REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXIV - Nº 687 Bogotá, D. C., miércoles, 9 de septiembre de 2015 EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 88 DE 2015 SENADO

por medio de la cual se crean las regalías ambientales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

Objeto y Principios

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto la creación de regalías ambientales como instrumento económico de compensación e incentivo a los municipios para la conservación de ecosistemas y áreas ambientales registradas en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales o en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP).

Artículo 2°. *Principios generales.* Las regalías ambientales seguirán los principios generales ambientales contenidos en la Ley 99 de 1993 y los demás principios fijados por la Constitución y las leyes sobre la materia. Especialmente los siguientes:

1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

2. La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible.

3. Las políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.

5. En la utilización de los recursos hídricos, el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso.

6. Principio de precaución: cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.

7. El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables.

8. La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. El Estado apoyará e incentivará la conformación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones.

9. El manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo.

TÍTULO II

Del Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales

Artículo 3°. Adiciónese el siguiente artículo a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

"**Artículo 108-A.** ***Del Registro* Único *de Ecosistemas y* Áreas Ambientales.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible creará, con el apoyo de los Institutos de investigación adscritos o vinculados, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y demás instituciones del Sistema Nacional Ambiental (SINA), el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales, con excepción de las áreas protegidas registradas en el Registro Único Nacional de Áreas

Protegidas (RUNAP), como parte de los sistemas de información del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en un término de un año a partir de la expedición de la presente ley.

Harán parte del Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales, áreas tales como: los ecosistemas estratégicos, las reservas de recursos naturales renovables, las áreas de reservas forestales protectoras nacionales y regionales, las zonas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, áreas especiales para la protección de la fauna silvestre como los territorios fáunicos y las zonas de reserva de caza, áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos de que trata el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, áreas protegidas municipales, páramos, humedales, manglares, pastos marinos, arrecifes, distritos de manejo integrado que no se encuentren registrados en el RUNAP, distritos de conservación de suelos que no se encuentren registrados en el RUNAP, las áreas de reserva forestal protectoras nacionales que no se encuentren registradas en el RUNAP, los espacios naturales definidos por el Ministerio de Ambiente y las demás categorías de protección ambiental.

Corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible actualizar anualmente el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales y a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales actualizar anualmente el Registro Único de Áreas Protegidas (RUNAP) para efectos de las políticas ambientales de implementación de regalías ambientales, Pagos por Servicios Ambientales (PSA) y otros incentivos a la conservación. Los entes territoriales y autoridades ambientales deberán reportar anualmente la información actualizada sobre ecosistemas y áreas ambientales en su jurisdicción al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Parágrafo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará el funcionamiento del Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales, los ecosistemas y áreas que pertenecen al mismo, su administración, actualización, forma de selección de datos y demás aspectos pertinentes para su funcionamiento.

TÍTULO III

De las Regalías Ambientales

Artículo 4°. Adiciónese un parágrafo al artículo 44 de la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

Parágrafo 3°. En todo caso el veinte por ciento 20% de los recursos percibidos por las Corporaciones Autónomas Regionales por concepto de los gravámenes a la propiedad inmueble se transferirá al Fondo de Compensación Ambiental, para que a través de este se compense a los municipios en virtud de sus ecosistemas y áreas ambientales registradas en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales o en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas.

Artículo 5°. Adiciónese el siguiente artículo a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

"**Artículo 48-A.** En cualquier caso las rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales de que trata el Título VII de la Ley 99 de 1993 por concepto de las tasas retributivas y compensatorias, tasas por utilización de aguas, porcentaje ambiental de gravámenes a la propiedad inmueble, transferencias del sector eléctrico, y demás recursos que componen el patrimonio y rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales podrán ser invertidas para las funciones propias de las Corporaciones Autónomas Regionales, para compensaciones a los municipios a título de regalías ambientales y/o para el pago por servicios ambientales.

Artículo 6°. Adiciónese el siguiente artículo a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

"**Artículo 108-B.** ***Regalías ambientales para la conservación ambiental.*** Créase un instrumento económico de compensación e incentivo para la conservación ambiental a título de regalía ambiental para los municipios con áreas registradas en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas ambientales o en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP).

El monto a transferir a los municipios a título de regalía ambiental para la conservación ambiental se distribuirá de acuerdo a los siguientes criterios que deberán ser reglamentados por el Gobierno nacional en el término de un año a partir de la promulgación de la presente ley: 1. Compensación del predial que no pagan las áreas mencionadas en el segundo numeral de este artículo. 2. Hectáreas de ecosistemas y áreas ambientales registradas en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales o en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP), y 3. Proyectos estratégicos de conservación y desarrollo sostenible, prevención, corrección y restauración ambiental de dichas áreas. 4. Nivel jurídico de protección de los ecosistemas y áreas ambientales.

Los municipios deberán utilizar estos recursos en la conservación, desarrollo sostenible, prevención, corrección y restauración ambiental de las áreas registradas en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales o en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP). De igual forma, podrán utilizar estos recursos en la implementación de esquemas de pagos por servicios ambientales.

Artículo 7°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el término de un año a partir de la promulgación de la presente ley expedirá la reglamentación correspondiente para la implementación de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) como incentivos a la conservación ambiental de los bosques, agua, suelo y paisaje. Esto con el fin de conservar y mantener áreas protegidas y ecosistemas estratégicos y los recursos naturales renovables que prestan dichos servicios. Los esquemas de pagos por servicios ambientales existentes y los que se adopten, deberán garantizar la conservación de los recursos naturales renovables y de los servicios ecosistémicos de manera indefinida, respetando el derecho a la propiedad privada cuando sea el caso. También podrán ser sujetos de pagos por servicios ambientales las entidades territoriales y los demás sujetos que la ley dispone.

Artículo 8°. Modifíquese el artículo 24 de la Ley 344 de 1996 el cual quedará así:

"Artículo 24. Créase el Fondo de Compensación Ambiental como una cuenta de la Nación, sin personería jurídica, adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Serán ingresos del Fondo el veinte por ciento 20% de los recursos percibidos por las Corporaciones Autónomas Regionales, con excepción de las de Desarrollo Sostenible, por concepto de transferencias del sector eléctrico, el veinte por ciento 20% de los recursos percibidos por concepto de los gravámenes a la propiedad inmueble por las Corporaciones Autónomas Regionales, con excepción de las de Desarrollo Sostenible, y el diez por ciento 10% de las restantes rentas propias, con excepción de aquellas que tengan como origen relaciones contractuales interadministrativas.

Los recursos de este fondo se destinarán a la financiación del presupuesto de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y serán distribuidos anualmente por el Gobierno nacional en el decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación, con excepción de los recursos provenientes de los gravámenes a la propiedad inmueble que se destinarán a los municipios para, 1. Compensación del predial que no pagan las áreas mencionadas en el numeral 1 del artículo 6° de la presente ley, 2. Proyectos de conservación, desarrollo sostenible, prevención, corrección y restauración ambiental de las áreas registradas en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales o en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP), y 3. Pago por servicios ambientales.

En los primeros tres meses a partir de la liquidación del Presupuesto General de la Nación el Fondo de Compensación Ambiental, usando los recursos provenientes de la gravámenes de la propiedad inmueble, deberá transferir directamente a cada municipio el monto correspondiente a la compensación del predial que no pagan las áreas mencionadas en el numeral 1 del artículo 6° de la presente ley. Los recursos restantes provenientes de los gravámenes a la propiedad inmueble serán destinados a financiar proyectos de conservación de las áreas Registradas en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales o el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas de los municipios y para proyectos de pago por servicios ambientales.

Los recursos que recaude el Fondo serán transferidos a las Corporaciones de Desarrollo Sostenible y a los municipios de acuerdo con la distribución que elabore y apruebe el Comité del Fondo presidido por el Ministro o Viceministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible y conformado por:

– Dos (2) representantes del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, incluido el Ministro o su delegado.

– Un (1) representante del Departamento Nacional de Planeación.

– Un (1) representante de las Corporaciones Autónomas Regionales.

– Un (1) representante de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible.

– Un (1) representante de los gobernadores de los departamentos.

– Un (1) representante de los alcaldes de los municipios o distritos.

El Comité del Fondo se reunirá por convocatoria del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Los recursos del fondo que provengan del porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble según el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 se distribuirán a los municipios a modo de regalías ambientales para la conservación ambiental de acuerdo a los criterios establecidos en el artículo 6° de la presente ley.

Los municipios deberán utilizar estos recursos en proyectos de conservación, desarrollo sostenible, prevención, corrección y restauración ambiental de las áreas registradas en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales o en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP). De igual forma, podrán utilizar estos recursos en la implementación de esquemas de pagos por servicios ambientales. Los proyectos presentados por los municipios para cualquiera de estos dos usos deberán ser aprobados por el Comité del Fondo de Compensación Ambiental.

Los demás recursos de este fondo se destinarán a la financiación del presupuesto de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de las corporaciones autónomas regionales y desarrollo sostenible.

Todos los recursos del Fondo serán distribuidos anualmente por el Gobierno nacional en el decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación, con base en las decisiones tomadas por el Comité del Fondo.

Artículo 9°. Los municipios y distritos que incumplan la obligación contenida en el artículo 44 y el numeral 1 del artículo 46 de la Ley 99 de 1993 no podrán ser beneficiarios de las regalías ambientales a título de compensación por conservación de ecosistemas o áreas ambientales en su jurisdicción.

Artículo 10. *Selección y viabilización de proyectos.* Los recursos del Fondo de Compensación Ambiental a ser transferidos por concepto de regalías ambientales a los municipios se asignarán a proyectos estratégicos de conservación, desarrollo sostenible, prevención, corrección y restauración ambiental de los ecosistemas, áreas ambientales y áreas protegidas en su jurisdicción, así como el pago por servicios ambientales. Estos proyectos deberán ser presentados a consideración del Fondo de Compensación Ambiental, de manera individual o conjunta, por los municipios o distritos con ecosistemas y áreas ambientales en su jurisdicción, registrados en el Registro de Ecosistemas y Áreas Ambientales o en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP). Para la selección y aprobación de estos proyectos, el Gobierno nacional reglamentará en el término de un año a partir de la promulgación de la presente ley un sistema de evaluación a implementar por el Comité del Fondo de Compensación Ambiental, el cual consistirá en un sistema de puntaje de acuerdo a criterios claramente definidos que permita seleccionar cuales proyectos recibirán los recursos que el fondo tenga a su disposición después de compensar el predial.

Parágrafo. Los municipios contarán en todo momento con asistencia técnica y capacitación en formulación de proyectos y metodologías de valoración y priorización de la inversión ambiental por parte del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en concordancia con sus funciones establecidas en el literal e) del artículo 3º de la Ley 19 de 1958, desarrollado en los numerales 4 y 24 del artículo 2º del Decreto número 1832 de

2012 y en los numerales 4, 43 y 44 del artículo 5º de la Ley 99 de 1993 respectivamente.

Artículo 11. *Otros recursos.* El Fondo de Compensación Ambiental podrá recibir contribuciones de organismos nacionales e internacionales, privados o públicos, en razón de convenios o donaciones que serán destinados al pago de regalías ambientales de que trata el artículo 1° de la presente ley.

Artículo 12. *Cofinanciación*. El Gobierno nacional podrá asignar cuantos recursos adicionales disponga del Presupuesto General de la Nación o de cooperación internacional, para cofinanciar con los municipios, proyectos estratégicos de conservación, desarrollo ambiental, prevención, corrección y restauración ambiental, en los cuales se deberán priorizar los proyectos en los que converjan varias entidades territoriales o del Sistema Nacional Ambiental con el fin de invertir de forma integral en un mismo ecosistema, que puede superar los límites político administrativos.

Artículo 13. *Mecanismo de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías Ambientales.* En el marco de los procedimientos propios del Presupuesto General de la Nación y adicional a la vigilancia de los organismos de control y autoridades ambientales correspondientes, el Departamento Nacional de Planeación establecerá un mecanismo especial de monitoreo, seguimiento, control y evaluación de los recursos que se giren en virtud de las Regalías Ambientales.

Artículo 14. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.

Cordialmente,

Claudia López
Senadora de la República

Antonio Navarro
Senador de la República

Jorge Prieto
Senador de la República

Jorge Iván Ospina
Senador de la República

Iván Name
Senador de la República

Angélica Lozano
Representante a la Cámara

Inti Raúl Asprilla
Representante a la Cámara

Ángela María Robledo
Representante a la Cámara

Óscar Ospina
Representante a la Cámara

Sandra Ortiz
Representante a la Cámara

Ana Cristina Paz
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

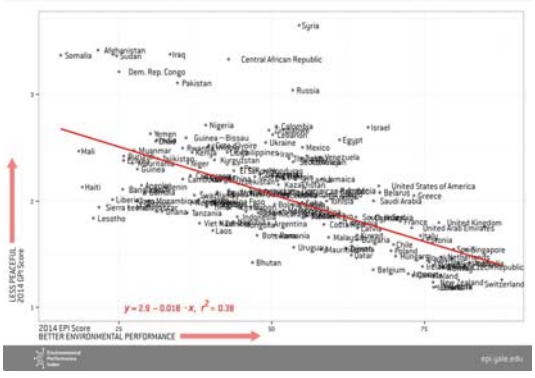
1. Contexto

El principal objetivo de este proyecto de ley es crear un esquema de regalías ambientales, que pueda compensar a los municipios por la conservación de sus ecosistemas, áreas ambientales y áreas protegidas, de forma que se estos puedan financiar, entre otros, programas de conservación de la biodiversidad y la prevención, corrección y restauración y desarrollo ambiental sostenible. Es preciso resaltar que los esquemas de regalías ambientales y pagos por servicios ambientales pueden llegar a ser tan amplios como diversos son los servicios ecosistémicos que pueda llegar a prestar el patrimonio natural colombiano.

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ha identificado 17 países megadiversos en el mundo, dentro de los cuales Colombia ocupa el segundo puesto, después de Brasil, con 51871 especies registradas en la Infraestructura Mundial de Información sobre Biodiversidad (GBIF) entre las que se encuentran 66 especies exclusivas de aves, 1543 especies exclusivas de orquídeas y 367 especies exclusivas de anfibios, entre otras. Según el Sistema de Información sobre Biodiversidad en Colombia hay 314 tipos de ecosistemas, 32 biomas terrestres, los bosques naturales ocupan el 53% del territorio continental y los ecosistemas de páramo representan aproximadamente el 2% del territorio colombiano y aportan agua al 70% de la población (SIB Colombia, 2014).

