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 XXVII - Nº 296 | Bogotá, D. C., martes, 22 de mayo de 2018 | EDICIÓN DE 46 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

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 254 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se establece la comparecencia obligatoria como peritos de los tribunales de ética de las diferentes profesiones de las ciencias de la salud en procesos penales y de responsabilidad civil y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto reformar el Código de Procedimiento Penal y el Código General del Proceso con el fin de establecer la comparecencia obligatoria, en calidad de peritos, de los tribunales de ética de las diferentes profesiones de las ciencias de la salud, en los procesos penales y de responsabilidad civil que se desarrollen contra los profesionales de las distintas áreas, en los cuales la acción penal o la demanda surja como consecuencia de su actuar profesional.

Artículo 2°. Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 406 de la ley 906 de 2004 *"Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal"*

"Parágrafo. En los procesos penales que se desarrollen contra los profesionales de las ciencias de la salud que cuenten con un tribunal de ética, en los cuales la acción penal surja como consecuencia del actuar profesional del procesado, el juez deberá obligatoriamente decretar la comparecencia de un miembro de los tribunales de ética de su jurisdicción, en calidad de peritos, con el fin de dotar de mayores elementos técnicos la decisión judicial, fungiendo como garantes de la observancia de la lex artis en el transcurso del proceso y suplir el conocimiento técnico que requiera el juez".

Artículo 3°. Adiciónese el siguiente parágrafo al artículo 48 de la Ley 1564 de 2012 *"Por la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones"*.

"Parágrafo. En los procesos de responsabilidad civil que se desarrollen contra los profesionales de las ciencias de la salud que cuenten con un tribunal de ética, en los cuales la demanda surja como consecuencia del actuar profesional del procesado, el juez deberá obligatoriamente decretar la comparecencia de un miembro de los tribunales de ética de su jurisdicción, en calidad de peritos, con el fin de dotar de mayores elementos técnicos la decisión judicial, fungiendo como garantes de la observancia de la lex artis en el transcurso del proceso y suplir el conocimiento técnico que requiera el juez".

Artículo 4°. Para garantizar la correcta comparecencia de los tribunales de ética en calidad de peritos en los procesos penales y de responsabilidad civil enunciados previamente, el Estado proveerá los recursos y medios técnicos, humanos y financieros necesarios para el fortalecimiento de la acción general de los tribunales y en particular para la comparecencia técnica de los mismos en los procesos judiciales.

Artículo 5°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las leyes que le sean contrarias.

Víctor Javier Correa Vélez
Representante a la Cámara
Polo Democrático Alternativo

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Fundamentos Constitucionales

Artículo 1°. Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 11. *El derecho a la vida es inviolable.* No habrá pena de muerte.

Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Artículo 29. *El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.* Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

Artículo 48. La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la ley. La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella. La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante.

Acto Legislativo número 01 de 2005, artículo 1°. Se adicionan los siguientes incisos y parágrafos al artículo 48 de la Constitución Política: El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este Acto Legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas. Sin perjuicio de los descuentos, deducciones y embargos a pensiones ordenados de acuerdo con la ley, por ningún motivo podrá dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho. Para adquirir el derecho a la pensión será necesario cumplir con la edad, el tiempo de servicio, las semanas de cotización o el capital necesario, así como las demás condiciones que señala la ley, sin perjuicio de lo dispuesto para las pensiones de invalidez y sobrevivencia. Los requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán los establecidos por las leyes del Sistema General de Pensiones. En materia pensional se respetarán todos los derechos adquiridos. Los requisitos y beneficios pensionales para todas las personas, incluidos los de pensión de vejez por actividades de alto riesgo, serán los establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones. No podrá dictarse disposición o invocarse acuerdo alguno para apartarse de lo allí establecido. Para la liquidación de las pensiones solo se tendrán en cuenta los factores sobre los cuales cada persona hubiere efectuado las cotizaciones. Ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que

no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión.

A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los parágrafos del presente artículo. "Las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán recibir más de trece (13) mesadas pensionales al año. Se entiende que la pensión se causa cuando se cumplen todos los requisitos para acceder a ella, aún cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento". La ley establecerá un procedimiento breve para la revisión de las pensiones reconocidas con abuso del derecho o sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en las convenciones y laudos arbitrales válidamente celebrados.

Parágrafo 1°. A partir del 31 de julio de 2010, no podrán causarse pensiones superiores a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública.

Parágrafo 2°. A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo no podrán establecerse en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acto jurídico alguno, condiciones pensionales diferentes a las establecidas en las leyes del Sistema General de Pensiones. Parágrafo transitorio 1°. El régimen pensional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, vinculados al servicio público educativo oficial es el establecido para el Magisterio en las disposiciones legales vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, y lo preceptuado en el artículo 81 de esta. Los docentes que se hayan vinculado o se vinculen a partir de la vigencia de la citada ley, tendrán los derechos de prima media establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones, en los términos del artículo 81 de la Ley 812 de 2003.

Parágrafo transitorio 2°. Sin perjuicio de los derechos adquiridos, el régimen aplicable a los miembros de la Fuerza Pública y al Presidente de la República, y lo establecido en los parágrafos del presente artículo, la vigencia de los regímenes pensionales especiales, los exceptuados, así como cualquier otro distinto al establecido de manera permanente en las leyes del Sistema General de Pensiones expirará el 31 de julio del año 2010.

Parágrafo transitorio 3°. Las reglas de carácter pensional que rigen a la fecha de vigencia de este Acto Legislativo contenidas en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acuerdos válidamente celebrados, se mantendrán por el término inicialmente estipulado. En los pactos, convenciones o laudos que se suscriban entre la vigencia de este Acto Legislativo y el 31 de julio de 2010, no podrán estipularse condiciones pensionales más favorables que las que se encuentren actualmente vigentes. En todo caso perderán vigencia el 31 de julio de 2010. Parágrafo transitorio 4°. El régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen, no podrá extenderse más allá del 31 de julio de 2010; excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen, además, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, a los cuales se les mantendrá dicho régimen hasta el año 2014.

Los requisitos y beneficios pensionales para las personas cobijadas por este régimen serán los exigidos por el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen.

Parágrafo transitorio 5°. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 140 de la Ley 100 de 1993 y el Decreto número 2090 de 2003, a partir de la entrada en vigencia de este último decreto, a los miembros del cuerpo de custodia y vigilancia Penitenciaria y Carcelaria Nacional se les aplicará el régimen de alto riesgo contemplado en el mismo. A quienes ingresaron con anterioridad a dicha fecha se aplicará el régimen hasta ese entonces vigente para dichas personas por razón de los riesgos de su labor, este es el dispuesto para el efecto por la Ley 32 de 1986, para lo cual deben haberse cubierto las cotizaciones correspondientes.

Parágrafo transitorio 6°. Se exceptúan de lo establecido por el inciso 8° del presente artículo, aquellas personas que perciban una pensión igual o inferior a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, si la misma se causa antes del 31 de julio de 2011, quienes recibirán catorce (14) mesadas pensionales al año.

Artículo 49. Acto Legislativo número 02 de 2009, artículo 1°. El artículo 49 de la Constitución Política quedará así: La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad. La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria. Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad. El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica. Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, De los Derechos Sociales, Económicos y profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas sustancias. El sometimiento a esas

medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto.

Así mismo el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos.

II. Sobre la conveniencia del proyecto de ley

La práctica de la medicina ha evolucionado casi de manera simultánea a la historia de la humanidad. Esta práctica, que durante mucho tiempo fue asumida como una acción sobrenatural, divina o de brujería o hechicería, con el desarrollo de la ciencia y el avance en el conocimiento sobre el cuerpo humano, ha tecnificado, estandarizado y codificado su acción, llegando a hacer previsibles las causas y consecuencias tanto de la enfermedad como del acto médico.

En este sentido, y asumiendo la práctica médica como una acción humana, el error siempre estará presente. A partir de esta premisa, la medicina y en concreto el médico ha sido cada vez más un sujeto al que se le exige rigor y experticia en su práctica, haciendo mucho más reprochables los eventuales errores que como ser humano pueda llegar a cometer. Estos errores cometidos por los profesionales de la medicina durante siglos fueron reprochados únicamente ante la sociedad, ya que no existían los mecanismos judiciales para acceder a su juzgamiento.

Al respecto, Wilson Ruiz plantea *"La verdad es que los galenos se han sucedido durante siglos legando su inmunidad, aunque las excepciones hayan existido y sean numerosas. Históricamente, solo han estado sometidos a las reglas de la ética profesional y a su conciencia y en caso de quebrantarlas solo estaban sujetos a la censura social. El juramento hipocrático así lo confirma al expresar que "Si observo mi juramento con fidelidad, séanme concedidos gozar plenamente mi vida y mi profesión, honrado siempre entre los hombres, si los quebranto y soy perjuro, caiga sobre mí la suerte contraria". Es decir, si cumple con sus oficios terapéuticos será reverenciado como un sacerdote o como un dios verdadero; pero si no es así, paseará su vergüenza ante la sociedad"*[1].

Con el desarrollo de la ciencia y de la medicina, como se dijo anteriormente, ha traído consigo la posibilidad de hacer mucho más previsibles las consecuencias del actuar médico y ha llegado al punto de establecer criterios de amplio reconocimiento con patrones comunes de comportamiento que los médicos deben seguir para un correcto ejercicio de su profesión. A partir de esta previsibilidad, desde hace relativamente poco tiempo, la práctica médica viene siendo objeto de reproches jurídicos, sean en ámbitos disciplinarios, de responsabilidad civil o penal, iniciando el camino de la responsabilidad médica.

