren las zonas de recarga de acuíferos de significación.

El artículo undécimo se refiere a la obligación de que al intervenir con vías cuerpos de agua corrientes, se elaboren los estudios necesarios para controlar los impactos. Sobre el tema se ahonda adelante.

Todos estos temas apuntan a lograr que las vías no sean una causa que afecte de manera severa la oferta de agua dulce y a una lucha contra el cambio climático.

1.3. Establecimiento especial de una interventoría comunitaria en proyectos viales

El artículo decimosegundo establece una participación especial de la comunidad, en el equipo técnico de la interventoría, diferente a los procedimientos hasta ahora establecidos. Es una novedosa forma de participación que vale la pena analizar.

1.4. Requisitos especiales en los estudios de impacto ambiental relacionados con vías

El parágrafo 1° del artículo 7° se refiere a la obligación de introducir los corredores ecológicos en el EIA, proponiendo su localización.

El artículo octavo establece un corredor mínimo de análisis, para los efectos de estudios de impacto ambiental en vías.

En síntesis, el proyecto muestra varios objetivos congruentes con una política de vías sostenibles.

2. Fundamentos constitucionales y legales

La exposición de motivos del proyecto es abundante en la conceptualización interpretativa de normas de carácter constitucional y legal, en especial algunos tratados, elevados a bloque de constitucionalidad. Por otro lado, también abunda en normas legales, en especial el Decreto-ley 2811 de 1974.

Se hace un análisis de los fundamentos constitucionales y legales del proyecto, tanto sobre los incluidos en la exposición de motivos como de los que se desprenden del análisis del contenido del proyecto y sus objetivos.

2.1. Constitucionales

2.1.1 Artículo 79 de la Constitución. En la exposición de motivos se hace expresa mención, como so-

porte del proyecto de ley, del artículo 79 de la Constitución Política de Colombia. En efecto, el mencionado artículo dice así:

Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. **La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.**

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines contemplados en el artículo 67 de la Constitución.

Aunque el Congreso ha expedido varias leyes concernientes a la participación de la comunidad, en realidad no se ha expedido ninguna con el objeto específico de reglamentar el artículo 79 de la Constitución.

Este proyecto, amparado en la Constitución, pretende que la comunidad pueda estar presente en la interventoría de las obras viales, para garantizar que la obra se ejecuta con ajuste a los Estudios de Impacto Ambiental y sus respectivos Planes de Manejo.

2.1.2 Artículo 80 de la Constitución. Este artículo, que no es citado como soporte en la exposición de motivos, en verdad le da soporte. Citamos el artículo:

El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Asimismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

Es un axioma que no requiere demostración, el hecho de que las vías generan afectaciones sensibles al medio ambiente, y sobre este tema la exposición de motivos es muy profusa. No cabe duda de que el proyecto pretende prevenir y controlar factores de deterioro ambiental, generados en las obras viales, y que en este sentido pretende darle cumplimiento al contenido pertinente del artículo 80 de la Constitución.

2.1.3 Convenio de la biodiversidad biológica. Uno de los pilares fundamentales es darle desarrollo al Convenio sobre Biodiversidad Biológica, suscrito por la Comunidad de Naciones en 1992 y ratificado por Colombia mediante Ley 165 de 1994, con lo cual ha quedado incorporado en el bloque de constitucionalidad.

Nos referimos de manera concreta a algunas obligaciones que en virtud del Convenio contraen las partes, ellas son:

Literal c) del artículo 8° que dice: “**Promoverá la protección de ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales.**”. Se refiere a una obligación de las partes. Es absolutamente pertinente en los términos del proyecto de ley.

El artículo 6°, literal b) reza: “**b) Integrará, en la medida de lo posible y según proceda, la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica en los planes, programas y políticas sectoriales o intersectoriales**”. Es evidente que se genera para

cada una de las partes y todas las partes, la obligación de establecer procedimientos, políticas y acciones tendientes a la conservación de la biodiversidad. Evidentemente, los corredores ecológicos son una forma aceptable de lograr esos objetivos, en el caso de vías.

De especial relevancia, el artículo 14 que se refiere a la evaluación del impacto y la reducción al mínimo del impacto adverso, dice el literal a): **“a) Establecerá procedimientos apropiados por los que se exija la evaluación del impacto ambiental de sus proyectos propuestos que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica con miras a evitar o reducir al mínimo esos efectos y, cuando proceda, permitirá la participación del público en esos procedimientos”**.

Ahí quedan soportados dos de los objetivos enunciados en el proyecto de ley: La necesidad de ser rigurosos en la evaluación del impacto ambiental en los proyectos viales, de tal manera que pueda asegurarse la conservación de la biodiversidad y, de otro lado, la oportunidad de que la comunidad sea participe en la inventoría para vigilar el desarrollo de las obras.

2.1.4 Principio 17 de la declaración de Río de Janeiro sobre medio ambiente

El principio 17 de la declaración de Río de Janeiro se refiere a la evaluación del impacto ambiental. Dice textual:

“Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente”.

Resulta claro que las exigencias especiales en torno a la rigurosidad de los estudios de impacto ambiental, tienen soporte en este principio, elevado a bloque de constitucionalidad.

2.2 Legales

De conformidad con el artículo 114 de la Constitución, el Congreso tiene la facultad de expedir y modificar las leyes, de tal manera que puede modificar las existentes.


3. Conclusiones

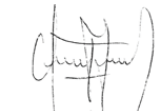
El establecimiento de un sistema de corredores ecológicos, que garantice la continuidad de los ecosistemas fragmentados por vías, es altamente necesario para garantizar la supervivencia de muchas especies amenazadas, es un paso más en el logro de una política de desarrollo sostenible.

Lograr que las vías respeten las zonas de nacimientos y recarga de acuíferos es una obligación legal y ética que la ley debe garantizar. Tenemos que lograr que las vías se ejecuten afectando al mínimo el más importante recurso de la vida, que es el agua.

Los costos de implementar el sistema de corredores ecológicos, con la premisa de que muchos están contruidos y solo requieren adaptaciones, resultan ampliamente compensados con el beneficio ambiental de garantizar agua dulce y la supervivencia de muchas especies, hoy amenazadas de muerte por la movilidad vial. De paso, se le está dando cumplimiento y desarrollo a lo establecido en el Convenio de Biodiversidad Biológica.

Cordialmente,


 NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN
 Representante a la Cámara
 Departamento de Antioquia
 Partido Conservador Colombiano


 Orlando Guerra

CÁMARA DE REPRESENTANTES
 SECRETARÍA GENERAL

El día 20 de julio del año 2016, ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 007 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Representantes *Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán* y *Orlando Guerra de la Rosa*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

Gaceta número 532 - Martes, 26 de julio de 2016
 CÁMARA DE REPRESENTANTES
 PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 004 de 2016 Cámara, por medio de la cual se incluyen sin costo adicional un paquete de productos y/o servicios financieros por el pago de la cuota de manejo de las tarjetas débito y crédito.	1
Proyecto de ley número 005 de 2016 Cámara, por medio de la cual se adoptan unas medidas de política para la solución de conflictos socioambientales con esquemas de pago por servicios ambientales PSA	2
Proyecto de ley número 006 de 2016 Cámara, por medio de la cual se prohíbe la utilización de elementos que laceren, mutilen, hieran, quemem o den muerte en espectáculos públicos a animales y se dictan otras disposiciones.....	6
Proyecto de ley número 007 de 2016 Cámara, por medio de la cual se establecen requisitos ambientales para la construcción de vías terrestres y se dictan otras disposiciones.....	9