Es de resaltar que Colombia está *ad portas* de un proceso de posconflicto y la inversión territorial en materia ambiental es un factor clave para la construcción de una paz estable y duradera. Como lo muestra un reciente artículo del Centro de Derecho y Política Ambiental de la Universidad de Yale, existe una importante correlación ($\rho = 0.38$) entre qué tan pacífico es un país[1] y su desempeño en materia ambiental[2]. Como se observa en el Gráfico 1, Colombia se encuentra en un punto en el cual su desempeño ambiental es relativamente bueno para su índice de paz, pero sigue estando por debajo del desempeño de países de la región como Costa Rica, Brasil, Ecuador, México y Venezuela. Por lo tanto, el posconflicto se convierte en una oportunidad para desarrollar estrategias que, como las regalías ambientales, permitan mejorar el desempeño ambiental del país.

Gráfico 1. Correlación entre Paz y Desempeño Ambiental.



Fuente: Hsu (2015).

[1] Medido a través de 22 variables que componen el Índice de Paz Global.

[2] Medido a través del Índice de Desempeño Ambiental que tiene en cuenta tanto la protección de los ecosistemas, como el efecto sobre la salud pública.

Por otra parte, Naciones Unidas (2014) afirma que "la gran paradoja del posacuerdo y del proceso de construcción de paz, puede ser la de sus implicaciones en el medio ambiente del país". Entre las razones que sustentan esa conclusión se encuentra que:

• Más del 90% de los municipios prioritarios para el posconflicto son áreas de altísima relevancia ambiental.

• La implementación de una reforma rural integral debe respetar el manejo de las zonas de reserva forestal.

• La actividad extractiva y los conflictos socioambientales que esta genera.

• La institucionalidad ambiental, especialmente la territorial, requiere un fortalecimiento tanto de sus capacidades técnicas como financieras.

Todo lo anterior, constituye otra importante razón para impulsar un esquema de regalías ambientales que permita dar un incentivo a la conservación de los ecosistemas, áreas ambientales y áreas protegidas y a la vez genere el fortalecimiento de la institucionalidad ambiental.

1.1. **Conservación y cambio climático: Adaptación es conservación**

Colombia es uno de los países más vulnerables al cambio climático y este es uno de sus mayores desafíos (PNUD, 2010). El alto grado de vulnerabilidad de Colombia se debe a varios factores como la ubicación de la mayoría de la población en zonas costeras inundables y en las partes altas de las cordilleras donde los suelos son inestables y hay amenaza de escasez hídrica. Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) algunos de los impactos esperados por el cambio climático en Colombia son: impactos sobre la calidad de vida de los colombianos, especialmente la población rural, aceleramiento del desplazamiento debido a desastres asociados al clima, erosión de suelos, desertificación, riesgo para la producción agrícola por causa de inundaciones, vendavales y granizadas, además de riesgo para la infraestructura del país, especialmente para asentamientos precarios. Estos riesgos son consecuencia del fuerte impacto que los cambios en la temperatura y en las precipitaciones generan en varios ecosistemas. Por ejemplo, los nevados y páramos, que abastecen de agua al país, se verán reducidos y por ende se limitarán los servicios ecosistémicos que prestan.

Para la definición de políticas claras y eficaces para hacer frente al cambio climático es necesario tener en cuenta que, a nivel global, los países se clasifican en dos grandes grupos: los que producen mayores emisiones de gases efecto invernadero (países desarrollados en su mayoría) y los que producen menores emisiones de gases pero que, por sus condiciones geográficas y socioeconómicas, son los más vulnerables (países en desarrollo en su mayoría). Mientras los primeros deben enfocar sus esfuerzos en acciones de mitigación, es decir, reducir sus emisiones, los segundos, grupo al que pertenece Colombia, deben enfocar sus esfuerzos en adaptarse y reducir sus condiciones de vulnerabilidad frente al cambio climático. Como los países han contribuido en distintos niveles a la degradación del medio ambiente, las medidas que deben adoptar deben ser acordes a su nivel de vulnerabilidad y a la cantidad de emisiones que producen (ONU, 1992).

El panorama de cambios ambientales que se están presentando a nivel global afectará no solo a la biodiversidad mundial sino además a las diferentes especies individualmente, a las poblaciones y a la composición y función de los ecosistemas (WWF, 2012). Ante este escenario y la previsión según la cual varios ecosistemas estarán en situación de vulnerabilidad frente al cambio climático, deben desarrollarse proyectos de adaptación "enfocados en el rol de los ecosistemas y la importancia de su conservación" (BID, 2010) para generar servicios ecosistémicos, económicos y aumentar la resistencia de los ecosistemas del país. La creación de un Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales y las regalías ambientales para compensar a los municipios por la conservación del patrimonio natural en su jurisdicción son un incentivo para proteger los ecosistemas estratégicos, áreas ambientales y áreas protegidas para hacer frente a la variabilidad de la temperatura y precipitaciones y de esta forma adaptarse al cambio climático. El entendimiento sobre las transformaciones de nuestro territorio y la conservación y gestión de la biodiversidad oportuna, como pilares del desarrollo sostenible, permitirán una mejor adaptación a los efectos del cambio climático.

2. **Costos y consecuencias de la degradación ambiental**

La ubicación, características geográficas y la heterogeneidad ambiental, hacen de Colombia "un verdadero mosaico tropical" según el PNUD, que resulta de los cerca de 314 tipos de ecosistemas continentales y costeros que componen el territorio nacional. De estos ecosistemas se deriva una amplia variedad de servicios ecosistémicos que suministran bienes y servicios a los sectores productivos y están relacionados en algunas ocasiones con los modos de vida de comunidades locales (PNUD, 2014). Sin embargo, según el Análisis Ambiental de País adelantado por el Banco Mundial, la degradación ambiental genera en Colombia un costo equivalente al 3,5% del PIB debido a los cambios asociados a la degradación de servicios ecosistémicos que traen como consecuencia inundaciones, derrumbes y degradación del suelo.

Los ecosistemas en Colombia se ven afectados por varios motores de pérdida de biodiversidad y servicios ecosistémicos según el PNUD. Uno de los motores que mayor impacto genera son los cambios en el uso del suelo. Por ejemplo, en los últimos 50 años se ha pasado de 14,6 millones a 39 millones de hectáreas ganaderas que han reemplazado el bosque por pasturas degradadas (PNUD, 2014). Así mismo, la degradación de servicios ecosistémicos asociados a la regulación hídrica, la estabilidad de los suelos, y los climas extremos han generado la destrucción de cerca del 14% de la red vial nacional y la afectación del 7% de la población colombiana por inundaciones y deslizamientos (PNUD, 2014).

Otro motor de pérdida de biodiversidad es el crecimiento de la demanda de materias primas que ha generado una rápida expansión del sector minero en los años recientes. Según la Resolución número 045 del 20 de junio de 2012 de la Agencia Nacional de Minería, en la actualidad existen más de 19.000 solicitudes mineras por resolver. Estas, sumadas a los títulos mineros ya otorgados y a la declaración de áreas estratégicas mineras en la Amazonia y el Pacífico dan cuenta de 40 millones de hectáreas de las 114 millones de hectáreas que conforman el territorio continental.

De la misma manera, la contaminación y toxificación del agua contribuyen gravemente a la degradación ambiental, ya que factores como la minería de carbón y oro, la agricultura industrial, la ganadería y los asentamientos humanos están identificados por la Contraloría General de la República como causantes de degradación de la calidad del agua. Adicionalmente, los plaguicidas de uso agropecuario y la sedimentación han afectado ríos y humedales desencadenando efectos severos sobre la biodiversidad y la pérdida de servicios tales como la provisión de agua limpia para consumo humano y otros usos (PNUD, 2014). De acuerdo a cifras del Ideam, Colombia perdió cerca de 6 millones de hectáreas de bosques durante los últimos 20 años, si bien la tasa anual de deforestación ha disminuido, solo durante 2013 se deforestaron casi 121 mil hectáreas, de la cuales, el 65% se encuentran en los 217 municipios con Parques Nacionales Naturales. Esta problemática se hace más relevante al considerar que los bosques naturales de Colombia almacenan en promedio 121,9 toneladas de carbono por hectárea, lo que convierte a la deforestación en una fuente importante de Gases Efecto Invernadero (Phillips, *et al.* Ideam, 2012, p. 41 en Bases Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018). Por tanto, los esfuerzos por ampliar las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas a través del Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales son relevantes y necesarios.

Según el informe del Instituto Humboldt *Biodiversidad 2014* el panorama de la biodiversidad en Colombia es muy difícil pues sobre los datos de biodiversidad se reflejan los "efectos acumulativos de siglos de transformación e intervención humana sobre los ecosistemas continentales del país" (Instituto Alexander Von Humboldt, 2014). Las cifras sobre amenaza para la diversidad de especies presentadas por el Instituto Humboldt hablan por sí mismas:

– Las regiones del país donde se concentra el mayor número de especies con algún grado de amenaza son los Andes y el Chocó biogeográfico.

– "Si se mantiene la tendencia actual, a 2030 se perdería un 12% adicional de los bosques remanentes, principalmente en la región andina y en las zonas de piedemonte. Si el país toma una ruta de economía extractivista y expansión de la frontera agrícola, la deforestación alcanzaría un 27%, afectando grandes áreas de la región amazónica y el Orinoco" (Instituto Alexander Von Humboldt, 2014).

– "La interacción entre las amenazas actuales, derivadas de actividades humanas que actúan como motores de transformación, y las vulnerabilidades intrínsecas de los ecosistemas continentales de Colombia, hacen que las probabilidades de que estos ecosistemas colapsen varía entre 37% y 87%" (Instituto Alexander Von Humboldt, 2014) con mayor riesgo en la región Andina, Caribe y Orinoquia.

– A esto se suma el vacío en la información sobre biodiversidad de ciertas regiones del país. "La Orinoquia, la Amazonia y el Caribe son las regiones con más vacíos de datos biológicos en Colombia. Incluso las áreas más muestreadas del país alcanzan solo la mitad estimada de registros posibles para una documentación aceptable de su biodiversidad" (Instituto Alexander Von Humboldt, 2014).

De esta manera, el segundo país con mayor megadiversidad a nivel global está enfrentando un proceso de deterioro ambiental de gran escala, sin enfocarse en instrumentos de aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, de información sobre los diferentes ecosistemas y especies de Colombia y de investigación sobre las transformaciones del territorio, en detrimento de un interés superior constitucional como es la protección del ambiente.

3. **Antecedentes**

Desde la promulgación de la Ley 99 de 1993 y de la Constitución "Ecológica" de 1991 se han desarrollado varios instrumentos enfocados en la conservación de la biodiversidad y protección de los ecosistemas y en contrarrestar la degradación ambiental del país. Cabe resaltar que en la experiencia colombiana no hay un esquema estandarizado para la compensación por conservación ni para la implementación de pagos por servicios ambientales y otros incentivos para la protección ambiental. La legislación ambiental colombiana presenta varios casos que cumplen con alguna o varias características de la definición de compensación por conservación y de pago por servicios ambientales que se constituyen como antecedentes para el esquema de regalías ambientales que propone el presente proyecto de ley.

Así, a nivel general se puede hablar de: Certificado de Incentivo Forestal a la Conservación, Certificado de Incentivo Forestal a la Reforestación, Programa de Familias Guardabosques y Esquemas de Pagos por Servicios Ambientales del Decreto número 953 de 2013. Los cuadro modelos, de aplicación nacional, tienen en común el objetivo de promover la conservación como alternativa económica.

3.1. **Certificado de Incentivo Forestal a la Conservación**

El Decreto número 900 de 1997, reglamenta el Certificado de Incentivo Forestal con fines de conservación (CIF) establecido en la Ley 139 de 1994 y el parágrafo del artículo 250 de la Ley 223 de 1995. Este certificado es definido como un reconocimiento por los costos directos e indirectos en que incurre un propietario por conservar en su predio ecosistemas naturales boscosos poco o nada intervenidos.

Así se otorga el CIF de conservación a las zonas de bosques naturales poco o nada intervenidas que se ubican en: (1) bosques localizados por encima de la cota de 2.500 m.s.n.m., (2) bosques cuya sucesión vegetal se encuentre en estado primario o secundario y que se halle localizado al margen de los cursos de agua y de los humedales, (3) bosques localizados en predios ubicados dentro del Sistema de Parques Nacionales o Parques Regionales Naturales, siempre y cuando hayan sido titulados antes de la declaratoria del área como parque, (5) bosques que se encuentren en las cuencas hidrográficas que surten acueductos veredales y municipales. Así mismo, la ley dispone que el valor base del certificado forestal de conservación será de 7 salarios mínimos mensuales vigentes por hectárea de bosque y podrá ser ajustado por la autoridad ambiental competente. Adicionalmente, la ley estableció que el CIF de conservación tendría una vigencia de hasta diez (10) años.

Aunque con dicha reglamentación, el Gobierno nacional pretendía introducir un sistema de compensación forestal, el CIF de conservación en la actualidad no ha operado por falta de garantías en torno a su capacidad de cumplimiento, ya que el incentivo contó con escasos recursos para su implementación los primeros dos años (Rodríguez & Foucat, 2013) y en la actualidad no cuenta con la disponibilidad de recursos requeridos para financiar proyectos a 10 años (Blanco, 2006). Evidencia de esto es que para 1999 el CIF contaba con un presupuesto de 1.300 millones de pesos que solo podrían ser ejecutados una vez se definiera el Manual Operativo del CIF (Blanco, 2006) pero dicho manual fue adoptado por ley solo hasta junio de 2012 por medio de la Resolución número 000201 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Esto tuvo como consecuencia que desde el año 1999 hasta la fecha, no se hayan realizado nuevas asignaciones al CIF de conservación (Corporación Ecoversa, 2009).