Sobre el particular, Francisco Bernate Ochoa plantea lo siguiente *"Sí es de tiempos relativamente recientes que los profesionales de la salud se encuentren a sí mismos en el banquillo de los acusados en los juicios por responsabilidad médica, juicios de carácter civil o administrativo, y, en tiempos más recientes, penales. En un principio, ni siquiera se iniciaban estos procesos, por la dignidad que al interior de la comunidad ostentaba el médico, pero, posteriormente y en una tendencia cuyo origen se encuentra en los Estados Unidos, se iniciaron los procesos por mala práctica médica, y esta tendencia fue rápidamente haciendo ahínco en diferentes Estados. Se trata, en todo caso de una tendencia cuyos inicios son de principios del Siglo XX pero cuyo mayor desarrollo se da en la segunda mitad del mismo siglo."*[2]

De esta forma, nuestro país ha regulado la actividad médica tanto de manera preventiva como de manera sancionadora con diferentes instrumentos jurídicos, como la Ley 67 de 1935 que reglamentó el ejercicio de la profesión de medicina y cirugía, el Decreto número 2831 de 1954 que estableció el Código de Moral Médica, Ley 14 de 1962 por la cual se dictan normas relativas al ejercicio de la medicina y la cirugía, la Ley 23 de 1981 por la cual se dictan normas en materia de ética médica y el Decreto número 3380 de 1981 que reglamentó la Ley 23.[3]

A partir de esta regulación de la actividad médica, la tendencia en nuestro país ha sido la de una proliferación de acciones jurídicas en contra de los profesionales de la salud, dados los problemas que el sistema de seguridad social presenta en términos de atención, de recursos y de profesionales, haciendo al médico casi que total responsable de los defectos de todo el sistema. Al respecto, Francisco Bernate plantea que *"Esto es particularmente evidente en el caso colombiano, en el que el incremento en las reclamaciones, aunado a la desmejora en la prestación de los servicios de salud y al número creciente de reclamos y quejas por parte de los pacientes, condujo a un tercer momento en la evolución de la responsabilidad médica en nuestro país, en la que las decisiones judiciales son*

[1] Ruiz Wilson. "La Responsabilidad Médica en Colombia". Criterio Jurídico. Santiago de Cali V.4 2004 pp. 195-216. Pág. 198. Tomado de <revistas.javerianacali.edu.co/index.php/criteriojuridico/article/download/232/962>

[2] Bernate Ochoa Francisco. "Imputación objetiva y responsabilidad penal médica." Facultad de Jurisprudencia. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2010. 312 p. — (Colección Textos de Jurisprudencia). Pág. 23. Tomado de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/11094/Imputacion%20objetiva.pdf>

[3] Osorio Arango Mónica Liliana. "Breve aproximación a algunos aspectos de la responsabilidad penal medica". Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas. 2002. Págs. 10 y 11. Tomado de <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere4/Tesis-14.pdf>

cada vez más drásticas frente a los profesionales de la salud, creando incluso categorías específicas para exigir un mayor grado de responsabilidad en aquellos casos en que el daño sea causado por un médico, categorías que no se aplican en los demás casos de responsabilidad."[4]

Contando con esta realidad, este proyecto de ley plantea brindar mayor seguridad jurídica a los profesionales de la salud que se enfrenten a un juicio penal o de responsabilidad civil por las acciones que haya cometido en ejercicio de su profesión, haciendo obligatoria la comparecencia de un perito perteneciente a los tribunales de ética médica, con el fin de suplir los vacíos teóricos y técnicos que tenga el juez a la hora de tomar una decisión.

III. Resumen del proyecto de ley

Este es un proyecto de ley que consta de 5 artículos. El artículo primero fija el objeto de reformar el Código de Procedimiento Penal y el Código General del Proceso con el fin de establecer la comparecencia obligatoria, en calidad de peritos, de los tribunales de ética de las diferentes profesiones de las ciencias de la salud, en los procesos penales y de responsabilidad civil que se desarrollen contra los profesionales de las distintas áreas, en los cuales la acción penal o la demanda surja como consecuencia de su actuar profesional. El artículo segundo introduce un parágrafo al artículo 406 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal, incluyendo la idea del objeto en el proceso penal. De igual manera en el artículo tercero se incluye otro parágrafo al artículo 48 de la Ley 1564 de 2012 *"por la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones"* para los procesos de responsabilidad civil.

El artículo cuarto establece una obligación al Estado para garantizar los recursos para que los tribunales de ética puedan cumplir cabalmente esta nueva función que se les impone y el artículo quinto establece la vigencia de la ley.

Víctor Javier Correa Vélez
Representante a la Cámara
Polo Democrático Alternativo

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 18 de mayo del año 2018 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 254 con su correspondiente exposición de motivos. Por el honorable Representante *Víctor Javier Correa Vélez.*

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 73 DE 2017 SENADO Y 235 DE 2018 CÁMARA

por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático.

Doctor
MANUEL GUILLERMO MORA JARAMILLO
Presidente
Comisión Quinta Constitucional Permanente
Senado de la República
E. S. D.
Doctor
ÁNGEL MARÍA GAITÁN PULIDO
Presidente
Comisión Quinta Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
E. S. D.

Referencia: Informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de ley número 73 de 2017 Senado y 235 de 2018 Cámara, *por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático.*

Respetados Presidentes:

En cumplimiento del encargo que nos hizo la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, y la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos radicar el informe de ponencia positivo al proyecto de ley referido en el asunto, en los siguientes términos:

Consideramos necesario resaltar el propósito que tiene el proyecto de ley de establecer las directrices para la gestión del cambio climático en las decisiones de las personas públicas y privadas con el objetivo de reducir la vulnerabilidad de la población y de los ecosistemas del país frente a los efectos del mismo y promover la transición hacia una economía competitiva, sustentable y un desarrollo bajo en carbono.

El proyecto busca además establecer las condiciones necesarias para cumplir los compromisos del Acuerdo de París, que recientemente ha sido ratificado mediante la Ley 1844 del 2017, la cual está en revisión por parte de la Corte Constitucional. Para este propósito se pretende institucionalizar la

[4] Bernate Ochoa Francisco. "Imputación objetiva y responsabilidad penal médica." Facultad de Jurisprudencia. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2010. 312 p. —(Colección Textos de Jurisprudencia). Pág. 24. Tomado de < http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/11094/Imputacion%20objetiva.pdf>

política nacional de cambio climático, abordando temas específicos como su diseño institucional, sus instrumentos, los sistemas de información necesarios para su gestión y las bases legales para la creación de un sistema de comercio de emisiones.

La importancia de dar trámite a un proyecto de este tipo radica en que el país requiere contar con herramientas legales que soporten la obligación de implementar acciones de reducción de la vulnerabilidad asociada al cambio climático y de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Ambos elementos ocupan un lugar relevante dentro del proyecto de ley y le da un carácter integral a las iniciativas que se proponen.

Este proyecto además reconoce el conjunto de estrategias y acciones que se vienen desarrollando en el país desde hace ya varios años, las realza y orienta hacia objetivos estratégicos acordes a las necesidades del país y a los compromisos que este ha asumido en el ámbito internacional en materia de cambio climático.

También consideramos necesario mencionar y abordar la circunstancia de que en la actualidad están radicados en la misma comisión que usted preside dos proyectos de ley que versan sobre temáticas similares. El primero radicado por el honorable Senador Luis Fernando Duque el 26 de julio de 2017, al que se le ha asignado el número 041 de 2017, y por medio de la cual se establecen medidas para la adaptación y mitigación del cambio climático, y se establecen otras disposiciones; y el segundo radicado por los honorables Representantes Ana Paola Agudelo, Guillermina Bravo Montaño y Carlos Eduardo Guevara Villabón, el 17 de agosto de 2017, al que se le asignó el número 092 de 2017, y por medio del cual se establecen medidas para la mitigación y adaptación a los fenómenos climáticos y se establecen otras disposiciones. Adicionalmente, dentro del proceso de solicitud de concepto a los ministerios involucrados dentro de la temática a la que el proyecto de ley alude, el Ministerio de Minas y Energía allegó a la Comisión que usted preside, concepto relacionado en el que hace recomendaciones para el ajuste del texto radicado.

Teniendo en cuenta este antecedente, el presente informe de ponencia articula elementos de los Proyectos de ley números 092 de 2017 al 073 de 2017, y, a su vez, de estos al Proyecto de ley número 041 de 2017, según ha sido solicitado por los propios autores de cada uno de los dos, así como tiene en cuenta también algunas de las recomendaciones y proposiciones que hace el Ministerio de Minas y Energía y con las cuales estamos de acuerdo como ponentes, así como se hacen ajustes de actualización que el articulado del proyecto necesita dado lo que ha pasado luego de su radicación el pasado 9 de agosto de 2017 y se proponen otras consideraciones para ajustes puntuales sobre algunos de los artículos específicos.

Dentro del ejercicio de ponencia, en este informe además de lo anterior se hacen ajustes de redacción y digitación al articulado planteado originalmente. Considerando de gran importancia esta iniciativa para avanzar por una senda de desarrollo sostenible, resiliente al clima y bajo en emisiones de gases de efecto invernadero, damos cumplimiento al compromiso asignado por la Honorable Mesa Directiva en los siguientes términos:

1. Objeto del proyecto de ley

Lo que se pretende con este proyecto de ley es establecer las directrices para la gestión del cambio climático, orientadas a reducir la vulnerabilidad de la población y de los ecosistemas del país frente a los efectos del mismo y promover la transición hacia una economía competitiva, sustentable y un desarrollo bajo en carbono.

El proyecto de ley busca incidir dentro de las decisiones de las personas públicas y privadas, plantea acciones y estima y considera necesaria la concurrencia de la nación, departamentos, municipios, distritos, áreas metropolitanas y autoridades ambientales en las acciones de mitigación de gases efecto invernadero y adaptación al cambio climático.

2. Antecedentes generales y de política pública

Como resultado de la cumbre sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, a través de la Ley 164 de 1994 Colombia ratificó la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). La Convención parte del reconocimiento de que si bien los países desarrollados han tenido una mayor incidencia en el cambio climático mundial que los países en desarrollo, existen obligaciones diferenciadas para unos y otros.

De acuerdo con el artículo 2° de la Convención, su objetivo, así como el de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes (COP por sus siglas en inglés), es *"lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible"*.

En ese sentido, las medidas que el país adopte para lograr el objetivo de la Convención deben acatar los principios contemplados en el artículo 3° de la misma, tales como *"proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades"*; y *"tomar medidas de precaución para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos"* (principios 1 y 3 de la Convención).

Posteriormente, como resultado de la Conferencia de las Partes número 21 llevada a cabo en París, que junto a las demás COP se enmarca en lo definido por la CMNUCC, se adoptó en diciembre 12 de 2015 el denominado Acuerdo de París, cuyo objetivo es evitar un aumento de la temperatura del planeta superior a los 2° C y hacer esfuerzos para que esté incluso por debajo de 1,5° C. Estaba previsto que el Acuerdo entrara en vigencia en 2020, pero la fecha se anticipó al 4 de noviembre de 2016. Esto debido al interés y la preocupación en el tema y a la presión internacional.

En el marco del Acuerdo de París Colombia adquirió un compromiso, conocido como "Contribución Nacionalmente Determinada" (NDC por sus siglas en inglés), que incluye la meta de reducir las emisiones de GEI un 20% en 2030 y en un 10% adicional condicionado a contar con el apoyo de la cooperación internacional, e incluye compromisos amplios para la adaptación a los efectos del cambio climático. Colombia suscribió oficialmente el Acuerdo el 22 de abril de 2016 en la sede de la ONU, y lo ratificó mediante la Ley 1844 del 14 de julio de 2017, actualmente en revisión de constitucionalidad en la Corte Constitucional. El presente proyecto de ley entonces se propone además de lo anteriormente planteado, crear las bases legales fundamentales para el logro de los compromisos internacionales que ha adquirido el país en materia de cambio climático.

De otra parte, el documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un Nuevo País, estableció el compromiso al Gobierno nacional de preparar "un proyecto de ley de Cambio Climático a ser presentado ante el Congreso, que incluya, entre otros, los mecanismos de coordinación interinstitucional".

Como consecuencia de lo anterior, el proyecto de ley inició su proceso de construcción en 2015 a partir del proceso participativo que se desarrolló para la formulación de la política nacional de cambio climático, que fue establecida por la Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC) el pasado mes de diciembre de 2016 de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto 298 de 2016 "por el cual se establece la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Cambio Climático y se dictan otras disposiciones". Los dos procesos avanzaron de manera paralela aprovechando sus sinergias y compartiendo sus aprendizajes.

Durante 2016 el proyecto de ley fue discutido con las Corporaciones Autónomas Regionales, los Nodos Regionales de Cambio Climático (definidos dentro del Decreto número 298 de 2016), las entidades participantes del Consejo Nacional Ambiental, y se desarrolló un número de sesiones importante con las entidades que conforman la CICC en las que también participaron los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio, y Comercio, Industria y Turismo; igualmente participó de manera permanente el Ideam y en los momentos en que les atañían por el tema, la Unidad de Planeación Minero Energética, el Instituto Nacional de Vías y la Agencia Nacional de Infraestructura.

En conclusión, como se mencionó en líneas anteriores, el país ya tiene una Política Nacional de Cambio Climático que se encuentra en implementación y cuyo objetivo de mediano plazo es lograr cumplir la "Contribución Nacionalmente Determinada". También cuenta con el Sistema Nacional de Cambio Climático establecido mediante el Decreto número 298 de 2016, y ha generado instrumentos como el impuesto al carbono, y un paquete de 43 medidas recién aprobadas por la Comisión Intersectorial de Cambio Climático, orientadas por seis ministerios, que posibilitarán avanzar en el cumplimiento de la meta de reducción de GEI comprometida en París y que se centran fundamentalmente en los sectores de minas, energía, hidrocarburos, transporte, industria, residuos, agricultura y ambiente. En general, todos estos antecedentes constituyen un impulso importante a una iniciativa que se considera muy relevante y oportuna para el país.

3. Antecedentes normativos del proyecto de ley

En un principio el tema de la gestión del cambio climático parece nuevo y novedosa su implementación; sin embargo, al abordar el tema de los antecedentes normativos del proyecto de ley es necesario plantear que este es un tema con implicaciones e hitos internacionales relevantes, que adicionalmente tienen reflejo nacional. Dentro de los principales están:

1. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992. El objetivo de la Convención es *"lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible"*.
2. El Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, hecho en Kyoto el 11 de diciembre de 1997, que es un instrumento que pone en marcha la Convención, buscando comprometer a 37 países industrializados y la Unión Europea a estabilizar sus emisiones de gases de efecto invernadero. El Protocolo tiene un principio central que es el de la "responsabilidad común pero diferenciada".

Los esfuerzos del Protocolo de Kyoto apuntaban a una disminución del 5.3% de las emisiones de gases de efecto invernadero respecto al nivel de 1990, para ser alcanzadas en el periodo comprendido entre 2008 y 2012. El periodo de compromisos del Protocolo fue extendido hasta el año 2020 mediante la Enmienda de Doha adoptada en la 18ª Conferencia de las Partes de la Convención[1].

3. El Acuerdo de París de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París, Francia, cuyo propósito es el de mejorar la aplicación de la Convención, incluido el logro de su objetivo, y tiene por objeto reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático.

Además de los acuerdos internacionales suscritos por Colombia, existe un conjunto de normas a las cuales se les debe dar visibilidad.

Constitución Política de Colombia.

La Constitución Política de Colombia establece en los artículos 79 y 80 como obligaciones del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica, fomentar la educación para el logro de estos fines; planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Leyes, decretos y otra normativa.

Como se mencionó, mediante la Ley 164 de 1994, el Congreso de la República de Colombia aprobó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, cuyo objetivo es la estabilización de concentraciones de Gases Efecto Invernadero (GEI) en la atmósfera, a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático.

Los literales b) y f) del numeral 1 del artículo 4° de la Convención, establecieron los compromisos para las partes de "*formular, aplicar, publicar y actualizar regularmente programas nacionales y, según proceda, regionales, que contengan medidas orientadas a mitigar el cambio climático, tomando en cuenta las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción por los sumideros de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal y medidas para facilitar la adaptación adecuada al cambio climático*"; y el de "*tener en cuenta, en la medida de lo posible, las consideraciones relativas al cambio climático en sus políticas y medidas sociales, económicas y ambientales pertinentes y emplear métodos apropiados con miras a reducir al mínimo los efectos adversos en la economía, la salud pública y la calidad del medio ambiente, de los proyectos o medidas emprendidos por las Partes para mitigar el cambio climático o adaptarse a él*".

Igualmente, en desarrollo de este conjunto de propósitos, el Protocolo de Kyoto que ha sido aprobado por el Congreso de la República de Colombia mediante la Ley 629 de 2000, fijó obligaciones cuantificadas de reducción de emisiones de GEI para países desarrollados y previó mecanismos de flexibilidad que servirán, de manera complementaria, para el logro de las reducciones fijadas, los cuales permiten el intercambio de cuotas permisibles de emisión de los países Anexo I entre sí.

De otro lado, de manera más reciente el artículo 175 de la Ley 1753 de 2015 creó el Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero, del cual hará parte el Registro Nacional de Programas y Proyectos de acciones para la Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal de Colombia –REDD+, los cuales serán reglamentados y administrados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Por su parte, el artículo 170 de la misma ley dispuso que el Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y con participación de los demás ministerios, formulará una política de crecimiento verde de largo plazo en la que se definan los objetivos y metas de crecimiento económico sostenible. Asimismo, estableció que algunos Ministerios formularán e implementarán planes sectoriales de adaptación al cambio climático y planes de acción sectorial de mitigación de la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono, los cuales deberán incluir metas sectoriales cuantitativas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a corto (año 2020) y mediano plazo (años 2025 o 2030).

En 2016, la expedición de la Ley 1819 por medio de la cual se adoptó una reforma tributaria estructural, significó la puesta en marcha de un instrumento económico orientado a imponer un gravamen "*sobre el contenido de carbono de todos los combustibles fósiles, incluyendo todos los derivados de petróleo y todos los tipos de gas fósil que sean usados con fines energéticos, siempre que sean usados para combustión*" según aparece en el artículo 221 de dicha ley. Se precisa además que el impuesto "*tendrá una tarifa específica considerando el factor de emisión de dióxido de carbono (CO_2) para cada combustible determinado, expresado en unidad de volumen (kilogramo de CO_2) por unidad energética (Terajouls) de acuerdo con el volumen o peso del combustible*". El impuesto adicionalmente, se especificó en el parágrafo 3° del artículo 221, no se causará a los sujetos pasivos que certifiquen ser carbono neutro, de acuerdo con la reglamentación que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

[1] La Enmienda de Doha no ha sido ratificada por Colombia y no ha entrado en vigor.

También es necesario referir como un hito central para los propósitos del presente proyecto de ley, la Ley 1844 de 2017 mediante la cual se aprobó el Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015. Esta ley implica la aceptación de los propósitos del Acuerdo en términos de:

a) *"Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2º C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5º C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático;*

b) *Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos;*

c) *Elevar las corrientes financieras a un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero".*

De otra parte, el Decreto 1076 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del sector Ambiente y Desarrollo Sostenible) en su artículo 2.2.5.1.2.1 definió que en materia atmosférica se deberán considerar como contaminantes de segundo grado los que sin afectar el nivel de inmisión, generan daño a la atmósfera, tales como los compuestos químicos capaces de contribuir a la disminución o destrucción de la capa estratosférica de ozono que rodea la Tierra, o las emisiones de contaminantes que aun afectando el nivel de inmisión, contribuyen especialmente al agravamiento del "efecto invernadero" o cambio climático global.

El mismo decreto en el artículo 2.2.5.1.2.11 estableció que toda descarga o emisión de contaminantes a la atmósfera solo podrá efectuarse dentro de los límites permisibles y en las condiciones señaladas por la ley y los reglamentos.