3.2. **Certificado de Incentivo Forestal a la Reforestación**

El Certificado de Incentivo Forestal (CIF) para reforestación fue creado por Ley 139 de 1994. Este certificado funciona como un reconocimiento económico por parte del Estado a las externalidades positivas[3] de la reforestación, de manera que los beneficios ambientales y sociales generados sean apropiables por el conjunto de la población. El fin de este certificado es el de promover la realización de inversiones directas en nuevas plantaciones forestales de carácter protector o productor en terrenos de aptitud forestal. Pueden acceder a este tipo de incentivo las personas naturales o jurídicas de carácter privado, entidades descentralizadas municipales o distritales cuyo objeto sea la prestación de servicios públicos de acueducto y alcantarillado y entidades territoriales, que administren y manejen recursos naturales renovables y del ambiente.

Aunque el CIF de reforestación puede tener efectos positivos en materia de conservación de los ecosistemas contribuyendo con una menor presión sobre los bosques naturales y permitiendo la rehabilitación de zonas y suelos con fuerte erosión, esta contribución no ha sido evaluada en su totalidad. La eficiencia del instrumento en la promoción de las plantaciones forestales de orden comercial ha llevado al abandono de la promoción de la reforestación protectora. Aunque uno de los principales soportes para el otorgamiento del incentivo se basa en las "externalidades" ambientales de la reforestación, el otorgamiento de dicho incentivo no evalúa estos aspectos y asume que cualquier tipo de reforestación comercial traerá beneficios ambientales (Corporación Ecoversa, 2009). Lo anterior demuestra que no se tiene una clara idea de los efectos ambientales de la reforestación ni de sus implicaciones en materia de recuperación y promoción de la diversidad y variabilidad de especies nativas (Blanco, 2006), lo que convierte al CIF de deforestación en una herramienta poco productiva en términos ambientales.

3.3. **Programa de Familias Guardabosques (PFGB)**

Este programa se implementó a partir de una política de gobierno desarrollada desde el año 2003. El PFGB busca generar procesos autosostenibles de desarrollo alternativo, con el fin de beneficiar a comunidades localizadas en ecosistemas estratégicos o áreas de conservación y protección, diferentes a aquellas pertenecientes al Sistema de Parques Naturales (áreas protegidas y de conservación), con la presencia o en riesgo de ser afectadas por los cultivos ilícitos, para que se vinculen y comprometan como Familias Guardabosques, evitando su expansión y contribuyendo a su reducción y erradicación definitiva (DNP, 2009).

El Conpes 3218 de 2003 fijó el valor del incentivo en un monto anual de $5 millones a ser entregados a las familias beneficiarias mediante seis pagos bimestrales de $833 mil cada uno. Sin embargo, mediante una Directiva Presidencial y con el fin de ampliar la cobertura del programa, se redujo el incentivo económico a $3,6 millones anuales, entregados en seis pagos de $600 mil. Además del apoyo económico, el programa ofrece apoyo técnico (social, productivo y ambiental) por un tiempo definido, a cambio del cuidado de bosques (conservación o regeneración) y de que las familias emprendan proyectos productivos que hagan un uso alternativo legal y sostenible de la tierra y los recursos naturales (Blanco, 2006).

El problema de este programa es que en la mayoría de los casos, la denominación de familias guardabosques no implica ninguna obligación de monitorear el estado del medio ambiente o proteger activamente los bosques, sino que la obligación principal es no talarlo para la siembra de cultivos ilícitos de coca o amapola. Sin embargo, ha servido como incentivo de conservación ya que el programa entregó, durante el periodo 2003-2011, más de $767 mil millones como incentivo económico directo a 124.853 familias beneficiadas (APC Colombia, 2012). Asimismo, más de 1,2 millones hectáreas del territorio nacional se encuentran libres de coca y amapola y en proceso de revegetalización, recuperación o conservación. (Blanco, 2006).

3.4. **Pago por Servicios Ambientales Decreto número 953 de 2013**

Los antecedentes en Colombia de la compensación por servicios ambientales, se contemplan a partir de la Ley 23 de 1973. En su artículo 7°, se expone que el gobierno nacional podrá crear incentivos y estímulos económicos para fomentar programas e iniciativas encaminadas a la protección de medio ambiente. Dicha reglamentación se materializa con el Decreto número 953 de 2013, que reglamenta el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011 sobre adquisición de áreas de interés para acueductos municipales.

El objetivo general de dicho decreto, es reglamentar la conservación y recuperación de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales, mediante su adquisición y mantenimiento, con lo que se incluye por primera vez en Colombia un esquema de pago por servicios ambientales. Sobre este último, se establece que el pago por servicios ambientales será asociado a servicios relacionados con recursos hídricos. Así las cosas, se define el pago por servicios ambientales como el incentivo, en dinero o en especie, que las entidades territoriales podrán reconocer contractualmente a los propietarios y

[3] Externalidades como por ejemplo, la regulación del régimen hidrológico, el control de la erosión y la conformación de corredores biológicos (Blanco, 2006).

poseedores regulares de predios ubicados en las áreas de importancia estratégica, en forma temporal, por un uso del suelo que permita la conservación o recuperación de los ecosistemas naturales y en consecuencia la provisión y/o mejoramiento de los servicios ambientales asociados al recurso hídrico.

La anterior definición tiene dos características esenciales: 1. El Pago por Servicios Ambientales (PSA) se asocia únicamente a los servicios que promuevan la conservación de los recursos hídricos, y 2. El Pago por Servicios Ambientales se erige como el pago por parte de las entidades territoriales a un privado.

El Decreto número 953 de 2013 estipuló que los departamentos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% del total de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de las áreas de importancia estratégica, con el objeto de conservar los recursos hídricos o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales en dichas áreas. Aun teniendo en cuenta la anterior reglamentación, y según información de 22 Corporaciones Autónomas Regionales y 6 Corporaciones para el Desarrollo Sostenible, 2.403.498 hectáreas han sido adquiridas en áreas de importancia estratégica por los entes territoriales, pero a la fecha, no se ha implementado en ningún municipio o departamento esquemas de pago por servicios ambientales.

4. **Política comparada: Brasil y Costa Rica**

En materia de compensación ambiental, dos casos han destacado en América Latina: ICMS Ecológico en Brasil y el modelo Pago por Servicios Ambientales en Costa Rica.

4.1. **Brasil: ICMS Ecológico**

El ICMS Ecológico o IVA Verde es un impuesto cobrado por los diferentes estados brasileros sobre el comercio de mercancías y prestación de servicios de transporte con un componente ecológico. Esto se traduce en la remuneración o recompensa a quien conserva o produce servicios ambientales mediante la adopción de prácticas que privilegien la protección de ecosistemas**.** Para garantizar la autonomía financiera de los municipios, la Constitución brasilera establece en su artículo 158 que el 25% del recaudo del impuesto del Estado sobre la circulación de mercancías y prestación de servicios de transporte (ICMS) será de destinación municipal. El 75% de ese 25% debe ser distribuido según los criterios establecidos en la Constitución y 25% pueden ser distribuidos conforme a la ley de cada Estado, dentro de este último se encuentra el ICMS Ecológico.

El objetivo de esta herramienta de compensación ecológica es incentivar la protección, adecuación y mantenimiento de áreas protegidas, también la gestión de residuos sólidos, tratamiento de aguas residuales y otros servicios ambientales determinados en función de cada ley estatal. Por ejemplo, los municipios de Antonina y Guaraqueçaba ubicados en el Estado de Paraná, pioneros en la implementación de esquemas de compensación por conservación, recibieron más de USD $2 millones a través del ICMS Ecológico para el mantenimiento de 18 mil hectáreas de reservas naturales, dentro de las que se encuentran cuatro grandes Reservas Privadas de Patrimonio Natural[4]. (SPVS - Sociedade do Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental, 2011). En otro Estado como Minas Gerais el promedio anual distribuido mediante ICMS-E es de aproximadamente USD $5 millones, con lo que cerca del 30% de sus municipios participan actualmente en este programa de compensación ambiental, debido en parte al incentivo que representa los monto fijos que se estipulan en estos dos Estados de Brasil como compensación a la conservación del medio ambiente (May, Neto, Denardin, & Loureiro). Minas Gerais es uno de los estados que mejores resultados ha obtenido con la implementación del ICMS-E, pues ha demostrado un aumento significativo en las Unidades de Conservación dentro de su territorio, ya que de las 109 Unidades con las que empezó el modelo, pasaron a tener 440 unidades, solo 5 años después de la implementación del impuesto. Las áreas de protección municipales de Minas Gerais fueron las que registraron un mayor aumento al pasar de 6 a 155. Así las cosas, el total de área protegida en el Estado creció más del 60% en 10 años dejando de representar el 0,7% para representar actualmente el 40% del territorio de Minas Gerais (Fernández, CoelhoI, FernandesII, & Lima, 2003).

Hasta 2010, entre los Estados que más compensación económica recibieron por la implementación del ICMS Ecológico destacan: Ceará, con aproximadamente USD $17 millones; Mato Grosso do Sul y Minas Gerais, con cerca de R$ 18 millones y São Paulo, con un poco más de USD $30 millones (The Nature Conservancy, 2010). Cada Estado tiene la posibilidad de definir la destinación específica que da a los recursos que obtiene por medio del ICMS-E. En el Estado de Ceará por ejemplo, los recursos son redistribuidos por medio de un Índice de Sustentabilidad Ambiental a los diferentes municipios. Dicho índice tiene en cuenta variables como el manejo responsable de residuos sólidos, la vulnerabilidad de los recursos hídricos, el tratamiento de aguas residuales, entre otros. (Hempel, 2008). En el caso de Mato Grosso, los ingresos obtenidos a razón del ICMS- E son invertidos en Unidades de Conservación Ambiental[5], es decir, en espacios de

[4] Según la Ley 9.985 de Brasil, de 18 de julio de 2000, "las reservas son áreas privadas gravadas con perpetuidad, con objetivo de conservar la diversidad biológica". Más allá de conservar belleza escénica y ambientes históricos, las RPPN asumen cada vez más objetivos de protección de recursos, manejo de recursos naturales, desarrollo de investigaciones científicas, mantenimiento del equilibrio climático, entre otros servicios ambientales. La creación de las reservas es voluntaria y exclusiva por parte del propietario (WWF Brasil, 2014).

[5] Las Unidades de Conservación Ambiental se dividen en dos grupos. A Saber: 1. Unidades de Protección completa: La protección de la naturaleza es el principal objetivo de estas unidades, por lo que las normas y los reglamentos son más restrictivos. Este grupo solo permite el uso indirecto de los recursos naturales; es decir, uno que no implique el consumo, la recolección o el daño a los recursos naturales. Por ejemplo: la recreación en contacto con la naturaleza, el turismo ecológico, la investigación científica, la educación ambiental e interpretación, entre otros. Teniendo en cuenta lo anterior, dentro de esta categoría se encuentran: Las estaciones ecológicas, las reservas biológicas, parques, monumentos naturales y refugios de vida silvestre. 2. Unidades de Uso Sustentable: Son áreas destinadas a conciliar la conservación de la naturaleza con el uso sostenible de los recursos naturales. En este grupo, las actividades relacionadas con la obtención y utilización de los recursos naturales están permitidos, siempre y cuando se asegure la sostenibilidad de los recursos ambientales renovables, los procesos ecológicos y la conservación de recursos hídricos (Ministerio del Medio Ambiente de Brasil, 2015).

conservación ecológica que protegen los servicios ecosistémicos que ahí se presentan. En São Paulo los ingresos son invertidos en la protección y mejora de Unidades de Conservación Ambiental así como también en la conservación de agua destinada a la generación de energía eléctrica (Oliveira, 2013).

4.2. **Costa Rica: Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)**

El siguiente modelo a resaltar es el programa de Pago por Servicios Ambientales implementado en Costa Rica. Este es un reconocimiento financiero del Estado a través del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo) a los propietarios y poseedores de bosques y plantaciones forestales por los servicios ambientales que estos proveen y que inciden directamente en la protección y mejoramiento del medio ambiente (Fonafifo. Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, 2014).

Conforme a la Ley Forestal 7575, Costa Rica reconoce la compensación de los siguientes servicios ambientales: (1) mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero (fijación, reducción, secuestro, almacenamiento y absorción), (2) protección del agua para uso urbano, rural o hidroeléctrico, (3) protección de la biodiversidad para su conservación y uso sostenible, científico y farmacéutico, de investigación y de mejoramiento genético, así como para la protección de ecosistemas y formas de vida y (4) belleza escénica natural para fines turísticos y científicos. Los destinatarios del pago por servicios ambientales en Costa Rica son privados.

El Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, percibe la mayoría de sus recursos por medio de aportes financieros recibidos del Estado, mediante presupuestos ordinarios y extraordinarios, el cuarenta por ciento (40%) del monto de los ingresos provenientes del impuesto a la madera, recursos de las emisiones de bonos forestales y otros tipos de fuentes de financiación como créditos y donaciones (Ley Forestal 7575, 1996). El esquema de pago por servicios ambientales costarricense está enfocado en la riqueza forestal del país pues los recursos de Fonafifo se destinan a los bosques, plantaciones forestales que inciden directamente en la protección y el mejoramiento del medio ambiente (Ley Forestal 7575, 1996). El programa de pago por servicios ambientales es una de las principales razones por las cuales la cobertura boscosa de este país pasó del 21% del territorio en los años 80 a 52% en 2012. (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 2012).

Así mismo, de las 2.628.000 hectáreas cubiertas de bosque que tiene Costa Rica, 770.000 hectáreas han sido sometidas a este programa desde 1997 al 2010. Esta última cifra en un 85% para la protección de bosques y un 15% distribuido en reforestación. Adicionalmente 8.500 familias involucradas en el programa y los certificados de servicios ambientales han generado alrededor de US$18 millones (Fonafifo, 2011).

El análisis de dos modelos de aprovechamiento sostenible y conservación del medio ambiente de dos países megadiversos como son Costa Rica y Brasil permite identificar lineamientos desde las políticas públicas de la región que podrían aplicarse en Colombia y que se tienen en cuenta para la propuesta de regalías ambientales del presente proyecto de ley.

5. **Marco Normativo**

5.1. **Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente – Decreto número 2811 de 1974**

El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables establece una de las bases más importantes de protección de la biodiversidad y recursos naturales del país. Este Código establece y regula una serie de figuras de manejo y protección de los recursos naturales cuya reserva, declaración y administración se precisó posteriormente mediante la Ley 99 de 1993. Algunas de esas figuras fueron reguladas individualmente mientras otras carecen aún de reglamentación.

El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables establece en su primer artículo una premisa esencial al ordenamiento ambiental colombiano, esto es que "el ambiente es patrimonio común" y que la "preservación y manejo de los recursos naturales renovables también son de utilidad pública e interés social". A partir de ahí el Código se encarga de la regulación y manejo de recursos renovables como la atmósfera, el agua en cualquiera de sus estados, la tierra, el suelo, el subsuelo, la flora, la fauna, fuentes primarias de energía no agotables, recursos biológicos del agua, paisaje, entre otros.

Este Código resulta importante en la formulación de una ley sobre compensación por conservación del patrimonio natural de los municipios en la medida en que establece las bases normativas que deben guiar el instrumento de compensación. Así, el artículo 7° establece que "toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente sano" y fija los principios según los cuales debe darse el uso de elementos ambientales y de recursos naturales renovables. Además, dispone en su artículo 13 que "con el objeto de fomentar la conservación, mejoramiento y restauración del ambiente y de los recursos naturales renovables, el Gobierno establecerá incentivos económicos" con lo que se establece el marco normativo a partir del cual se estructuran las regalías por conservación ambiental.

5.2. **Constitución Política de 1991: Constitución "Ecológica"**

La protección de la biodiversidad y la conservación de áreas de especial importancia ecológica son dos temas ampliamente desarrollados en la normatividad colombiana. Así, la Constitución Política de 1991 establece una serie de deberes ambientales a cargo del Estado y los particulares. El artículo 79 contiene el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, además de conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para lograr tales fines. Adicionalmente, el artículo 80 constitucional establece el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, la conservación de los recursos naturales, restauración o sustitución, además de la cooperación con otros Estados para la protección de los ecosistemas fronterizos. La Constitución también determina una serie de deberes compartidos entre el Estado y los particulares como lo previsto en el artículo 8° sobre la obligación de proteger las riquezas

culturales y naturales de la nación y la obligación de velar por la conservación de un ambiente sano.

5.3. **Bloque de Constitucionalidad**

Colombia ha ratificado varios instrumentos de derecho internacional sobre protección del ambiente y la biodiversidad. Así, el Convenio de Diversidad Biológica aprobado por la Ley 165 de 1994 establece un marco claro según el cual la conservación de la diversidad, el uso sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos deben ser objetivos primordiales del Estado. Dicho Convenio establece que Colombia, como Parte del mismo, debe establecer un sistema de áreas protegidas con directrices para su selección, establecimiento y ordenación, así como para la promoción de la protección de los ecosistemas y del desarrollo ambientalmente sostenible de las zonas adyacentes a los ecosistemas y la rehabilitación y restauración de los ecosistemas degradados y las especies amenazadas y evitar la reducción actual del ritmo de pérdida de biodiversidad.

En este sentido, el principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992 establece: "En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas (…) Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos" (ONU, 1992). La directriz dada en este sentido por el Convenio de Diversidad Biológica no limita la información solo a algunas categorías de protección como lo hace el Decreto número 2372 de 2010 sino que deja abierta la posibilidad de inclusión de varias categorías. Esta es la base para la creación de un Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales que sea administrado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y que contenga información sobre el patrimonio natural de cada uno de los municipios de Colombia y en el que se encuentren incluidas categorías como ecosistemas estratégicos, páramos, humedales, reservas de recursos naturales renovables y demás categorías que actualmente no son contempladas por el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas-RUNAP.

5.4. **Ley 99 de 1993**

La Ley 99 de 1993 contiene lo previsto en el Convenio de Diversidad Biológica, concretamente, el primer principio general ambiental dispone que la biodiversidad por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad debe ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible. Con anterioridad, el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables (Decreto número 2811 de 1974) estableció las principales directrices para la reserva, declaración y administración de distintas figuras de manejo y protección de los recursos naturales renovables.

Salvo la categoría de Parques Nacionales Naturales que cuenta con un sistema e instrumentos definidos para su declaración, administración y registro, el panorama demuestra que muchos otros ecosistemas no están vinculados a una categoría de protección ni a un sistema de información y administración que garantice su conservación. En seguimiento de los principios generales ambientales contenidos en la Ley 99 de 1993 el presente proyecto de ley propone una solución para llenar esos vacíos frente a la amplia gama de áreas de protección ambiental y ecosistemas que conforman Colombia.

5.5. **Decreto número 2372 de 2010**

Es necesario ampliar el espectro de figuras legales de protección en el sentido de organizar los ecosistemas que no hacen parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales a través del Registro Único de Ecosistemas y Áreas ambientales como lo propone el presente proyecto de ley. Si bien el Decreto número 2372 de 2010 pretendía responder a la necesidad de una "reglamentación sistémica que regule integralmente las diversas categorías y denominaciones legales en el marco del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP") (D. 2372 de 2010) con objetivos, criterios, directrices y procedimientos claros para la selección, establecimiento y ordenación de las áreas protegidas con mecanismos que permitieran la coordinación efectiva del sistema, muchas áreas y ecosistemas protegidos quedaron por fuera de las categorías del SINAP.

Así, el Decreto número 2372 de 2010 establece una serie de categorías que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP): áreas protegidas públicas (sistema de parques nacionales naturales, reservas forestales protectoras, parques naturales regionales, distritos de manejo integrado, distritos de conservación de suelos, áreas de recreación), áreas protegidas privadas (reservas naturales de la sociedad civil), suelos de protección. Sin embargo, hay dos grandes problemas: en primer lugar, no se cumple con el principio de información pues no existe un registro único nacional que permita conocer el patrimonio natural de cada uno de los municipios de Colombia y en segundo lugar el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP) y las áreas protegidas que conforman el SINAP excluyen otras categorías de protección y ecosistemas de gran importancia ambiental. Así, los ecosistemas estratégicos, páramos, humedales, manglares, pastos marinos, arrecifes, reservas forestales de Ley 2ª de 1959, áreas especiales para la protección de la fauna silvestre, distritos de manejo integrado que no se han registrado en el RUNAP, distritos de conservación de suelos que no se han registrado en el RUNAP y las demás categorías de protección ambiental no están registradas ni hacen parte de un sistema integral de ecosistemas y áreas ambientales que dé cuenta de la biodiversidad a lo largo del territorio nacional.

6. **Proyecto de ley**

En cumplimiento del principio constitucional e interés superior del ambiente sano y como respuesta a una necesidad latente por conocer el patrimonio natural del segundo país con mayor biodiversidad del mundo y establecer alternativas de desarrollo sostenible para un escenario de paz en Colombia el presente proyecto de ley propone: **(1)** creación de regalías ambientales como instrumento económico de compensación a los municipios para la conservación y pagos por servicios ambientales en ecosistemas, áreas ambientales y áreas protegidas en su jurisdicción, **(2)** creación del Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales como herramienta para tener acceso a la información sobre el patrimonio natural por hectáreas de cada municipio en Colombia y para que según las hectáreas registradas en el mismo y las registradas en el Registro Único

Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP) se realice la compensación correspondiente a los municipios, **(3)** destinación del 20% de los recursos percibidos por las Corporaciones Autónomas Regionales con excepción de las de Desarrollo Sostenible por concepto de los gravámenes a la propiedad inmueble al Fondo de Compensación Ambiental y modificación al Fondo de Compensación Ambiental para la distribución de los recursos del fondo provenientes del porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble para los municipios a modo de regalías ambientales para la conservación de acuerdo a criterios específicos, a saber: hectáreas de ecosistemas, áreas ambientales y áreas protegidas en la jurisdicción del municipio registradas en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales o en el RUNAP, compensación del predial que no pagan las áreas mencionadas y para proyectos estratégicos de conservación, y **(4)** creación de un mecanismo de monitoreo, seguimiento, control y evaluación de las regalías ambientales adicional a los organismos de control existentes.

6.1. **Creación de regalías ambientales como instrumento económico de compensación**

El artículo 1º de este proyecto de ley, crea las regalías ambientales como instrumento económico de compensación a los municipios para la conservación de ecosistemas y áreas ambientales registradas en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales o en el Registro Único de Áreas Protegidas (RUNAP).

A través del artículo 4° de este proyecto de ley se modifica el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, incluyendo un tercer parágrafo con el fin de hacer explícito que si bien el porcentaje ambiental de los gravámenes de la propiedad inmueble es un ingreso de la CAR, el 20% de ese recaudo se transferirá exclusivamente al Fondo de Compensación Ambiental, para que este proceda a compensar a los municipios en virtud de sus ecosistemas y áreas ambientales protegidas.

Es preciso determinar que las regalías ambientales son diferentes a las regalías establecidas en el artículo 360 constitucional y a los impuestos. Las regalías de que trata el artículo 360 de la Constitución han sido definidas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional como la "contraprestación económica que percibe el Estado de las personas a quienes se les concede el derecho a explotar los recursos naturales no renovables en determinado porcentaje sobre el producto bruto explotado"[6], que es posteriormente transferida a las entidades territoriales en virtud de los criterios de distribución establecidos por el Sistema General de Regalías. Por otro lado, la Corte Constitucional ha establecido que los impuestos son "cargas económicas que se imponen a los particulares con el fin de financiar los gastos generales del Estado, por lo cual estas obligaciones surgen del poder impositivo del Estado"[7]. En contraste, las regalías ambientales son una compensación económica a los municipios o distritos, en razón de la conservación de sus ecosistemas, áreas ambientales y áreas protegidas, restauración ambiental y desarrollo de proyectos ambientalmente sostenibles en su jurisdicción que generan beneficios ambientales a nivel nacional. En ese sentido, se trata de una redistribución de recursos entre las Corporaciones Autónomas Regionales y los municipios o distritos.

6.2. **Creación del Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales**

Como se explicó anteriormente el proyecto de ley por medio de la cual se crean las regalías ambientales tiene como objeto la creación de un instrumento económico de compensación e incentivos a los municipios para la conservación de ecosistemas, áreas ambientales y áreas protegidas registradas en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales o en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP).

La falta de información ambiental está afectando la toma de decisiones en Colombia pues no hay un registro claro en el que se encuentren los ecosistemas estratégicos y las diversas áreas ambientales del país que no corresponden a las categorías de área protegida del SINAP. Actualmente, Colombia cuenta con un Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP) como herramienta creada por el Decreto número 2372 de 2010 para que las autoridades ambientales registren las áreas protegidas de su jurisdicción y para contar con información actualizada acerca de los datos espaciales de las áreas protegidas en Colombia, la categoría de manejo, localización y extensión geográfica del área protegida, objetivos de conservación y destinación de uso, actos administrativos de declaratoria, entre otros. En este sentido, la Unidad de Parques Nacionales Naturales, junto con Patrimonio Natural y el Instituto Alexander von Humboldt, con apoyo financiero de USAID puso en funcionamiento el RUNAP desde el 1° de julio de 2011 para consolidar un inventario de las áreas protegidas y proveer información unificada acerca del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Si bien el RUNAP categoriza y ordena algunas áreas protegidas en el país no consigue dar cuenta del patrimonio natural de cada uno de los municipios de Colombia ni de los diversos ecosistemas que no están contemplados en el Decreto número 2372 de 2010 como parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, con lo que se mantiene el déficit en la información ambiental del país.

La propuesta del presente proyecto de ley es la creación de un Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales que contenga aquellos ecosistemas estratégicos y áreas ambientales que no se encuentran registradas en el RUNAP para que, con base en las hectáreas registradas de ecosistemas, de áreas ambientales y de áreas protegidas por municipio, se lleve a cabo la compensación por la conservación de los mismos a través de las regalías ambientales. Cabe aclarar que el listado referido en el artículo 3° del presente proyecto de ley es un listado enunciativo de ecosistemas y áreas ambientales, es decir, que no son las únicas o posibles áreas ambientales y ecosistemas que requieren protección y que pueden ser beneficiarias de las regalías ambientales a modo de compensación por su conservación. En este sentido, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tendrá la competencia y el deber, como admi-

[6] Corte Constitucional. Sentencias C-075 de 1993, M. P. Alejandro Martínez Caballero, T-141 de 1994 M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-567 de 1995 M. P. Fabio Morón Díaz, C-691 de 1996 M. P. Carlos Gaviria Díaz, C- 221 de 1997 Alejandro Martínez Caballero y C-427 de 2002.

[7] Corte Constitucional. Sentencia C-010 de 2013. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

nistrador del Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales, de mantener actualizado dicho registro lo que incluye, entre otras funciones, la posibilidad de ampliar las categorías de áreas que lo integran.

El objetivo de la creación del Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales es la estructuración de un instrumento de gestión ambiental que facilite el acceso a la información ambiental más allá de los asuntos que son competencia de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales y que actualmente se encuentran en el Registro Único de Áreas Protegidas (RUNAP).

La creación de dicho registro no es solo necesaria con fines de compensación por conservación sino, además, con fines de investigación para los institutos adscritos y vinculados al Ministerio de Ambiente, para contribuir al desarrollo de la investigación en biodiversidad y para la toma de decisiones informada. El Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales será administrado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y actualizado con el apoyo de las entidades adscritas y vinculadas al MADS, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y demás organismos pertenecientes al SINA con el objetivo de tenerlo actualizado y ofrecer información de primera mano para realizar las compensaciones.

Así, áreas como los ecosistemas estratégicos, reservas de recursos naturales renovables, áreas de reservas forestales protectoras nacionales y regionales, las zonas de reservas forestales de Ley 2ª de 1959, áreas especiales para la protección de fauna silvestre como los territorios fáunicos y las zonas de reserva de caza, áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos de que trata el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, áreas protegidas municipales, páramos, humedales, manglares, pastos marinos, arrecifes, aquellos distritos de manejo integrado, distritos de conservación de suelo que no se encuentren registrados en el RUNAP y demás áreas de conservación y protección ambiental que la ley disponga harán parte del Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales, con lo que se fortalecerá un sistema de información de vital importancia para el segundo país con mayor megadiversidad del mundo.