Igualmente, el Decreto número 298 de 2016 estableció el Sistema Nacional de Cambio Climático (Sisclima), con fin de coordinar, articular, formular, hacer seguimiento y evaluar las políticas, normas, estrategias, planes, programas, proyectos, acciones y medidas en materia de adaptación al cambio climático y de mitigación de gases de efecto invernadero, cuyo carácter intersectorial y transversal implica la necesaria participación y corresponsabilidad de las entidades públicas del orden nacional, departamental, municipal o distrital, así como de las entidades privadas y entidades sin ánimo de lucro.

Finalmente, son relevantes para la temática de la que trata el proyecto de ley, el Decreto número 926 de 2017, que reglamenta el procedimiento para hacer efectiva la no causación del impuesto nacional al carbono con base en lo establecido por el artículo 221 de la Ley 1819 de 2016, así como el procedimiento necesario para certificarse como carbono neutro. Asimismo, establece la improcedencia de que concurran beneficios tributarios, el control que efectuará la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la información que podrá solicitar esta entidad en ejercicio de las amplias facultades de fiscalización, el procedimiento para el reintegro cuando proceda y el tratamiento del mayor valor del bien derivado del impuesto nacional al carbono.

Por su parte, la Resolución número 1962 de 2017 tiene como objetivo establecer el límite del indicador de cociente asociado al inventario de emisiones de gases de efecto invernadero del Etanol Anhidro Combustible Desnaturalizado, con la finalidad de proteger el medio ambiente[2].

4. Problema que se aborda

En 1988 se creó el Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés) con el propósito de proporcionar evaluaciones integrales del estado de los conocimientos científicos, técnicos y socioeconómicos sobre el cambio climático, sus causas, posibles repercusiones y estrategias de respuesta. El IPCC ha determinado que desde la era industrial la temperatura promedio de la Tierra ha aumentado 1º C, fenómeno causado por las emisiones de Gases Efecto Invernadero (GEI) generadas por distintas actividades humanas. Este cambio ha ocasionado impactos climáticos severos e irreversibles en sistemas humanos y naturales en todo el mundo, como la pérdida o deterioro de ecosistemas, la inseguridad alimentaria y el recrudecimiento de eventos climáticos como las inundaciones, entre otros.

El IPCC también ha planteado que de continuar con la tendencia de emisiones, la temperatura promedio global podría aumentar en más de 4º C y, consecuentemente, aumentaría la probabilidad de experimentar los impactos climáticos severos que se han mencionado.

Colombia no es ajena a este fenómeno. En investigaciones realizadas por el Ideam se ha calculado para el país un aumento de la temperatura media del orden de 0.13° C/década para 1971-2000 y el ensamble multimodelo de los escenarios de cambio climático proyectan que la temperatura promedio del aire en el país aumentará con respecto al periodo de referencia 1971-2000 en: 1.4° C para el 2011-2040, 2.4° C para 2041-2070 y 3.2° C para el 2071-2100".

Según el documento "Nuevos escenarios de Cambio Climático para Colombia 2011-

[2] Frente a este tema también vale señalar que la Resolución número 1981 del 27 de septiembre de 2017, modificó el parágrafo 1° del artículo 9° de la Resolución número 1962 de 2017, y que la Resolución número 2210 del 27 de octubre del mismo año modificó el artículo 11 de la Resolución número 1962.

2100" producido por el Ideam y otras entidades internacionales y del Gobierno nacional en 2015, las consecuencias que los incrementos de temperatura traerían al país serían, entre otros, *"el mayor aumento en el nivel del mar que comprometería no solo parte de las fronteras (por cambios en la línea de costa), sino a las poblaciones y ciudades asentadas en estos espacios, el detrimento acelerado de los nevados y glaciares, así como el retroceso de páramos de los que dependen una gran cantidad de los acueductos del país. Esto, además de la reducción en la producción agropecuaria y la mayor incidencia de fenómenos climáticos extremos"*.

Es preocupante la incidencia de los efectos del cambio climático en el caso colombiano, toda vez que el crecimiento de la economía en los años recientes ha estado basado en una dependencia grande de la explotación de recursos naturales. Entre 2008 y 2013, la tasa de participación de la agricultura, silvicultura y pesca en el PIB fue en promedio del 6.3%, y la correspondiente a la explotación de minas y canteras del 9.3%. Durante el mismo periodo, el crecimiento promedio de estos sectores fue del 4.5% y del 20.7%, respectivamente.

Ahora bien, el impacto ambiental se puede evidenciar según se plantea a continuación. El Banco Mundial, en 2014, concluyó que el valor calculado del indicador de "ahorro genuino neto" para este mismo año es cero. Este es un indicador de sostenibilidad ambiental que muestra el ahorro nacional bruto, después de restar los costos de agotamiento de los minerales, los recursos naturales y la contaminación. La presencia de ahorros netos ajustados negativos durante varios años seguidos sugiere que el crecimiento económico es probablemente insostenible desde un punto de vista ambiental, porque la riqueza total se está agotando.

Adicionalmente, la misma entidad indicó en 2007 que los costos de la degradación en Colombia ascienden al 3,7% del PIB. Estimativos más recientes, como una evaluación del desempeño ambiental del país realizada por la OCDE apuntan en esa misma dirección.

Frente a estos retos, y en el marco de lo definido en el Acuerdo de París, Colombia definió como meta a través de la Contribución Nacionalmente Determinada, entre otras cosas, lo siguiente:

1. En materia de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, la meta unilateral e incondicionada es disminuir un 20% las emisiones de GEI con respecto a las emisiones proyectadas para el año 2030. Si se cuenta con cooperación internacional para el efecto, se asume el compromiso de incrementar esa meta hasta un 30%.
2. Debido a la alta vulnerabilidad al cambio climático, la adaptación es prioritaria para Colombia. La Contribución Nacionalmente Determinada es una oportunidad para fortalecer el trabajo realizado hasta el momento. Las acciones concretas al respecto, entre otras, son:

a) 100% del territorio nacional con planes de cambio climático;
b) Delimitación y protección de los 36 complejos de páramos;
c) Un sistema nacional de indicadores de adaptación;
d) Aumentar en más de 2,5 millones de hectáreas la cobertura de áreas protegidas;
e) Inclusión de consideraciones de cambio climático en proyectos de interés nacional y estratégicos (pines);
f) 10 gremios del sector agrícola con capacidad de adaptarse;
g) 15 departamentos del país participando en las mesas técnicas agroclimáticas y un millón de productores recibiendo información agroclimática;
h) Las cuencas prioritarias contarán con instrumentos de manejo con consideraciones de variabilidad y cambio climático;
i) Seis (6) sectores prioritarios de la economía estarán implementando acciones de adaptación innovadoras;
j) Fortalecimiento de la estrategia de educación a públicos sobre cambio climático[3].

3. Para lograr la implementación de acciones de mitigación de GEI y adaptación al cambio climático y lograr la meta que busca evitar un aumento en la temperatura global de 2 °C con relación a la temperatura preindustrial, es esencial avanzar en el desarrollo de los que han sido denominados medios de implementación en el marco del Acuerdo de París, y que entre otros son los siguientes:

a) "Consolidación de una estrategia de trabajo con universidades y grupos de investigación, que se traduzca en investigación, generación de conocimiento y desarrollo tecnológico frente al cambio climático;
b) Formación de clústeres de innovación en cambio climático, a través de la promoción de inversión privada, alianzas público-privadas e inversión extranjera directa;
c) Una agenda que permita fomentar la investigación, la innovación y el desarrollo tecnológico en temas relacionados con el cambio climático;
d) Compartir e intercambiar conocimiento con países en desarrollo, especialmente con la región de América Latina y el Caribe.

[3] Tomado de García Arbeláez, C., G. Vallejo, M. L. Higgings y E. M. Escobar. 2016. "El Acuerdo de París. Así actuará Colombia frente al cambio climático". 1 ed. WWF-Colombia. Cali, Colombia. 52 pp.

Este compromiso busca escalar la cooperación Sur-Sur y triangular de Colombia en la materia, bajo el liderazgo de las entidades coordinadoras de la cooperación internacional en el país;

e) Continuar trabajando conjuntamente con el sector financiero en aras de contribuir al mejoramiento continuo y a la construcción de soluciones para los desafíos ambientales y sociales que enfrenta el país. Lo anterior, mediante acciones entre la sociedad civil, el Estado y las empresas, en pro del desarrollo sostenible y la transición hacia una economía resiliente y baja en carbono;

f) Articulación del Gobierno nacional con los gobiernos regionales y locales, en la escala subnacional, para la formulación e implementación, a mediano y largo plazo, de planes integrales de cambio climático que impulsen ciudades sostenibles y competitivas;

g) La integración activa de entidades e institutos nacionales a los mecanismos de transferencia de tecnología propios de la CMNUCC;

h) Articulación del Gobierno nacional con los gobiernos regionales y locales para la formulación e implementación, a mediano y largo plazo, de planes integrales de cambio climático que impulsen ciudades sostenibles y competitivas"[4].

La implementación de acciones orientadas al logro de lo comprometido por el país ante la CMNUCC requiere decisiones inmediatas que involucran varios aspectos de la gestión pública y que han sido incluidas dentro del proyecto de ley que se presenta, las cuales son:

1. Gestión integral del cambio climático, apoyada en los instrumentos de planificación e intervención que se han diseñado e implementado en los últimos años y los que están iniciando ese proceso.
2. La Política Nacional de Cambio Climático que articulará los instrumentos, los actores, los recursos, los escenarios y los tiempos, y orientará y desarrollará la gestión del cambio climático del país.
3. El desarrollo urbano y rural bajo en carbono y resiliente al clima se materializa a través de los territorios y los sectores, lo cual implica que es necesario avanzar en la gestión integral en los territorios (departamentos, municipios y cuencas).
4. Al igual que en los territorios, los sectores deben integrar en su desarrollo consideraciones de cambio climático.

En ese sentido este proyecto de ley enfrenta un problema central de la gestión del desarrollo actual y además plantea las consideraciones necesarias e iniciales para cumplir los compromisos internacionales que el país ha asumido en el marco del Acuerdo de París.

5. Contenido del proyecto

El proyecto radicado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y que ha sido sometido al análisis por parte de los ponentes consta de cinco títulos, siete capítulos y 31 artículos distribuidos de la siguiente forma:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º. OBJETO.

Artículo 2º. PRINCIPIOS.

Artículo 3º. DEFINICIONES

TÍTULO II

SISTEMA NACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO E INSTRUMENTOS DE LAS ENTIDADES VINCULADAS

CAPÍTULO I SISTEMA NACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO

Artículo 4º. SISTEMA NACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

Artículo 5º. RESPONSABILIDAD DE LA ADAPTACIÓN.

CAPÍTULO II INSTRUMENTOS DE LAS ENTIDADES VINCULADAS

Artículo 6º. INSTRUMENTOS DE LOS MINISTERIOS.

Artículo 7º. INSTRUMENTOS DEPARTAMENTALES.

Artículo 8º. INSTRUMENTOS MUNICIPALES Y DISTRITALES.

Artículo 9º. FUNCIONES DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES REGIONALES.

Artículo 10. GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO.

TÍTULO III

INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO

CAPÍTULO I INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN

Artículo 11. PLANIFICACIÓN DE LA GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO.

Artículo 12. CONTRIBUCIONES NACIONALES ANTE LA CMNUCC. Artículo

13. POLÍTICA NACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

[4] Tomado de García Arbeláez, op. cit.

Artículo 14. PLANES INTEGRALES DE GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO SECTORIALES.

Artículo 15. PLANES INTEGRALES DE GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO TERRITORIALES.

Artículo 16. INCIDENCIA DE LOS PIGCCT PARA LA GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL DESARROLLO TERRITORIAL.

Artículo 17. HORIZONTE DE PLANIFICACIÓN Y REVISIÓN DE LOS PIGCCS Y PIGCCT.

Artículo 18. PROGRAMAS Y PROYECTOS DE ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN DE GEI.

Artículo 19. LAS COMUNICACIONES NACIONALES SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO.

Artículo 20. LA GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA.

Artículo 21. LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO EN LOS PLANES DE GESTIÓN DEL RIESGO.

Artículo 22. ARTICULACIÓN CON LA GESTIÓN DE RIESGO DE DESASTRES.

CAPÍTULO II SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Artículo 23. SISTEMA DE INFORMACIÓN NACIONAL SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO.

Artículo 24. SISTEMA DE MONITOREO DE BOSQUES Y CARBONO.

TÍTULO IV

INSTRUMENTOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS PARA LA GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO

CAPÍTULO I INSTRUMENTOS ECONÓMICOS

Artículo 25. DEFINICIÓN DE LOS CUPOS TRANSABLES DE EMISIÓN DE GEI.

Artículo 26. PROGRAMA NACIONAL DE CUPOS TRANSABLES DE EMISIÓN DE GEI.

Artículo 27. REGULACIÓN DE LA MEDICIÓN DE EMISIONES, REDUCCIONES Y REMOCIONES DE GEI.

Artículo 28. RÉGIMEN SANCIONATORIO.

CAPÍTULO II INSTRUMENTOS FINANCIEROS

Artículo 29. DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS GENERADOS POR EL PNCTE.

CAPÍTULO III OTROS INSTRUMENTOS ECONÓMICOS

Artículo 30. BENEFICIOS TERRITORIALES.

TÍTULO V

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 31. VIGENCIAS Y DEROGATORIAS.

6. Análisis del contenido del proyecto de ley y pliego de modificaciones

Con fundamento en los anteriores elementos de contexto, el proyecto de ley propone de manera textual *"establecer las directrices para la gestión del cambio climático en las decisiones de las personas públicas o privadas, la concurrencia de la nación, departamentos, municipios, distritos, áreas metropolitanas y autoridades ambientales en las acciones de mitigación de gases efecto invernadero y adaptación al cambio climático con el objetivo de reducir la vulnerabilidad de la población y de los ecosistemas del país frente a los efectos del mismo y promover la transición hacia una economía competitiva, sustentable y un desarrollo bajo en carbono"*, tal como aparece en el artículo 1° que se ha propuesto.

Para quienes presentamos este informe de ponencia es necesario proponer que en el objeto del proyecto de ley se dé más importancia a la adaptación al cambio climático. En ese sentido proponemos una reescritura del primer artículo cuyo texto original es el que sigue:

Artículo 1°. Objeto. *La presente ley tiene por objeto establecer las directrices para la gestión del cambio climático en las decisiones de las personas públicas y privadas, la concurrencia de la nación, departamentos, municipios, distritos, áreas metropolitanas y autoridades ambientales en las acciones de mitigación de gases efecto invernadero y adaptación al cambio climático con el objetivo de reducir la vulnerabilidad de la población y de los ecosistemas del país frente a los efectos del mismo y promover la transición hacia una economía competitiva, sustentable y un desarrollo bajo en carbono.*

Y se propone quede así:

Artículo 1°. Objeto. *La presente ley tiene por objeto establecer las directrices para la gestión del cambio climático en las decisiones de las personas públicas y privadas, la concurrencia de la nación, departamentos, municipios, distritos, áreas metropolitanas y autoridades ambientales principalmente en las acciones de adaptación al cambio climático, así como en mitigación de gases efecto invernadero, con el objetivo de reducir la vulnerabilidad de la población y de los ecosistemas del país frente a los efectos del mismo y promover la transición hacia una economía competitiva, sustentable y un desarrollo bajo en carbono.*

En este contexto, la iniciativa contiene un primer título –Disposiciones Generales– orientado al planteamiento de la gestión del cambio climático como responsabilidad de todas las entidades públicas, instituciones privadas y de los habitantes del territorio colombiano; la definición de los principios orientadores para la adecuada comprensión, implementación y reglamentación de la ley, y una serie de definiciones que contribuyen a comprender los conceptos empleados y las acciones propuestas, así como a evitar posibles ambigüedades con conceptos e interpretaciones incluidas en otras normas.

Dentro de las definiciones propuestas en el artículo 2°, se encuentra la del numeral 3, sobre bosques y áreas naturales, que deberá ajustarse para que esté en línea con lo definido para este tema por parte del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), que es la entidad encargada de su monitoreo, dado además que debe estar articulado con lo estipulado en los artículos 23 y 24. En este sentido la definición original es la siguiente:

3. Bosques y áreas seminaturales: *Comprende un grupo de coberturas vegetales de tipo boscoso, arbustivo y herbáceo, desarrolladas sobre diferentes sustratos y pisos altitudinales que son el resultado de procesos climáticos; también por aquellos territorios constituidos por suelos desnudos y afloramientos rocosos y arenosos, resultantes de la ocurrencia de procesos naturales o inducidos de degradación. Para el caso colombiano se debe tener como referencia la metodología de análisis de coberturas de CORINE Land Cover adaptada para Colombia o aquella que la modifique o sustituya.*

Y se propone que quede así:

3. Bosque natural. *Tierra ocupada principalmente por árboles que puede contener arbustos, palmas, guaduas, hierbas y lianas, en la que predomina la cobertura arbórea con una densidad mínima del dosel de 30%, una altura mínima del dosel (in situ) de 5 metros al momento de su identificación, y un área mínima de 1,0 ha. Se excluyen las coberturas arbóreas de plantaciones forestales comerciales, cultivos de palma, y árboles sembrados para la producción agropecuaria.*

En el segundo título, Capítulo I, artículo 4°, se reconoce y define el Sistema Nacional de Cambio Climático, se crea el Consejo Consultivo Nacional de Cambio Climático, y en el Capítulo II se establecen los instrumentos que tendrán a cargo las entidades vinculadas a la Gestión del Cambio Climático. Esto, considerando las disposiciones establecidas en el Decreto número 298 de 2016, en términos de reconocer la existencia del Sistema Nacional de Cambio Climático como el encargado de coordinar, articular, formular, hacer seguimiento y evaluar las políticas, normas, estrategias, planes, programas, proyectos, instrumentos, y demás acciones relacionadas.

Frente a este SISTEMA que se reconoce pues ya aparece en el precitado decreto, tenemos la firme convicción de que necesita ser ampliada su naturaleza para involucrar de forma más efectiva la participación de otros actores como la academia, los gremios económicos y las organizaciones de carácter civil en el Sisclima, por los aportes que pueden realizar en la gestión del cambio climático en el país. Esto se propone teniendo en cuenta que uno de los fines esenciales del Estado contemplados en el artículo 2° de la Constitución Política de Colombia, es el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; y que además sobre las formas de participación democrática el artículo 103 de la Constitución Política plantea que el Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan. En este sentido se propone adicionar un nuevo artículo que tendrá el siguiente texto:

Artículo 5°. Consejo Nacional de Cambio Climático. *Créase el Consejo Nacional de Cambio Climático como órgano permanente de consulta de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC), cuyo objetivo es brindarle asesoría en la toma de decisiones, con el fin de lograr una efectiva articulación entre esta y los gremios, las organizaciones sociales y la academia, en la gestión del cambio climático en el territorio nacional.*

Los integrantes del Consejo Nacional de Cambio Climático serán elegidos para periodos de cuatro años. El Consejo Nacional de Cambio Climático estará integrado por:

- *Dos representantes gremiales.*
- *Dos representantes de las organizaciones no gubernamentales que trabajen en asuntos atinentes al cambio climático.*
- *Dos representantes de la academia.*
- *Un representante de las organizaciones internacionales de apoyo y cooperación al desarrollo.*

La elección de los integrantes del Consejo Nacional de Cambio Climático la hará la CICC con base en candidatos presentados por las respectivas agremiaciones. En el caso de las organizaciones no gubernamentales que trabajen asuntos atinentes al cambio climático, los candidatos serán presentados por la Confederación Colombiana de ONG. En el caso de las universidades, las dos ternas serán presentadas por el Consejo Nacional de Educación Superior.