A continuación se explicará el fundamento legal de cada una de las categorías que se propone incluir en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales:

Con respecto a los ecosistemas estratégicos, el Convenio de Diversidad Biológica ratificado por Colombia y aprobado mediante la Ley 165 de 1994 establece en su artículo 2° que los ecosistemas son "un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente que interactúan como una unidad funcional". A su vez, el Decreto número 2372 de 2010 establece en su artículo 29 que los ecosistemas estratégicos "gozan de protección especial, por lo que las autoridades ambientales deberán adelantar las acciones tendientes a su conservación y manejo (…)". Incluyó el legislador dentro de esta categoría como áreas de especial importancia ecológica las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos. En consecuencia, con el objetivo de contar con un sistema de información ambiental completo que incluya los diferentes ecosistemas reconocidos como estratégicos por la ley se propone la inclusión de aquellos que se encuentren dentro de esta categoría en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales.

En lo referente a la inclusión de las Reservas de Recursos Naturales Renovables al Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales es preciso remitirse al Título III del Decreto número 2811 de 1974, Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, sobre el Régimen de Reservas de Recursos Naturales Renovables. Esta figura hace referencia a una "porción determinada o la totalidad de recursos naturales renovables de una región o zona que se reserva cuando sea necesario para organizar o facilitar la prestación de un servicio público, adelantar programas de restauración, conservación o preservación de esos recursos y del ambiente, o cuando el Estado resuelva explotarlos". Ejemplo de estas áreas son las reservas temporales de recursos excluibles de la minería de la Resolución número 705 de 2013 modificada por la Resolución número 1150 de 2014: sitios prioritarios para la conservación entre los que se incluyen los identificados en el CONPES 3680 de 2010 así como el área de ampliación del Parque Nacional Natural Chiribiquete, Áreas de Especial Importancia Ecológica para la Conservación de Recursos Hídricos entre los que se incluye la Estrella Fluvial del Inírida, Ecosistemas de Praderas y Pastos Marinos presentes en las zonas marino costeras y ecosistemas de bosque seco tropical. Dado su estado de Reservas de Recursos Naturales Renovables es importante su registro en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales en la medida que no solo se trata de áreas excluidas de una actividad específica sino que además pueden ser objeto de compensación por conservación.

Frente a la siguiente categoría incluida en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales, esto es las áreas forestales protectoras regionales y nacionales cabe resaltar que en Colombia el total de cobertura boscosa estable corresponde a 58.766.513 hectáreas que representan el 51,9% de la superficie continental del país según cifras del Ideam y el IGAC a 2013. Los departamentos de Amazonas, Caquetá, Vaupés, Guainía y Guaviare poseen la mayor área de bosques naturales del país con 33.671.326 hectáreas que representan el 57,2% del total nacional. El Decreto número 1383 de 1940 definió zona forestal protectora como el conjunto de terrenos que por su topografía o por su ubicación en las cabeceras de las cuencas hidrográficas o cursos permanentes de agua conviene que permanezcan revestidos por masas arbóreas por la acción que estas ejercen sobre el régimen fluvial. Este concepto fue desarrollado mediante legislación posterior que no solo ha cambiado el nombre de la categoría sino que ha desarrollado su contenido.

En este sentido, el Decreto número 2811 de 1974 define las áreas forestales protectoras como aquellas zonas que deben ser conservadas permanentemente con bosques para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables. El Capítulo I del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables establece que "se denomina área de reserva forestal la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras,

protectoras o productoras-protectoras" (artículo 206, DL 2811 de 1974). Posteriormente, el artículo 12 del Decreto número 2372 de 2010 estableció con respecto a las reservas forestales protectoras que son el "espacio geográfico en el que los ecosistemas de bosque mantienen su función, aunque su estructura y composición haya sido modificada y los valores naturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su preservación, uso sostenible, restauración, conocimiento y disfrute. Esta zona de propiedad pública o privada se reserva para destinarla al establecimiento o mantenimiento y utilización sostenible de los bosques y demás coberturas vegetales naturales". Esta figura fue desarrollada, además, por la Ley 1450 de 2011 que reduce las áreas de reserva forestal a dos categorías, protectoras o productoras además de establecer una prohibición expresa para el desarrollo de actividades mineras en las áreas de reserva forestal protectoras.

Si bien las áreas de reserva forestal protectora nacional actualmente hacen parte del Sistema de Áreas Protegidas (SINAP) el presente proyecto de ley propone incluir en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales a las áreas de reserva forestal protectora regional y a aquellas áreas de reserva forestal protectora nacional que aún no se encuentren registradas en el RUNAP con el objetivo de que los municipios que se encarguen de su conservación reciban compensación por las mismas.

Por otro lado, cabe recordar que mediante la Ley 2ª de 1959 se crearon 7 Zonas de Reserva Forestal en Colombia: Zona de Reserva Forestal del Pacífico, Zona de Reserva Forestal Central, Zona de Reserva Forestal del río Magdalena, Zona de Reserva Forestal de la Sierra Nevada, Zona de Reserva Forestal de Los Motilones, Zona de Reserva Forestal del Cocuy y Zona de Reserva Forestal de la Amazonía cada una comprendida dentro de unos límites generales. La inclusión de dichas zonas en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales resulta importante en la medida que contribuyen a la información sobre el patrimonio natural del país y permiten tener claridad sobre qué área de cada zona de reserva se encuentra en determinados municipios para que sean objeto de compensación por conservación de las mismas.

Por su parte, los artículos 253 y 255 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente definen una serie de áreas especiales para la protección de la fauna silvestre entendida esta como "el conjunto de animales que no han sido objeto de domesticación, mejoramiento genético o cría y levante regular o que han regresado a su estado salvaje, excluidos los peces y todas las demás especies que tienen su ciclo total de vida dentro del medio acuático" (artículo 249, D. 2811 de 1974). Estas zonas son: el territorio fáunico, es decir, "el que se reserva y alinda con fines de conservación, investigación y manejo de la fauna silvestre para exhibición" (artículo 253, DL.2811 de 1974) y reserva de caza entendida como "el área que se reserva y alinda con fines de conservación, investigación y manejo, para fomento de especies cinegéticas en donde puede ser permitida la caza con sujeción a reglamentos especiales" (artículo 255, DL 2811 de 1974). Con el objetivo de proteger la diversidad de especies que ocupan el territorio continental de Colombia y teniendo en cuenta que según el Instituto Humboldt "la mayor amenaza para la diversidad a nivel de especies es la pérdida de hábitat" (Instituto Alexander von Humboldt, 2014) el presente proyecto de ley propone su inclusión al Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales para contribuir a la información sobre áreas para la protección de fauna silvestre y para que las mismas puedan ser objeto de compensaciones por conservación.

Las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos de que trata el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2010 son aquellos que surten de agua a los acueductos municipales y distritales y que actualmente son objeto de pago por servicios ambientales contenido en el Decreto número 953 de 2013. Como se mencionó anteriormente en el apartado referente al Decreto número 953, de la información obtenida de 22 Corporaciones Autónomas Regionales y 6 Corporaciones para el Desarrollo Sostenible se encuentra que se han adquirido 2.403.498 hectáreas en áreas de importancia estratégica por parte de los entes territoriales. La propuesta del presente proyecto de ley es que dichas áreas se incluyan en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales con el objetivo no solo de tener información sobre las mismas sino de permitir el seguimiento a la implementación por parte de los municipios o departamentos de esquemas de regalías ambientales y de pago por servicios ambientales.

La siguiente categoría a ser incluida en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales corresponde a las Áreas Protegidas Municipales. Esto, pues la Ley 165 de 1994 mediante la cual Colombia ratificó el Convenio de Diversidad Biológica establece que una de las prioridades de la conservación de la biodiversidad es la conformación de áreas protegidas del nivel nacional hasta el nivel local. La Unión Internacional para la Conservación de la naturaleza define las áreas naturales protegidas como "una superficie de tierra y/o mar especialmente consagrada a la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, así como de los recursos naturales y los recursos culturales asociados y manejada a través de medios jurídicos y/o otros medios eficaces". Dichas áreas no se encuentran incluidas expresamente en el Registro Único de Áreas Protegidas razón por la cual se propone su inclusión en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales con el fin de promover la conservación de su biodiversidad y garantizar la prestación de varios de los servicios ecosistémicos que prestan como la absorción de carbono, suministro de agua y aire no contaminados, protección contra inundaciones y prevención de desastres, conservación de suelos y de material genético, entre otros.

Es importante, además, la inclusión de los ecosistemas de páramos en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales pues no solo gozan de protección especial sino que constituyen un determinante ambiental del ordenamiento. La Ley 99 de 1993 establece, como uno de sus principios generales ambientales, que las zonas de páramos, subpáramos, nacimientos de agua y zonas de recarga de acuíferos deben ser objeto de protección especial, y que la biodiversidad por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad debe ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible. Como se presentó anteriormente, según el Sistema de Información de Biodiversidad en Colombia

(SIB) "los ecosistemas de páramo representan aproximadamente 1,7% del territorio colombiano y aportan agua al 70% de la población". A su vez, el artículo 29 del Decreto número 2372 de 2010 establece que "las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos como áreas de especial importancia ecológica gozan de protección especial, por lo que las autoridades ambientales deberán adelantar las acciones tendientes a su conservación y manejo (…)". En febrero de 2002 se publicó el *Programa Nacional para el manejo sostenible y restauración de ecosistemas de alta montaña colombiana: Páramos* cuyo principal objetivo era orientar a nivel nacional, regional y local la gestión ambiental en ecosistemas de páramo y adelantar acciones para su manejo sostenible y restauración mediante programas de generación de conocimiento, planificación ambiental del territorio, restauración ecológica de los páramos, identificación de alternativas de manejo y uso sostenible de los ecosistemas de páramo, entre otros. Los páramos son ecosistemas indispensables para el equilibrio ecosistémico dado el alto grado de especies endémicas que en ellos habitan. Sin embargo, se trata también de uno de los ecosistemas con mayor grado de vulnerabilidad frente al cambio climático y mayor necesidad de adaptación a los cambios naturales pues están siendo degradados por varias actividades antrópicas que generan impactos negativos en suelos, agua y diversidad biológica. En consecuencia, al tratarse de ecosistemas estratégicos no solo por la biodiversidad que albergan sino además por los servicios ecosistémicos que aportan a la población, especialmente en referencia al abastecimiento de agua es necesaria su inclusión al Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales para que sean beneficiarios de compensación por conservación.

La inclusión de los páramos al Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales es vital en la medida que hay 36 páramos en Colombia con casi 3 millones de hectáreas en 399 municipios y solo el 36% de esos páramos (equivalente a 709.849 hectáreas) se encuentran en áreas del Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales (Greenpeace Colombia, 2013). Es decir, el 64% de los páramos actualmente se encuentran en déficit de protección no solo por no pertenecer al Sistema Nacional de Áreas Protegidas sino también por la falta de información sobre los mismos. A la situación de vulnerabilidad de los páramos se suma la presencia de proyectos de extracción de recursos naturales no renovables en páramos. Así, el 40.3% de los títulos mineros de Colombia están en municipios con páramos (es decir, 5.143 títulos en municipios con páramos)[8] y el 23.5% de los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos se encuentran en municipios con páramos (449 contratos)[9]. Actualmente, según el Instituto Humboldt, hay 149.160 hectáreas de páramo con título minero equivalentes a 34 veces San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Incluir estos ecosistemas en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales contribuye a su protección y permite que sean objeto de Regalías Ambientales.

[8] Fuente: Derecho de petición dirigido a la Agencia Nacional de Minería.

[9] Fuente: Derecho de petición dirigido a la Agencia Nacional de Hidrocarburos.

Con respecto a los humedales, estos ecosistemas también gozan de protección especial y son determinantes ambientales del ordenamiento. Según el Instituto Humboldt 31.702 humedales se han registrado hasta el momento en Colombia y de los 1.124 municipios, 1.094 tienen áreas de humedal. Los humedales son uno de los ecosistemas más importantes del mundo por su función de abastecedores de agua, por permitir la recarga y descarga de acuíferos y la retención de sedimentos y nutrientes, entre otras funciones. La legislación ambiental nacional, consciente de la importancia estratégica de dichos ecosistemas ha desarrollado instrumentos de protección de los mismos. En este sentido, Colombia ratificó la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas, suscrita en Ramsar en 1971 mediante la Ley 357 de 1997. Además, el Ministerio de Ambiente presentó en 2002 la Política Nacional para humedales interiores de Colombia con los principales lineamientos encaminados a promover el uso sostenible, la conservación y la recuperación de los humedales del país desde los niveles nacional, regional y local. A su vez la Resolución número 0157 de 2004 que reglamenta el uso sostenible, conservación y manejo de los humedales y desarrolla aspectos referidos a los mismos en aplicación de la Convención Ramsar no cuenta con un sistema de información y registro que permita conocer la ubicación y área de cada uno de los humedales por lo que su inclusión al Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales es necesaria.

Los manglares son otro ecosistema que goza de protección especial y cuyo régimen constituye determinante ambiental del ordenamiento. Según el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible los manglares ocupan una extensión de 285.049 hectáreas aproximadamente. Según la Unidad Administrativa de Parques Nacionales Naturales el manglar es un tipo de bosque adaptado a las condiciones salobres de aguas poco profundas en litorales y desembocaduras de ríos. Los bosques de manglar contribuyen a la producción de la pesca, a la creación y mantenimiento de las playas por cuanto atrapan los sedimentos con sus raíces y contribuyen, además, al mantenimiento de aves migratorias, sin embargo, se trata de un ecosistema vulnerable afectado principalmente por actividades como la tala indiscriminada, obras de infraestructura con una precaria planeación de sus impactos ambientales y la contaminación del ecosistema que contribuye a su degradación. La legislación colombiana ha reconocido la importancia de estos ecosistemas en varios instrumentos legales como son: Resolución número 1602 de 1995, aclarada por la Resolución número 020 de 1996 que dictan medidas para garantizar la sostenibilidad de los manglares en Colombia considerando la importancia para la biodiversidad por ser áreas de protección para los primeros momentos de vida de los recursos hidrobiológicas, la Resolución número 233 de 1999 del Ministerio de Ambiente sobre estudios de diagnóstico y zonificación de los manglares en Colombia, el Programa Nacional para el Uso Sostenible, Manejo y Conservación de los Ecosistemas de Manglar del año 2002 (SIAC, 2015) y más recientemente mediante el artículo 207 de la Ley 1450 de 2011 sobre la conservación de ecosistemas de manglares y la prohibición del desarrollo de actividades mineras, exploración, explotación de hidrocarburos, acuicultura, pesca industrial de arrastre

de los mismos. Por estos motivos es necesario incluir los ecosistemas de manglar en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales.

El presente proyecto de ley propone la inclusión de los ecosistemas de Pastos Marinos al Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales pues no solo constituyen un determinante ambiental del ordenamiento sino que, además, el Decreto número 1120 de 2013 establece reglas de procedimiento y criterios para reglamentar la restricción de ciertas actividades en pastos marinos. Este ecosistema cumple varias funciones ecológicas como "la producción de fuentes directas e indirectas de alimento (…) y su contribución en la recirculación de nutrientes y estabilización de sedimentos" además de soportar varias comunidades de fauna, y de ser consideradas uno de los cinco ecosistemas marino-costeros estratégicos con los arrecifes de coral, los manglares, los litorales rocosos y los fondos sedimentarios. Además, el artículo 207 de la Ley 1450 de 2011 prevé la protección de las praderas de pastos marinos de todas las zonas marinas de jurisdicción nacional definidos en el "Atlas Las Praderas de Pastos Marinos en Colombia: estructura y distribución de un ecosistema estratégico" elaborados por el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andreis.

Se propone, también, la inclusión de los ecosistemas de arrecifes en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales. Al igual que otros ecosistemas como los pastos marinos y los manglares, la Ley 1450 de 2011 prevé un régimen de protección especial para los arrecifes de coral y prohíbe el desarrollo de actividades mineras, exploración, explotación de hidrocarburos, acuicultura, pesca industrial y la extracción de componentes de corales para la elaboración de artesanías.

Por su naturaleza, similar a algunas de las categorías definidas anteriormente, este proyecto de ley propone la inclusión al Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales aquellos distritos de manejo integrado y distritos de conservación de suelos que a la fecha de la promulgación de la presente ley no se encuentren registrados en el RUNAP. Esto, pues, el Decreto 2372 de 2010 define los distritos de manejo integrado como el "espacio geográfico, en el que los paisajes y ecosistemas mantienen su composición y función, aunque su estructura haya sido modificada y cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su uso sostenible, preservación, restauración, conocimiento y disfrute" (artículo 14, D. 2372 de 2010). Dicho Decreto define en su artículo 16 los distritos de conservación de suelos como el "espacio geográfico cuyos ecosistemas estratégicos en la escala regional, mantienen su función aunque su estructura y composición hayan sido modificadas y aportan esencialmente a la generación de bienes y servicios ambientales, cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su restauración, uso sostenible, preservación, conocimiento y disfrute". Se propone su inclusión en el nuevo registro en la medida que su naturaleza se ajusta más a este y porque se busca que los mismos sean administrados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sin que se estén excediendo las competencias de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

La creación del Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales es un insumo necesario no solo para fines de información y desarrollo de nuevas tecnologías sino además para apalancar el desarrollo ambientalmente sostenible de Colombia desde el nivel local y municipal hasta el nivel nacional.

6.3. **Regalías Ambientales y modificaciones al Fondo de Compensación Ambiental**

El artículo 8° de este proyecto de ley se modifica el artículo 24 de la Ley 344 de 1996, mediante el cual se creó el Fondo de Compensación Ambiental. El objeto de esta modificación es incrementar los recursos que ingresan a dicho fondo, pues se adiciona el 20% de los recursos provenientes de los gravámenes a la propiedad inmueble. De acuerdo a información del Ministerio de Ambiente respecto a los ingresos de las CAR para las vigencias 2008 a 2013, se estima que este cambio podría representar unos $106 mil millones adicionales anuales para el Fondo en 2015, el cual a 2013 solo contó con un poco más de $35 mil millones para compensación de las CAR.

Ingresos Fondo de Compensación Ambiental		
Concepto	***Millones de pesos de 2013***	
	Actualmente	**Modificación**
20% Transferencias del sector eléctrico	20.225	20.225
10% Otras rentas CAR con excepciones	15.479	15.479
20% Gravámenes propiedad inmueble		94.226
Total	**35.704**	**129.930**
Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Cálculos propios UTL Senadora Claudia López.		

La estimación de $106 mil millones para 2015 se hace teniendo en cuenta que los ingresos de las CAR provenientes de los gravámenes de la propiedad inmueble han crecido en promedio a una tasa del 13% entre las vigencias 2008 y 2013 y que estos recursos tendrían un rezago de un año para ingresar al Fondo de Compensación Ambiental. También es importante tener en cuenta que estos ingresos provenientes de los gravámenes a la propiedad inmueble se concentran fuertemente en unas pocas corporaciones, para ilustrar, el 65% del recaudo esperado vendría de 5 corporaciones: CAR, CVC, CRA, CDMB y Corantioquia.

Por otra parte, como se encuentra explícitamente en el artículo 8º del proyecto de ley, esta destinación específica del 20% de los gravámenes de propiedad inmueble de las CAR para el Fondo de Compensación Ambiental no aplica para las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, es decir, para Cormacarena, Corpoamazonia, Corpourabá, Coralina, CDA, Codechocó y Corpomojana.

Participación % CAR en el recaudo esperado gravámenes a la propiedad inmueble

Corporación	Part %
CAR	34,3
CVC	15,6
CRA	5,3
CDMB	5,0
CORANTIOQUIA	4,7
CORPOCALDAS	3,8
CARDER	3,7
CORPONOR	3,4
CORTOLIMA	3,2
CORPOBOYACÁ	2,6

Corporación	Part %
CORNARE	2,4
CORPAMAG	2,2
CRQ	1,9
CAS	1,8
CVS	1,6
CRC	1,6
CAM	1,5
CORPOCESAR	1,5
CORPONARIÑO	1,5
CORPORINOQUIA	1,0
CORPOGUAJIRA	0,4
CORPOCHIVOR	0,3
CARSUCRE	0,2
CORPOGUAVIO	0,2
CSB	0,1
CARDIQUE	0,0

La Corte Constitucional, en Sentencia C-578 de 1999, ha dicho que el manejo de los recursos naturales y del medio ambiente no tiene solo un interés sectorial y regional sino nacional y, más aún universal. Al ser este una finalidad social del Estado "tiene la condición de una asignación prevalente sobre los demás gastos del Estado". En armonía con esto la Corte ha establecido que "el Congreso en aras de garantizar la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales no puede sacrificar los intereses generales del Estado. La actividad legislativa se paralizaría si no se tiene la posibilidad de introducir los ajustes necesarios, en este caso en materia de recursos financieros, con miras a hacer una distribución justa y equitativa acorde con las necesidades de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables". La creación de regalías ambientales, como instrumento económico de compensación a los municipios por la conservación del patrimonio natural en su jurisdicción tiene, entre otros objetivos, el de generar una distribución justa y equitativa de los recursos financieros necesarios para la conservación. Con esto, además, se estaría fortaleciendo la gestión ambiental a nivel municipal que se ha mantenido bastante tiempo en déficit y que es esencial para la protección del ambiente desde las mismas comunidades.

Con las disposiciones de este proyecto de ley la naturaleza jurídica del Fondo de Compensación se mantiene pues no se modifica en forma alguna el traslado actual de recursos de las Corporaciones Autónomas Regionales al mismo, ni su distribución a las Corporaciones de Desarrollo Sostenible para la redistribución de recursos entre estas.

La Corte Constitucional ha reiterado que la regulación de los asuntos ambientales no puede hacerse de manera aislada y que la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales no es absoluta en el sentido que su gestión debe adelantarse dentro de las coordenadas demarcadas por el interés general que deben concretarse en normas de proyección nacional como las propuestas en el presente proyecto de ley. En este sentido es válida la reasignación de los recursos necesarios para que a escala municipal se lleven a cabo proyectos de conservación del patrimonio ambiental para fortalecer la gestión ambiental en la protección del ambiente. Cabe aclarar que los recursos objeto del traslado previsto inicialmente por el Fondo de Compensación Ambiental mantienen su destinación especial. Como se explicará a continuación se establece una nueva fuente al Fondo de Compensación Ambiental, esto es, el 20% de los gravámenes a la propiedad inmueble y se prevé destinación especial para tales recursos para la compensación a municipios por conservación de las hectáreas de su patrimonio ambiental registradas en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales o en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas.

Adicionalmente, el artículo 8º establece que los recursos del fondo que provengan del porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble, es decir, los $106 mil millones, se distribuirán a los municipios a modo de incentivo para la conservación ambiental de acuerdo a los siguientes criterios:

1. Compensación del predial que no pagan las áreas mencionadas anteriormente, teniendo en cuenta que ya existe un mecanismo similar para la compensación del predial a los municipios que tienen resguardos indígenas en su jurisdicción, la cual fue establecida mediante el artículo 24 de la Ley 44 de 1990, posteriormente modificada por el artículo 184 de la Ley 223 de 1995. La metodología vigente para la estimación de esta compensación fue expedida mediante la Resolución número 612 de 2012 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Adicionalmente, el proyecto de ley estipula que dicha compensación se girará directamente a los municipios en los primeros tres meses después de la liquidación del Presupuesto General de la Nación.

2. Proyectos de conservación, desarrollo sostenible, prevención, corrección y restauración ambiental de las áreas registradas en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales o en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP) teniendo en cuenta lo planteado en el numeral 2 de la sección VI de esta exposición de motivos.

3. Pagos por servicios ambientales.

Como última modificación establecida por el artículo 8º, se dispone que los municipios deberán utilizar esos recursos en la conservación, prevención, corrección, restauración y desarrollo ambiental sostenible de las áreas registradas en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales o en el Registro Único de Áreas Protegidas (RUNAP). De igual forma aclara que una vez transferida la compensación del predial, se utilizarán los recursos restantes provenientes de los gravámenes a la propiedad inmueble para financiar proyectos de conservación de las áreas Registradas en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales o el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas de los municipios y para proyectos de pago por servicios ambientales que serán presentados al Fondo de Compensación y aprobados por el mismo.

El artículo 12 de este proyecto de ley establece que el Gobierno nacional podrá destinar cuántos recursos adicionales disponga del Presupuesto General de la Nación y de cooperación internacional para cofinanciar con los municipios, proyectos estratégicos de conservación y desarrollo ambiental, prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental, en los cuales se deberán priorizar los proyectos en los que converjan varias entidades territoriales o del Sistema Nacional Ambiental con el fin de invertir de forma integral en un mismo ecosistema, que puede ir más allá de los límites político administrativos.

6.4. **Selección y viabilización de proyectos y asistencia técnica**

Mediante el pliego de modificaciones, se ajusta el artículo 10 puesto a consideración de la comisión, dejando claro que el Fondo de Compensación Ambiental seleccionará y viabilizará los proyectos presentados por los municipios mediante un sistema de puntajes de acuerdo a criterios claramente definidos por la reglamentación que deberá expedirse en un periodo máximo de un año. Esto con el fin de asignar los recursos que el Fondo tenga a su disposición para Regalías Ambientales después de haber compensado el predial.

Adicionalmente, se incluye un parágrafo para asegurar que los municipios puedan contar en todo momento con asistencia técnica en formulación de proyectos y metodologías de valoración y priorización de la inversión ambiental del Gobierno nacional representado por el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de acuerdo a sus funciones establecidas en el literal e) del artículo 3º de la Ley 19 de 1958, desarrollado en los numerales 4 y 24 del artículo 2º del Decreto número 1832 de 2012 y en los numerales 4, 43 y 44 del artículo 5º de la Ley 99 de 1993 respectivamente.

6.5. **Creación de un mecanismo de monitoreo, seguimiento, control y evaluación de las regalías ambientales adicional a los organismos de control existentes**

Posteriormente, el artículo 14 prevé la creación de un mecanismo de monitoreo, seguimiento, control y evaluación de las regalías ambientales adicional a la vigilancia que por ley deben ejercer los diversos organismos de control. El proyecto de ley dispone la obligación para que el Departamento Nacional de Planeación establezca un mecanismo especial para el monitoreo, seguimiento, control y evaluación de los recursos que se giren en virtud de las Regalías Ambientales.

En todo caso, se mantienen los recursos del Fondo para Compensación Ambiental para compensar a las demás CAR, pero se agregan nuevos recursos, por un monto aproximado de $106 mil millones anuales, correspondiente al 20% de los ingresos que perciben las CAR por concepto de gravámenes a la propiedad inmueble, los cuales se utilizarán para compensar a los municipios mediante un esquema de Regalías Ambientales.

6.6. **Proyecto de ley, *por medio de la cual se crean las Regalías Ambientales y se dictan otras disposiciones* no se refiere a ninguna materia que sea de iniciativa privativa del Gobierno**

El artículo 142 de la Ley 5ª de 1992 establece que:

"Artículo 142. Iniciativa privativa del Gobierno. Solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias:

(…)

4. Reglamentación de la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales".

La siguiente argumentación se dividirá en dos partes: en la primera, se demostrará que el proyecto de ley "por medio de la cual se crean las regalías ambientales y se dictan otras disposiciones" no reglamenta la creación de las Corporaciones Autónoma Regionales; en la segunda parte, se demostrará que el proyecto de ley no reglamenta el funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales y en consecuencia no es un tema de iniciativa privativa del Gobierno pues no coincide con los supuestos enunciados en el numeral 4° del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992.

6.6.1. **El proyecto de ley, *por medio de la cual se crean las Regalías Ambientales y se dictan otras disposiciones* no reglamenta la creación de las Corporaciones Autónomas Regionales**

Ninguno de los 14 artículos que conforman el proyecto "por medio de la cual se crean las Regalías Ambientales y se dictan otras disposiciones" reglamenta la creación de Corporaciones Autónomas Regionales. Así, los 14 artículos se agrupan en tres títulos que abarcan los siguientes temas: **(1)** Título I, Objeto y Principios, compuesto por el artículo 1° sobre el Objeto del proyecto de ley y artículo 2° sobre los Principios Generales que lo rigen; **(2)** Título II, Del Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales que contiene el artículo 3° por medio del cual se crea dicho registro y **(3)** Título III, compuesto por los artículos 4° al 14 y contiene las fuentes de recursos de las Regalías Ambientales para la conservación ambiental, adiciones al artículo 44 y 48 de la Ley 99 de 1993, modificación al artículo 24 de la Ley 344 de 1996, artículo 10 sobre la selección y viabilización de proyectos, artículo 11 sobre otros recursos destinados al pago por servicios ambientales, artículo 12 sobre cofinanciación, mecanismos de monitoreo, seguimiento, control y evaluación de las regalías ambientales, vigencia y derogatorias de la ley.