El Consejo Nacional de Cambio Climático tendrá a su cargo las siguientes funciones:

1. *Hacer recomendaciones a la CICC en materia de la gestión del cambio climático en el territorio nacional.*

2. *Emitir conceptos sobre la implementación de la Política Nacional de Cambio Climático, y sus instrumentos de planificación e implementación, así como los demás instrumentos relacionados con la gestión de cambio climático en el país.*
3. *Recomendar a la CICC las acciones necesarias a seguir en la coordinación de actividades de gestión del cambio climático entre los sectores productivos, academia y organizaciones sociales, con las entidades públicas que la integran.*
4. *Sugerir a la CICC directrices y criterios en la gestión del cambio climático, para la coordinación de acciones entre los niveles nacional y territorial.*

El Gobierno nacional expedirá la reglamentación correspondiente.

Finalmente, buscando una visión y una acción más coordinada y amplia de las entidades públicas, se establecen los instrumentos con que contarán los Ministerios, Departamentos, Municipios y Corporaciones Autónomas Regionales, y se plantea la responsabilidad institucional en relación con la gestión orientada a crear las condiciones de resiliencia a los efectos del cambio climático en el territorio.

A este respecto, y especialmente para lo que está definido dentro del artículo 6° en materia de INSTRUMENTOS DE LOS MINISTERIOS, queremos hacer notar la necesidad de que la gestión del cambio climático, tal como ha sido definida dentro de este proyecto de ley, sea incluida de manera clara por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dentro de los determinantes de los planes de ordenamiento territorial definidos dentro del artículo 10 de la Ley 388 de 1997. Esta propuesta, permite poner en práctica la incidencia efectiva de la gestión del cambio climático dentro de los instrumentos del ordenamiento del territorio, lo cual constituye una forma deseable de avanzar en el desarrollo de acciones de adaptación al cambio climático, principalmente, pero también de mitigación de gases de efecto invernadero. El texto original del artículo es el siguiente:

Artículo 6°. Instrumentos de los Ministerios. *Corresponde a los Ministerios que hacen parte del Sisclima en el ámbito de sus competencias y, con sujeción a las decisiones adoptadas por la Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC), lo siguiente:*

1. *Impartir las directrices y adoptar las acciones necesarias para asegurar en el marco de sus competencias el cumplimiento de la meta de reducción de gases de efecto invernadero, concertada para cada sector en la CICC, y las metas de adaptación para lo relacionado con su sector.*
2. *Formular e implementar los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales (PIGCCS).*
3. *Realizar el seguimiento de los PIGCCS de acuerdo con los lineamientos que establezca la Comisión Intersectorial de Cambio Climático para lo relacionado con el Sistema Nacional de Información de Cambio Climático.*
4. *Coordinar la gestión del cambio climático en su respectivo sector.*
5. *Generar y recopilar, de acuerdo a lo definido por el Ideam, los insumos de información necesarios para la actualización de los inventarios de gases de efecto invernadero, o cualquier otro reporte que surja de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), de acuerdo con la CICC, y dar cuenta del avance en los medios de implementación en su sector con el apoyo de sus entidades de investigación y/o planeación.*

Y se propone que sea ajustado para que quede de la siguiente manera:

Artículo 7°. Instrumentos de los Ministerios. *Corresponde a los Ministerios que hacen parte del Sisclima en el ámbito de sus competencias y, con sujeción a las decisiones adoptadas por la Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC), lo siguiente:*

1. *Impartir las directrices y adoptar las acciones necesarias para asegurar en el marco de sus competencias el cumplimiento de la meta de reducción de gases de efecto invernadero, concertada para cada sector en la CICC, y las metas de adaptación para lo relacionado con su sector.*
2. *Formular e implementar los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales (PIGCCS).*
3. *Realizar el seguimiento de los PIGCCS de acuerdo con los lineamientos que establezca la Comisión Intersectorial de Cambio Climático para lo relacionado con el Sistema Nacional de Información de Cambio Climático.*
4. *Coordinar la gestión del cambio climático en su respectivo sector.*
5. *Generar y recopilar, de acuerdo a lo definido por el Ideam, los insumos de información necesarios para la actualización de los inventarios de gases de efecto invernadero, o cualquier otro reporte que surja de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), de acuerdo con la CICC, y dar cuenta del avance en los medios de imple-*

mentación en su sector con el apoyo de sus entidades de investigación y/o planeación.

Parágrafo. *El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible incluirá dentro de los determinantes de los planes de ordenamiento territorial, a los que se refiere el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, los contenidos necesarios para garantizar a través de estos instrumentos el desarrollo de la gestión del cambio climático.*

Al respecto, vale resaltar que la definición de estos instrumentos, tratándose de las Entidades Territoriales, remite fundamentalmente a la formulación de un Plan Integral para la Gestión del Cambio Climático Territorial (definido en principio para una perspectiva departamental), de manera similar a lo que ya ha sido definido por leyes ordinarias para las siguientes dimensiones de la gestión pública territorial:

1. La gestión del riesgo de desastres en los municipios, distritos y departamentos definida en la Ley 1523 de 2012, artículos 32 y 37, establece que las entidades territoriales deberán formular un "plan de gestión del riesgo de desastres y una estrategia para la respuesta a emergencias de su respectiva jurisdicción".
2. Para el caso del ordenamiento del territorio, según lo estipulado por la Ley 388 de 1997, la formulación de Planes (Planes Básicos o Esquemas) de Ordenamiento Territorial para los municipios.
3. Tratándose de la gestión de residuos sólidos, el Decreto número 2981 de 2013 establece que los municipios deberán formular un Plan de gestión integral de residuos sólidos (PGIRS).

No obstante el acuerdo general que se tiene por nuestra parte con los artículos 7° y 8°, creemos oportuno que los sectores para los cuales se propone se implementen medidas de mitigación de gases de efecto invernadero por parte de departamentos, municipios y distritos, sean los sectores que de manera explícita tienen un inventario relevante de emisiones de estos gases, es decir, los sectores de transporte e infraestructura, desarrollo agropecuario, energía, vivienda y saneamiento, así como industria, comercio y turismo. En este sentido se propone ajustar el parágrafo 2° del artículo 7°, y el parágrafo 1° del artículo 8°; artículos que originalmente aparecen dentro del proyecto de ley de la siguiente manera:

Artículo 7°. Instrumentos departamentales. *Las autoridades departamentales deberán incorporar la gestión del cambio climático dentro de sus planes de desarrollo, la que a su vez podrá ser incorporada en otros instrumentos de planeación con que cuente el departamento. Para el efecto, de manera conjunta con las Autoridades Ambientales Regionales, formularán los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales (PIGCCT) de acuerdo con su jurisdicción y realizarán el seguimiento a su implementación de acuerdo con los lineamientos que se establezcan en el marco del Sisclima.*

Parágrafo 1°. *Las autoridades departamentales responsables reportarán al Sisclima el estado de avance de sus planes, proyectos e inversiones en el marco de la gestión del cambio climático, de acuerdo con los lineamientos que establezca la CICC y, si a ello hay lugar, brindarán orientaciones a los municipios de la respectiva jurisdicción departamental para que en sus procesos de planeación, gestión y ejecución de la inversión se incluya la gestión del cambio climático, en concordancia con el correspondiente PIGCCT.*

Parágrafo 2°. *Los departamentos implementarán medidas de mitigación de Gases de Efecto Invernadero en materia de transporte, infraestructura, entre otros sectores, todo ello de acuerdo con sus competencias y según los lineamientos de los planes sectoriales definidos por los respectivos ministerios.*

Parágrafo 3°. *Los departamentos con territorio costero incluirán, en el marco de sus competencias y bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, dentro de su PIGCCT la formulación, adopción e implementación de acciones de adaptación al cambio climático incluidas, entre otras, las relacionadas con protección frente a la erosión costera y demás acciones asociadas a la protección de ecosistemas costeros.*

Artículo 8°. Instrumentos municipales y distritales. *Las autoridades municipales y distritales deberán incorporar dentro de sus planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial, la gestión del cambio climático teniendo como referencia los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales de su departamento y los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales. Asimismo, podrán incorporar la gestión del cambio climático en otros instrumentos de planeación con que cuente la respectiva entidad territorial.*

Parágrafo 1°. *Los Municipios y Distritos implementarán medidas de mitigación de Gases de Efecto Invernadero en materia de transporte, infraestructura, entre otros, todo ello de acuerdo a sus competencias y según los lineamientos definidos por los respectivos PIGCCT.*

Parágrafo 2°. *Los Municipios y Distritos con territorio costero, adoptarán e implementarán, en el marco de sus competencias y bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, programas, proyectos y acciones de adaptación al cambio climático incluidas, entre otras, las relacionadas con protección frente a la erosión costera y demás acciones asociadas a la protección de ecosistemas costeros.*

Los dos artículos se propone que queden de la siguiente manera:

Artículo 8°. Instrumentos departamentales. *Las autoridades departamentales deberán incorporar la*

gestión del cambio climático dentro de sus planes de desarrollo, la que a su vez podrá ser incorporada en otros instrumentos de planeación con que cuente el departamento. Para el efecto, de manera conjunta con las Autoridades Ambientales Regionales, formularán los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales (PIGCCT) de acuerdo con su jurisdicción y realizarán el seguimiento a su implementación de acuerdo con los lineamientos que se establezcan en el marco del Sisclima.