6.6.2. **El proyecto de ley, *por medio de la cual se crean las Regalías Ambientales y se dictan otras disposiciones* no reglamenta el funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales**

Ninguna de las disposiciones del proyecto de ley "por medio de la cual se crean las Regalías Ambientales y se dictan otras disposiciones" reglamenta, modifica o vulnera el funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales ni la ejecución de las funciones que le son propias y que se encuentran contenidas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993. A continuación se transcriben las 31 funciones contenidas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, cuya ejecución está a cargo de las Corporaciones Autónomas Regionales, ninguna de las cuales es modificada de forma alguna por el proyecto de ley, "por la cual se crean las Regalías Ambientales y se dictan otras disposiciones":

***"Artículo 31.** Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:*

1. Ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio del Medio Ambiente, así como los del orden regional que le hayan sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción.

2. Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente.

3. Promover y desarrollar la participación comunitaria en actividades y programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables.

4. Coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en el área de su jurisdicción y en especial, asesorar a los Departamentos, Distritos y Municipios de su comprensión territorial en la definición de los planes de desarrollo ambiental y en sus programas y proyectos en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera que se asegure la armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por las distintas entidades territoriales.

5. Participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten.

6. Celebrar contratos y convenios con las entidades territoriales, otras entidades públicas y privadas y con las entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto sea la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de ejecutar de mejor manera alguna o algunas de sus funciones, cuando no correspondan al ejercicio de funciones administrativas.

7. Promover y realizar conjuntamente con los organismos nacionales adscritos y vinculados al Ministerio del Medio Ambiente, y con las entidades de apoyo técnico y científico del Sistema Nacional Ambiental (SINA), estudios e investigaciones en materia de medio ambiente y recursos naturales renovables.

8. Asesorar a las entidades territoriales en la formulación de planes de educación ambiental formal y ejecutar programas de educación ambiental no formal, conforme a las directrices de la política nacional.

9. Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva.

10. Fijar en el área de su jurisdicción, los límites permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que puedan afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables y prohibir, restringir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental. Estos límites restricciones y regulaciones en ningún caso podrán ser menos estrictos que los definidos por el Ministerio del Medio Ambiente.

11. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. Las funciones a que se refiere este numeral serán ejercidas de acuerdo con el artículo 58 de esta ley.

12. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas a cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos.

13. Recaudar, conforme a la ley, las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, fijar su monto en el territorio de su jurisdicción con base en las tarifas mínimas establecidas por el Ministerio del Medio Ambiente.

14. Ejercer el control de la movilización, procesamiento y comercialización de los recursos naturales renovables en coordinación con las demás Corporaciones Autónomas Regionales, las entidades territoriales y otras autoridades de policía, de conformidad con la ley y los reglamentos; y expedir los permisos, licencias y salvoconductos para la movilización de recursos naturales renovables.

15. Administrar, bajo la tutela del Ministerio del Medio Ambiente las áreas del Sistema de Parques Nacionales que ese Ministerio les delegue. Esta administración podrá hacerse con la participación de las entidades territoriales y de la sociedad civil.

16. Reservar, alinderar, administrar, en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción.

17. Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados.

18. Ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales.

19. Promover y ejecutar obras de irrigación, avenamiento, defensa contra las inundaciones, regulación de cauces y corrientes de agua, y de recuperación de tierras que sean necesarias para la defensa, protección y adecuado manejo de las cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción, en coordinación con los organismos directores y ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras, conforme a las disposiciones

legales y a las previsiones técnicas correspondientes; Cuando se trate de obras de riego y avenamiento que de acuerdo con las normas y los reglamentos requieran de Licencia Ambiental, esta deberá ser expedida por el Ministerio del Medio Ambiente.

20. Ejecutar, administrar, operar y mantener en coordinación con las entidades territoriales, proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

21. Adelantar en coordinación con las autoridades de las comunidades indígenas y con las autoridades de las tierras habitadas tradicionalmente por comunidades negras, a que se refiere la Ley 70 de 1993, programas y proyectos de desarrollo sostenible y de manejo, aprovechamiento, uso y conservación de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.

22. Implantar y operar el Sistema de Información Ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente.

23. Realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes, y asistirlas en los aspectos medioambientales en la prevención y atención de emergencias y desastres; adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación.

24. Transferir la tecnología resultante de las investigaciones que adelanten las entidades de investigación científica y de apoyo técnico del nivel nacional que forman parte del Sistema Nacional Ambiental (SINA), y prestar asistencia técnica a entidades públicas y privadas y a los particulares, acerca del adecuado manejo de los recursos naturales renovables y la preservación del medio ambiente, en la forma que lo establezcan los reglamentos y de acuerdo con los lineamientos fijados por el Ministerio del Medio Ambiente.

25. Imponer, distribuir y recaudar las contribuciones de valorización con que haya de gravarse la propiedad inmueble, por razón de la ejecución de obras públicas por parte de la Corporación; fijar los demás derechos cuyo cobro pueda hacer conforme a la ley.

26. Asesorar a las entidades territoriales en la elaboración de proyectos en materia ambiental que deban desarrollarse con recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías o con otros de destinación semejante.

27. Adquirir bienes de propiedad privada y los patrimoniales de las entidades de derecho público y adelantar ante el juez competente la expropiación de bienes, una vez surtida la etapa de negociación directa, cuando ello sea necesario para el cumplimiento de sus funciones o para la ejecución de obras o proyectos requeridos para el cumplimiento de las mismas, e imponer las servidumbres a que haya lugar, conforme a la ley.

28. Promover y ejecutar programas de abastecimiento de agua a las comunidades indígenas y negras tradicionalmente asentadas en el área de su jurisdicción, en coordinación con las autoridades competentes.

29. Apoyar a los concejos municipales, a las asambleas departamentales y a los consejos de las entidades territoriales indígenas en las funciones de planificación que les otorga la Constitución Nacional.

30. Las demás que anteriormente estaban atribuidas a otras autoridades, en materia de medio ambiente y recursos naturales renovables, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, en cuanto no pugnen con las atribuidas por la Constitución Nacional a las entidades territoriales, o a las entidades territoriales, o sea contrarias a la presente ley o a las facultades de que ella inviste al Ministerio del Medio Ambiente.

31. Sin perjuicio de las atribuciones de los municipios y distritos en relación con la zonificación y el uso del suelo, de conformidad por lo establecido en el artículo 313 numeral 7 de la Constitución Nacional, las Corporaciones Autónomas Regionales establecerán las normas generales y las densidades máximas a las que se sujetarán los propietarios de vivienda en áreas suburbanas y en cerros y montañas, de manera que se protejan el medio ambiente y los recursos naturales. No menos del 70% del área a desarrollar en dichos proyectos se destinará a la conservación de la vegetación nativa existente".

El funcionamiento y la ejecución de las funciones transcritas anteriormente no son modificados ni vulnerados de ninguna forma por el texto puesto a consideración del proyecto de ley, "por la cual se crean las Regalías Ambientales y se dictan otras disposiciones" cuyo objeto es la creación de las Regalías Ambientales como instrumento económico de incentivo a la conservación del patrimonio natural de todos los municipios de Colombia. En este sentido, el presente proyecto de ley tampoco modifica ni vulnera la estructura orgánica ni administrativa de las Corporaciones Autónomas Regionales. Esto es así, pues, no solo no se establece modificación alguna al Título VI "De las Corporaciones Autónomas Regionales" de la Ley 99 de 1993 sino que, además, ninguno de los artículos del texto puesto a consideración del presente proyecto de ley vulnera la naturaleza jurídica, estructura administrativa, órganos de dirección y administración, consejo directivo ni objeto de las Corporaciones Autónomas Regionales.

Cabe resaltar que el proyecto de ley, "por medio de la cual se crean las Regalías Ambientales y se dictan otras disposiciones" reconoce los fundamentos de la política ambiental colombiana y en especial se guía por los Principios Generales Ambientales y los Principios Constitucionales que la rigen. En este sentido, el articulado del proyecto de ley responde a varios de los principios contenidos en el artículo 1° de la Ley 99 de 1993, entre los que se encuentra que "*la biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible"* (artículo 1, núm. 2, Ley 99 de 1993) que "*las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial*" (artículo 1°, núm. 4, Ley 99 de 1993) así como que "*el Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental*

y para la conservación de los recursos naturales renovables" (artículo 1°, núm. 7, Ley 99 de 1993) y que "*el manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo*" (artículo 1°, núm. 12, Ley 99 de 1993).

En ese sentido, como se estableció anteriormente, ninguna de las disposiciones del texto puesto a consideración del proyecto de ley reglamenta la creación ni funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales. El objetivo del proyecto de ley es crear las regalías ambientales como instrumento económico de compensación e incentivo a los municipios por la conservación de los ecosistemas, áreas ambientales y áreas protegidas en su jurisdicción.

6.7. **El proyecto de ley, *por medio de la cual se crean las regalías ambientales y se dictan otras disposiciones* no vulnera la autonomía propia de las Corporaciones Autónomas Regionales**

6.7.1. **Concepto de Autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional**

Frente a la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales la Corte Constitucional ha dicho que "tales organismos son entes corporativos de carácter público creados por la ley, integrados por entidades territoriales, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica cuya función legal es la de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente"[10] (subrayado fuera de texto). A continuación se explicará en qué consiste cada uno de los elementos propios de las Corporaciones Autónomas Regionales y cómo el proyecto de ley "por medio de la cual se crean las regalías ambientales y se dictan otras disposiciones" no los vulnera en forma alguna.

1. **Autonomía Administrativa**

La Corte Constitucional ha destacado que la autonomía administrativa de las Corporaciones Autónomas Regionales se concreta en la Ley 99 de 1993, concretamente "en la independencia del consejo directivo para nombrar su director y en la prohibición de la remoción discrecional de este por parte de aquel; la discrecionalidad para fijar una organización administrativa; y la concepción de órganos de dirección corporativa y plural (…). Se prevé también que tengan independencia para dotarse de su planta de personal, sin que para ello medie una relación jerárquica con las entidades territoriales. Con ello se intentó crear las condiciones para que puedan vincular el personal técnico requerido para la gestión ambiental, y, así, no solo estar en capacidad de adelantar con solvencia sus funciones como autoridad ambiental, sino también prestar la asistencia técnica requerida por los departamentos y los municipios en los procesos de planificación y, muy en particular, en la incorporación de la dimensión ambiental en los planes de desarrollo de las entidades territoriales y de ordenamiento territorial"[11]. Al respecto, el proyecto de ley, "por la cual se crean las Regalías Ambientales y se dictan otras disposiciones" no reglamenta, modifica o vulnera en ninguno de sus artículos la independencia del consejo directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales para nombrar su director, la organización administrativa de las CAR, la independencia para dotarse de una planta de personal, ni su capacidad para adelantar las funciones que le corresponden como autoridad ambiental.

Adicionalmente, según la Sentencia C-994 de 2000 "En virtud de su autonomía administrativa, las corporaciones pueden establecer su estructura administrativa sin sujeción a los dictados del ejecutivo central o departamental, determinar su planta de personal y presupuesto y expedir los actos administrativos necesarios para el cumplimiento de sus funciones". El proyecto de ley, "por la cual se crean las regalías ambientales y se dictan otras disposiciones" no solo no tiene por objeto la modificación de alguno de los elementos que conforman la autonomía administrativa de las CAR sino que además no la modifica en su articulado, como se demostró anteriormente.

2. **Autonomía financiera**

Con respecto a la autonomía financiera de las Corporaciones Autónomas Regionales, la Corte Constitucional ha destacado que con el objetivo de que las CAR tuvieran autonomía e independencia financiera "el artículo 46 de la ley 99 estableció doce fuentes patrimoniales y de rentas. Dos de las fuentes previstas, las transferencias del sector eléctrico y el porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble, se concibieron y diseñaron a partir de la experiencia adquirida con los mismos por algunas corporaciones antes de 1993. Como parte de las rentas se encuentran los recursos provenientes de un amplio conjunto de instrumentos económicos cuyo objetivo prioritario no es producir recursos financieros para las CAR (aun cuando en ocasiones puedan llegar a ser muy significativos), sino incidir en el comportamiento de los actores económicos en la protección del medio ambiente. Entre ellos se mencionan las tasas retributivas, las tasas de uso de los recursos naturales renovables y las tasas compensatorias. Mediante estas rentas se pretende asegurar que las corporaciones contaran con sus propias fuentes de recursos, independientes de las asignaciones del Presupuesto General de la Nación y de los presupuestos de las entidades territoriales"[12]. Al respecto, el proyecto de ley, "por la cual se crean las regalías ambientales y se dictan otras disposiciones" no modifica el porcentaje de las transferencias del sector eléctrico ni el porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble que reciben las Corporaciones Autónomas Regionales. El proyecto de ley, "por medio de la cual se crean las Regalías Ambientales y se dictan otras disposiciones" cumple con lo dispuesto por la Corte Constitucional en el sentido que no solo no vulnera la autonomía financiera de las CAR sino que además responde a su mandato según el cual los recursos de las Corporaciones Autónomas Regionales tienen por objetivo incidir en la protección ambiental.

---

[10] Corte Constitucional. Sentencia C-366 de 2012. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[11] RODRÍGUEZ, Manuel. Las Corporaciones Autónomas Regionales, quince años después de la creación del SINA.

[12] Ibíd.

Adicionalmente, la propuesta del proyecto de ley, "por medio de la cual se crean las regalías ambientales y se dictan otras disposiciones" es similar a lo previsto en el parágrafo 2° del artículo 44 de la Ley 99 de 1993. Dicho parágrafo dispone que:

"Parágrafo 2º. *Modificado por el artículo 110 de la Ley 1151 de 2007. El 50% del producto correspondiente al recaudo del porcentaje o de la sobretasa del impuesto predial y de otros gravámenes sobre la propiedad inmueble, se destinará a la gestión ambiental dentro del perímetro urbano del municipio, distrito, o área metropolitana donde haya sido recaudado el impuesto, cuando la población municipal, distrital o metropolitana, dentro del área urbana, fuere superior a 1.000.000 de habitantes. Estos recursos se destinarán exclusivamente a inversión".*

El único pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-305 de 1995, señaló que dicho parágrafo no es inconstitucional por cuanto "el señalamiento del 50% (en las ciudades con más de un millón de habitantes en su área urbana) para inversión dentro del perímetro urbano no constituye propiamente una destinación específica sino un parámetro para la inversión". En este sentido, cabe aclarar que las Regalías Ambientales no son una destinación específica de una de las rentas propias de las Corporaciones Autónomas Regionales sino que se trata de un parámetro de inversión cuyo principal objetivo es la compensación del predial que se traslada a los municipios en virtud de compensar el predial que no perciben por ser áreas de conservación y cuyo fin es la conservación y protección de su patrimonio ambiental registrado tanto en el Registro Único de Ecosistemas y Áreas Ambientales como en el RUNAP. Tal traslado de un porcentaje se hace en virtud de los principios constitucionales de concurrencia y coordinación. La Corte Constitucional ha destacado que el principio de concurrencia "parte de la consideración de que, en determinadas materias, la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración"[13] de lo que se deriva también "un mandato conforme al cual las distintas instancias del Estado deben actuar allí donde su presencia sea necesaria para la adecuada satisfacción de sus fines, sin que puedan sustraerse de esa responsabilidad". En este sentido, la Ley 99 de 1993 establece claramente que los municipios hacen parte de la jerarquía del Sistema Nacional Ambiental.

Debe destacarse, entonces, que el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 sobre "Porcentaje Ambiental de los Gravámenes a la Propiedad Inmueble" establece que dicho porcentaje se destinará "*a la protección del medio ambiente y los recursos naturales*" (subrayado fuera de texto) y que "*Dichos recursos se ejecutarán conforme a los planes ambientales, regionales y municipales, de conformidad con las reglas establecidas por la presente ley*". En armonía con lo subrayado el propósito de las regalías ambientales es compensar a los municipios por la conservación de su patrimonio natural y ser una fuente de inversión para proyectos de conservación y uso sostenible de la biodiversidad con lo que se estaría desarrollando una disposición constitucional, esto es, el artículo 79 de la Constitución Política sobre el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado y los individuos de proteger las riquezas naturales de Colombia.

3. **Patrimonio Propio**

Dado que las Corporaciones Autónomas Regionales se asimilan a las entidades descentralizadas y que la Ley 489 de 1998 en su artículo 68 menciona como una de sus características el patrimonio propio, puede tomarse la definición que posteriormente desarrolla en literal c) del artículo 70 de la misma ley como: "Patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes, el producto de impuestos, rentas contractuales, ingresos propios, tasas o contribuciones de destinación especial, en los casos autorizados por la Constitución y en las disposiciones legales pertinentes". El proyecto de ley, "por medio de la cual se crean las Regalías Ambientales y se dictan otras disposiciones" no reglamenta, modifica ni vulnera el patrimonio ni los bienes propios de cada una de las Corporaciones Autónomas Regionales por cuanto su objeto principal es otro como se ha explicado ampliamente.

4. **Personería Jurídica**

Con respecto a la personería jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales, la Corte Constitucional ha destacado en las Sentencias C-593 de 1994 y C-493 de 1998 que estas se "asimilan a establecimientos públicos, aunque tienen un objeto específico y una finalidad singular, sin que estén adscritas o vinculadas a ningún ministerio o departamento administrativo" cuyo principal objetivo como organismos autónomos y encargados es la ejecución de la política ambiental en el ámbito regional. Adicionalmente, la Corte Constitucional concluyó en Sentencia C-578 de 1999 que las Corporaciones Autónomas Regionales "hacen parte de la estructura administrativa del Estado, como personas jurídicas autónomas con identidad propia, sin que sea posible encuadrarlas como otro organismo superior de la administración central (ministerios, departamentos administrativos, etc.), o descentralizado del mismo orden, ni como una entidad territorial; es necesario convenir entonces, que resultan ser organismos nacionales claramente distintos y jurídicamente autónomos, con misiones y actividades específicas e inconfundibles cuya misión es la de lograr el cumplimiento de los objetivos ambientales y sociales previstos en la Constitución que conduzcan a asegurar a todas las personas el derecho a gozar de un ambiente sano (C. P. artículos 2°, 8°, 79, 80, 366)". El proyecto de ley, "por medio de la cual se crean las regalías ambientales y se dictan otras disposiciones" no reglamenta, modifica ni vulnera la personería jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales pues su objetivo es la compensación a los municipios por la conservación de su patrimonio natural[14].

En conclusión, el proyecto de ley, "por medio de la cual se crean las Regalías Ambientales y se dictan otras disposiciones" no reglamenta, modifica ni vulnera ninguno de los cuatro elementos que integran la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales, a saber, autonomía administrativa, autonomía financiera, patrimonio propio y personería jurídica.

---

[13] Corte Constitucional. Sentencia C-149 de 2010. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[14] Cabe resaltar que la Corte Constitucional, en la Sentencia C-275 de 1998 reiteró "el reconocimiento a las corporaciones de la condición de personas jurídicas públicas del orden nacional, que cumplen cometidos públicos y que gozan de un régimen especial de autonomía".

Bibliografía

SPVS - Sociedade do Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental. (2011). *ICMS ecológico*. Recuperado el 09 de 03 de 2015, de http://www.icmsecologico.org.br/site/index.php?option=com_content&view= article&id=132:rppns-rendem-cerca-de-r-22-milhoes-para-os-municipios- paranaenses-de-antonina-e-guaraquecaba&catid=53:casos-de-sucesso&Itemid=78.

APC Colombia. (2012). *Guia de Buenas Practicas. Familias Guardabosques*. Obtenido de https://www.apccolombia.gov.co/recursos_user/Documentos/Oferta/Programa-Familias-Guardabosques.pdf

BID. (2010). *Vulnerabilidad y Adaptación al Cambio Climático. Diagnóstico inicial, avances, vacíos y potenciales líneas de acción en Mesoamérica.* Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Blanco, J. (2006). *La Experiencia Colombiana en Esquemas de Pagos por Servicios Ambientales.*

Corporación Ecoversa. (2009). *Recopilación, evaluación y análisis de los instrumentos económicos y tributarios existentes en materia ambiental.*

DNP. (2009). *Programa de Familias Guardabosques. Principales Proyectos de Inversión. Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional*. Obtenido de https://spi.dnp.gov.co/App_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/0050002510000.pdf

Fernandes, L. L., CoelhoI, A. B., Fernandes II, E. A., & Lima, J. E. (2003).

Compensação e incentivo à proteção ambiental: o caso do ICMS ecológico em Minas Gerais. *Revista de Economia e Sociologia Rural ISSN 0103-2003*.

FONAFIFO. (2011). *Experiencia de Costa Rica en el Pago de Servicios Ambientales*. Obtenido de http://wbi.worldbank.org/wbi/Data/wbi/wbicms/files/drupal- acquia/wbi/19- Pago%20de%20Servicios%20Ambientales%20FONAFIFO%20Costa%20Rica%20-%20A.Mendez.pdf.

FONAFIFO. Fondo Nacional de Financiamiento Forestal. (2014). *Pago de Servicios Ambientales*. Obtenido de http://www.fonafifo.go.cr/psa/

Hempel,W. B. (2008). A importância do ICMS Ecológico para a sustentabilidade ambiental no Ceará. *REDE – Revista eletrõnica doprodema v. 2 n.1, p.97-113, jun. 2008. ISSN 1982-5528.* Obtenido de REDE – Revista Eletrõnica do Prodema, Fortaleza.

Instituto Alexander von Humboldt. (2014). *Biodiversidad 2014. Estado y tendencias de la biodiversidad continental de Colombia.* Bogotá: Puntoaparte Bookvertising.

Ley Forestal No.7575, Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1996).

May, P. H., Neto, F. V., Denardin, V., & Loureiro, W. (s.f.). La aplicación de instrumentos fiscales para fomentar la conservación: respuestas municipales en Paraná y Minas Giráis, Brasil. En S. Pagiola, J. Bishop, & N. L. Mills, *La venta de servicios ambientales forestales: mecanismos basados en el mercado para la conservación y el desarrollo* (J. C. Cabrera, Trad.). México: Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. Instituto Nacional de Ecología.

Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. (2012). *Informe País 2012*. Obtenido de http://www.magrama.gob.es/es/ministerio/funciones-estructura/organizacion-organismos/COSTA_RICA._Informe_pa%C3%ADs_ 2012_ provisional_tcm7-273230.pdf

Ministerio del Medio Ambiente de Brasil. (02 de 03 de 2015). *Unidades de Conservación*. Obtenido de http://www.mma.gov.br/areas- protegidas/unidades-de-conservacao/o-que-sao

Oliveira, N. S. (2013). I*novação na política tributáriaA Uma Análise da difusão do ICMS Ecológico no Brasil.* Universidad de Brasilia.

PNUD. (2014). *Quinto Informe Nacional de Biodiversidad de Colombia ante el Convenio de Diversidad Biológica.* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Bogotá.

Rodríguez, J., & Foucat, S. A. (2013). Instrumentos de política pública para la conservación: su nacimiento y evolución en Colombia. *Perfiles latinoamericanos versión impresa ISSN 0188-7653, 22*.

Rolim, D. A. (2011). *Royalties: competência dos estados, do distrito federal e dos municípios para fiscalizar estas receitas.* Obtenido de http://www.ambito- juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11251.

Senador Blairo Maggi. (2013). *Proyecto de Ley del Senado Nº 276, de 2013*. Obtenido de http://www.senado.leg.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=131870&tp=1.

SIAC. (12 de 03 de 2015). *SIAC-Sistema de Información Ambiental de Colombia*.

Obtenido de: https://www.siac.gov.co/contenido/contenido_preview.aspx?conID=1631

SIB Colombia. (10 de 04 de 2014). *Sistema de Información sobre Biodiversidad de Colombia*. Obtenido de http://www.sibcolombia.net/web/sib/cifras.

The Nature Conservancy. (2010). *ICMS Ecológico*. Recuperado el 03 de 03 de 2015, de http://www.icmsecologico.org.br/site/

WWF. (2012). *Adaptación al cambio climático en proyectos de conservación.* Madrid.

WWF Brasil. (2014). *WWF Brasil. O que é uma RPPN*. Obtenido de http://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/questoes_ambientais/o_que_rppn/

Yepes, J. F. (2005). *Descripción general del programa familias guarda bosques en el municipio de Chaparral: Análisis del Conflicto.* Pontificia Universidad Javeriana.

– Ministerio del Medio Ambiente. "Programa Nacional para el manejo sostenible y restauración de ecosistemas de alta montaña colombiana: Páramos". Febrero de 2002.

– ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Disponible en: http://

www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm

– PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2811 de 1974. "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente". Disponible en: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1551

– CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 357 de 1997. "Por medio de la cual se aprueba la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, suscrita en Ramsar el dos (2) de febrero de mil novecientos setenta y uno (1971).

– CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 165 de 1994. "Convenio de Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica".

– CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 23 de 1973. "Por el cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones". Disponible en: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9018

– PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 953 de 2013. "Por el cual se reglamenta el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011". Disponible en: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=53140

– Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resolución 0157 de 2004. "Por la cual se reglamentan el uso sostenible, conservación y manejo de los humedales, y se desarrollan aspectos referidos a los mismos en aplicación de la Convención Ramsar".

– Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Decreto 1120 de 2013. "Por el cual se reglamentan las Unidades Ambientales Costeras (UAC) y las comisiones conjuntas, se establecen las reglas de procedimiento y criterios para reglamentar la restricción de ciertas actividades en pastos marinos, y se dictan otras disposiciones"

– CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 44 de 1990. "Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias". Disponible en: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=283

– CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 223 de 1995. "Por la cual se expiden normas sobre Racionalización Tributaria y se dictan otras disposiciones". Disponible en: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6968

– Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Resolución 612 de 2012. "Por la cual se expide la metodología para definir la tarifa del Impuesto Predial Unificado aplicable a los Resguardos Indígenas".Disponible en: http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_igac_0612_2012.htm

– Decreto-ley 2811 de 1974. Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Disponible en: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1551

– Decreto 2372 de 2010. "Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones". Disponible en:

http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39961

– CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 164 de 1994. Por medio de la cual se aprueba la "Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático", hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992. Disponible en:

http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=21970

– CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 165 de 1994. Convenio de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica.

– CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 99 de 1993. "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA), y se dictan otras disposiciones". Disponible en: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=297

– COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-075 de 1993. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

– COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-141 de 1994. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

– COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-567 de 1995. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz.

– COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-691 de 1996. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

– COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-221 de 1997. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

– COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-010 de 2013. Magistrado Ponente. Luis Ernesto Vargas Silva.

– COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-578 de 1999. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.

– BRASIL. Constitución de la República Federal de Brasil de 1988. Artículo 158. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

– BRASIL. CONGRESO NACIONAL. Ley 9.985 de Brasil, de 18 de julio de 2000. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm

– COSTA RICA. ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA.

Ley 7575. Ley Forestal.

– Hsu, A. (2015) Indicators in practice. Global Peace Index. Yale Center for Environmental Law & Policy. Disponible en: http://epi.yale.edu/indicators-in- practice/global-peace-index

– Naciones Unidas (2014). Consideraciones ambientales para la construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenida en Colombia.

Cordialmente,



SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General
(arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 8 del mes de septiembre del año 2015 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 88, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por honorables Senadores *Claudia López, Antonio Navarro, Jorge Prieto, Iván Name*; honorable Representante *Angélica Lozano.*

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 8 de septiembre de 2015

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 88 de 2015 Senado, *por medio de la cual se crean las regalías ambientales y se dictan otras disposiciones*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante la Secretaría General por los honorables Senadores *Claudia López, Antonio Navarro, Iván Name, Jorge Prieto* y la Representante a la Cámara *Angélica Lozano*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 8 de septiembre de 2015

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Quinta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la ***Gaceta del Congreso***.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Luis Fernando Velasco Chaves.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2015