Parágrafo 1°. *Las autoridades departamentales responsables reportarán al Sisclima el estado de avance de sus planes, proyectos e inversiones en el marco de la gestión del cambio climático, de acuerdo con los lineamientos que establezca la CICC y, si a ello hay lugar, brindarán orientaciones a los municipios de la respectiva jurisdicción departamental para que en sus procesos de planeación, gestión y ejecución de la inversión se incluya la gestión del cambio climático, en concordancia con el correspondiente PIGCCT.*

Parágrafo 2°. *Los departamentos implementarán medidas de mitigación de Gases de Efecto Invernadero en materia de transporte e infraestructura, desarrollo agropecuario, energía, vivienda y saneamiento, así como en comercio, industria y turismo, todo ello de acuerdo con sus competencias y según los lineamientos de los planes sectoriales definidos por los respectivos ministerios.*

Parágrafo 3°. *Los departamentos con territorio costero incluirán, en el marco de sus competencias y bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, dentro de su PIGCCT la formulación, adopción e implementación de acciones de adaptación al cambio climático incluidas, entre otras, las relacionadas con protección frente a la erosión costera y demás acciones asociadas a la protección de ecosistemas costeros.*

Artículo 9°. Instrumentos municipales y distritales. *Las autoridades municipales y distritales deberán incorporar dentro de sus planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial, la gestión del cambio climático teniendo como referencia los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales de su departamento y los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales. Asimismo, podrán incorporar la gestión del cambio climático en otros instrumentos de planeación con que cuente la respectiva entidad territorial.*

Parágrafo 1°. *Los Municipios y Distritos implementarán medidas de mitigación de Gases de Efecto Invernadero en materia de transporte e infraestructura, desarrollo agropecuario, energía, vivienda y saneamiento, así como en comercio, industria y turismo, todo ello de acuerdo a sus competencias y según los lineamientos definidos por los respectivos PIGCCT.*

Parágrafo 2°. *Los Municipios y Distritos con territorio costero, adoptarán e implementarán, en el marco de sus competencias y bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, programas, proyectos y acciones de adaptación al cambio climático incluidas, entre otras, las relacionadas con protección frente a la erosión costera y demás acciones asociadas a la protección de ecosistemas costeros.*

También es oportuno mencionar al respecto que los artículos 10 y 21 del proyecto de ley asumen que en materia de articulación de la adaptación al cambio climático con la gestión del riesgo de desastres, esta se centrará fundamentalmente en lo relacionado con daños y pérdidas asociadas a los fenómenos hidrometereológicos, lo cual debería revaluarse pues se hace evidente que esta articulación estará más centrada en lo que es el conocimiento y la reducción de la gestión del riesgo de desastres; es decir, la adaptación al cambio climático recoge dentro de otras perspectivas y acciones de gestión, las que están relacionadas con el conocimiento y la reducción del riesgo. Los artículos 10 y 21 originalmente contenidos dentro del proyecto de ley se transcriben a continuación.

Artículo 10. Gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático. La articulación y complementariedad entre los procesos de adaptación al cambio climático y gestión del riesgo de desastres, se basará fundamentalmente en lo relacionado con daños y pérdidas asociadas a los fenómenos hidrometeorológicos e hidroclimáticos. Esto aplicará para su incorporación tanto en los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales como en los Planes Departamentales y Municipales de Gestión del Riesgo, y demás instrumentos de planeación definidos en el Capítulo III de la Ley 1523 de 2012.

[…]

Artículo 21. La adaptación al cambio climático en los planes de gestión del riesgo. *Los planes de gestión del riesgo de los niveles nacional y territorial de gobierno, a que se refiere el artículo 32 de la Ley 1523 de 2012, incorporarán acciones orientadas a reducir las pérdidas y daños, disminuyendo la vulnerabilidad ante eventos de tipo hidrometeorológicos e hidroclimáticos. En concordancia con lo definido en la presente ley, las entidades territoriales tendrán como base para la formulación de sus planes de gestión del riesgo a los PIGCCT de su jurisdicción y los PIGCCS, en lo relacionado a la adaptación al cambio climático.*

La Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, o quien haga sus veces, definirá los lineamientos para que los PGRD incorporen estas acciones.

Parágrafo. *Para efectos de lo relacionado con daños y pérdidas asociados al cambio climático, dentro de la presente ley se asumirá lo dispuesto al respecto por la Convención Marco de Naciones*

Unidas sobre el Cambio Climático y las demás Convenciones relacionadas que el país ratifique y apruebe.

Y se propone que queden así, suprimiendo, entre otros ajustes, el parágrafo del artículo 21:

Artículo 11. Gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático. *La articulación y complementariedad entre los procesos de adaptación al cambio climático y gestión del riesgo de desastres, se basará fundamentalmente en lo relacionado con conocimiento y reducción de la gestión del riesgo asociado a los fenómenos hidrometeorológicos e hidroclimáticos. Esto aplicará para su incorporación tanto en los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales como en los Planes Departamentales y Municipales de Gestión del Riesgo, y demás instrumentos de planeación definidos en el Capítulo III de la Ley 1523 de 2012.*

[…]

Artículo 22. La adaptación al cambio climático en los planes de gestión del riesgo. *Los planes de gestión del riesgo de los niveles nacional y territorial de gobierno, a que se refiere el artículo 32 de la Ley 1523 de 2012, incorporarán acciones orientadas al conocimiento y reducción del riesgo disminuyendo la vulnerabilidad ante eventos de tipo hidrometeorológicos e hidroclimáticos. En concordancia con lo definido en la presente ley, las entidades territoriales tendrán como base para la formulación de sus planes de gestión del riesgo a los PIGCCT de su jurisdicción y los PIGCCS, en lo relacionado a la adaptación al cambio climático.*

La Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, o quien haga sus veces, definirá los lineamientos para que los PGRD incorporen estas acciones.

Sobre los instrumentos para la gestión del Cambio Climático, el Título III del proyecto de ley describe los instrumentos que orientarán la gestión del cambio climático en el país, iniciando por reconocer y definir lo que será la Contribución Nacional Determinada (NDC por sus siglas en inglés) que ha sido establecido dentro del marco del Acuerdo de París del 2015; la Política Nacional de Cambio Climático; las Comunicaciones Nacionales sobre Cambio Climático; los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales (a ser implementados por los Ministerios y que incluyen acciones de mitigación de GEI y adaptación) y los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales, a cargo de las gobernaciones, alcaldías y las CAR.

Al respecto vale resaltar que los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales son los instrumentos a través de los cuales cada uno de los Ministerios responsable de ellos, identifica, evalúa y orienta la incorporación de medidas de mitigación de gases efecto invernadero y adaptación a los impactos del cambio climático en las políticas y regulaciones del respectivo sector. Y por su parte, los Planes Integrales de Cambio Climático Territoriales son los instrumentos a través de los cuales se identifican, evalúan, priorizan, y definen medidas y acciones de adaptación y de mitigación de emisiones de gases efecto invernadero, para ser implementados por entidades públicas y privadas en el territorio para el cual han sido formulados, teniendo como referencia territorial los departamentos.

En cuanto al artículo 15 relacionado con la definición y características de los planes integrales de gestión del cambio climático territoriales, consideramos importante que se aclare que deberán considerarse los ecosistemas marino costeros, e insulares, en el desarrollo de acciones de adaptación. Por esta razón se propone modificar el parágrafo 2° de este artículo, que a continuación se transcribe de manera integral en su texto original incluido dentro del proyecto de ley, y después se presenta la forma en que quedaría para incluir el ajuste:

Artículo 15. Planes integrales de gestión del cambio climático territoriales. *Los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales (PIGCCT) son los instrumentos a través de los cuales las gobernaciones y las autoridades ambientales regionales partiendo del análisis de vulnerabilidad e inventario de GEI regionales, u otros instrumentos, identifican, evalúan, priorizan, y definen medidas y acciones de adaptación y de mitigación de emisiones de gases efecto invernadero, para ser implementados en el territorio para el cual han sido formulados.*

Los planes serán formulados para cada uno de los departamentos bajo la responsabilidad y coordinación de sus gobernaciones, las respectivas autoridades ambientales regionales, según su jurisdicción, y Parques Nacionales Naturales de Colombia, cuando aplique.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, tomando como referencia los lineamientos establecidos en los programas e instrumentos de planificación y gestión del cambio climático, establecerá las guías para la formulación, implementación, seguimiento, evaluación y articulación de los PIGCCT con los demás instrumentos de planificación del territorio.

Parágrafo 1°. *De conformidad con los lineamientos que para tal efecto expida la CICC, se formularán planes territoriales de cambio climático en una escala más detallada para distritos y municipios. Será responsabilidad de los alcaldes, con el apoyo técnico de las autoridades ambientales regionales, la formulación, implementación y seguimiento de dichos planes, en armonía con el respectivo PIGCCT, y de acuerdo a los demás lineamientos que al respecto se definan en el marco del Sisclima.*

Parágrafo 2°. *Dentro de los PIGCCT se deberán tener en cuenta las áreas protegidas, especialmente los Parques Nacionales Naturales.*

Este artículo se propone que quede de la siguiente forma, incluyendo un ajuste al parágrafo 2°:

Artículo 16. Planes integrales de gestión del cambio climático territoriales. *Los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales (PIGCCT) son los instrumentos a través de los cuales las gobernaciones y las autoridades ambientales regionales partiendo del análisis de vulnerabilidad e inventario de GEI regionales, u otros instrumentos, identifican, evalúan, priorizan, y definen medidas y acciones de adaptación y de mitigación de emisiones de gases efecto invernadero, para ser implementados en el territorio para el cual han sido formulados.*

Los planes serán formulados para cada uno de los departamentos bajo la responsabilidad y coordinación de sus gobernaciones, las respectivas autoridades ambientales regionales, según su jurisdicción, y Parques Nacionales Naturales de Colombia, cuando aplique.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, tomando como referencia los lineamientos establecidos en los programas e instrumentos de planificación y gestión del cambio climático, establecerá las guías para la formulación, implementación, seguimiento, evaluación y articulación de los PIGCCT con los demás instrumentos de planificación del territorio.

Parágrafo 1°. *De conformidad con los lineamientos que para tal efecto expida la CICC, se formularán planes territoriales de cambio climático en una escala más detallada para distritos y municipios. Será responsabilidad de los alcaldes, con el apoyo técnico de las autoridades ambientales regionales, la formulación, implementación y seguimiento de dichos planes, en armonía con el respectivo PIGCCT, y de acuerdo a los demás lineamientos que al respecto se definan en el marco del Sisclima.*

Parágrafo 2°. *Dentro de los PIGCCT se deberá incluir el desarrollo de acciones de adaptación, basada en ecosistemas, para ecosistemas continentales, marino costeros e insulares, así como se deberán tener en cuenta las áreas protegidas, especialmente los Parques Nacionales Naturales.*

El artículo 17 del proyecto de ley, más específicamente su parágrafo, plantea que será en el marco del Sistema Nacional de Cambio Climático (Sisclima), en donde se *"definirá la frecuencia de revisión y ajuste de los PIGCCS y PIGCCT, según los compromisos adquiridos por el país de acuerdo con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático"*. Al respecto puntualmente de esa consideración, el Ministerio de Minas y Energía en su concepto emitido sobre el proyecto propone que sea la Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC) y no el Sisclima dada su amplitud y probable vaguedad. Esta consideración es compartida por los ponentes, quienes entonces proponen que dicho artículo sea planteado de la siguiente forma:

*"**Artículo 18. Horizonte de planificación y revisión de los PIGCCS y PIGCCT.** Los PIGCCS y los PIGCCT tendrán como horizonte inicial de planeación el año 2029, posterior a lo cual el horizonte de planeación será de 20 años.*

Los PIGCCS y PIGCCT se revisarán y ajustarán de acuerdo con la información que sobre Gases de Efecto Invernadero, vulnerabilidad, adaptación y medios de implementación se genere en el marco del Sistema de Información de Cambio Climático.

Parágrafo. En el marco de la CICC se definirá la frecuencia de revisión y ajuste de los PIGCCS y PIGCCT, según los compromisos adquiridos por el país de acuerdo con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático".

Continuando con el análisis, el Título III define la forma en que el cambio climático deberá ser considerado dentro de los demás instrumentos de planificación ambiental, territorial y del desarrollo de las entidades territoriales, y cómo el cambio climático también debe estar en todos los proyectos de inversión pública. Igualmente, se define la forma en que la adaptación al cambio climático se articulará con los planes de gestión del riesgo.

Respecto a esa articulación entre adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, el proyecto de ley ha considerado lo dispuesto en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres), fundamentalmente en lo relacionado con las enseñanzas extraídas, carencias detectadas y desafíos futuros identificados a partir del Marco de Acción de Hyogo.

En particular, el punto 13 de esos desafíos plantea *"enfrentar el cambio climático como uno de los factores que impulsan el riesgo de desastres, respetando al mismo tiempo el mandato de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, representa una oportunidad de reducir el riesgo de desastres de manera significativa y coherente en todos los procesos intergubernamentales interrelacionados"*. Esto implica como reto la articulación de las acciones intergubernamentales definidas tanto en el Marco de Sendai como en lo planteado en la CMNUCC.

Por otra parte, deben tenerse presente algunas de las diferencias que implican la necesidad de articular la reducción del riesgo de desastres y la adaptación, en particular:

- La adaptación –como estrategia de anticipación para la reducción de riesgos asociados al cambio climático– no es solamente un proceso para minimizar la vulnerabilidad, sino también una forma de maximizar las oportunidades.

- Debe considerarse que la reducción del riesgo ha estado enfocada a "extremos climáticos", referido al comportamiento anormal dentro de la "normalidad del clima que puede ocasionar impactos en la vida humana". Si bien la adaptación al cambio climático tiene como visión ese ajuste de sistemas ante los efectos reales o esperados en el clima, su estrategia debe verse esencialmente en términos de promedios y normas del clima y los contextos asociados, y no los extremos, los cuales han sido temas de la reducción del riesgo.
- Más allá de una afectación directa de población e infraestructura, la adaptación al cambio climático incorpora la modelación de escenarios físicos en torno a la prestación de servicios ecosistémicos y los ajustes a sistemas biológicos que tiendan a limitar la obtención de recursos para las generaciones futuras.

Con estos elementos presentes, se plantea lo relativo al artículo 10 y los artículos 21 y 22 del presente proyecto de ley.

El Capítulo II de este mismo título crea el Sistema de Información Nacional sobre el Cambio Climático que hará parte del Sistema de Información Ambiental para Colombia (SIAC), con el propósito de centralizar la información y articularla en un solo instrumento. Igualmente, se crea en el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono para unificar la información generada y centralizar las formas de contabilización relacionadas con la captura de carbono en coberturas boscosas.

El Sistema de Información Nacional sobre el Cambio Climático es uno de los elementos fundamentales para la toma de decisiones asociadas, por lo cual este deberá proveer datos e información transparente y consistente en el tiempo, para la medición, reporte y verificación de las emisiones y reducciones de GEI, y para el monitoreo y la evaluación de los avances en materia de adaptación al cambio climático. Esta información en su conjunto además de servir como insumo para la toma de decisiones, constituye uno de los compromisos definidos por Colombia ante la CMNUCC dado que a partir de esta se debe reportar a la Convención acerca de los avances del país.

El Ministerio de Minas y Energía en su concepto sobre los contenidos del proyecto de ley señala la conveniencia de que sea el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible quien se encargue de la reglamentación del Sistema de Información Nacional sobre Cambio Climático, con lo cual quienes elaboramos este informe estamos de acuerdo.

Por su parte, el Título IV prevé la creación de instrumentos económicos y financieros para la gestión del cambio climático. En este sentido, se definen los cupos transables de emisiones de GEI y se crea el Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión de GEI –PNCTE– en virtud del cual se establecerán y subastarán cupos transables de emisión de GEI, o eventualmente se asignarán de manera directa.

También se define la necesidad de que el PNCTE se articule y reconozca bajo el propósito de reducir las emisiones de GEI, a los demás instrumentos orientados a la reducción de las emisiones de GEI que operen en el país, uno de los cuales es el impuesto al carbono que ha sido creado por el artículo 221 de la Ley 1819 de 2016.

El PNCTE comprenderá además la acreditación, verificación y certificación de reducciones de emisiones, y se articulará al Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de GEI. Finalmente se establece que el PNCTE será reglamentado y puesto en operación según lo definido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

La implementación y operación del Programa, así como su administración estará financiada por los ingresos que se obtengan por la subasta de los cupos que este mismo establezca. En un cálculo preliminar y conservador, y dado que este es un instrumento complementario que robustece la regulación de emisiones de gases de efecto invernadero y complementa el impuesto al carbono creado en el marco de la Ley 1819 de 2016, de subastarse un volumen de cupos que autoricen la emisión de solo 20 millones de toneladas de CO_2 eq anuales[5], a un precio igual al que hoy tiene la tonelada de carbono generada por los combustibles fósiles sobre los que opera el impuesto al carbono, los ingresos serían del orden de 300 mil millones de pesos. Con cargo a estos ingresos se financiaría la administración del Programa en su conjunto.

Así mismo, el artículo 27 establece que será el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible quien regulará las condiciones y requerimientos para la verificación, certificación y registro de las emisiones, reducciones de emisiones y remociones de GEI y define que las emisiones, reducciones de emisiones y remociones de GEI deben ser verificadas por un organismo independiente de tercera parte acreditado para este fin.

Se propone por nuestra parte que se amplíe el alcance del parágrafo del artículo 23 para que se incluya tanto el monitoreo, como el reporte y la verificación de la mitigación, así como la evaluación de la adaptación. Creemos que con esta última consideración se precisa más lo que será el sistema de información nacional sobre cambio climático.

De otro lado, sobre este mismo artículo, los ponentes consideran que luego de la radicación del Proyecto de ley número 073 de 2017, el 10 de octubre 2017 fue expedido el Decreto número 1655 cuyo objeto es *"establecer la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional de*

[5] Como referencia puede considerarse que las actividades económicas que regula el impuesto al carbono generaron durante el año 2015 un poco más de 50 millones de toneladas de CO_2.

Información Forestal (SNIF), el Inventario Forestal Nacional (IFN) y el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBYC), que harán parte del Sistema de Información Ambiental para Colombia (SIAC), los cuales son instrumentos para la generación de información oficial que permita tomar decisiones, formular políticas y normas para la planificación y gestión sostenible de los bosques naturales en el territorio colombiano", por lo cual se incluyen tres incisos adicionales al artículo 23 relacionados con dichos instrumentos y reconociendo además el Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (Renare) como un instrumento esencial para la gestión de información de las iniciativas de mitigación de GEI, dada la necesidad de esta para el seguimiento al cumplimiento de las metas y compromisos nacionales y dado además lo dispuesto sobre este instrumento en el Decreto número 926 de 2017.

En este sentido también se modificó el artículo 24 el cual hacía referencia exclusivamente a la creación del Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono, modificando la redacción con el propósito de aclarar el alcance del SMByC como insumo de información para los procesos de cambio climático, y dejarlo a tono con el decreto recientemente expedido.

A continuación se trascriben originalmente los artículos 23 y 24:

*"**Artículo 23. Sistema de información nacional sobre cambio climático**. En el marco del Sistema de Información Ambiental para Colombia, créese el Sistema de Información Nacional sobre Cambio Climático que proveerá datos e información transparente y consistente en el tiempo para la gestión del cambio climático.*

***Parágrafo**. El Gobierno nacional reglamentará el funcionamiento y la administración del Sistema de Información Nacional sobre Cambio Climático que deberá articularse a los Sistemas que tengan similares propósitos y gestionen información relacionada.*

***Artículo 24. Sistema de monitoreo de bosques y carbono.** En el marco del Sistema de Información Ambiental para Colombia, créese el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBYC), conformado por el conjunto de elementos y procesos que integran el acopio, almacenamiento, procesamiento, análisis, generación periódica, flujo, difusión y utilización de información sobre las áreas de bosques naturales y otras coberturas en relación con sus cambios en el tiempo, con énfasis en los procesos de deforestación, degradación y regeneración; las estimaciones de reservas de carbono almacenadas en los bosques naturales y otras coberturas, así como sus cambios, y la identificación y análisis de las causas y agentes de la deforestación y la degradación de los bosques.*

Este Sistema será operado y administrado por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), bajo las directrices y lineamientos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. El Gobierno nacional, reglamentará el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono, para lo cual el Ideam formulará las propuestas técnicas correspondientes.

A través del SMBYC, el Ideam generará la información oficial que sirva de soporte para la definición de políticas sobre el manejo y conservación del patrimonio forestal del país, así como para la adopción de medidas que conduzcan a reducir la deforestación y contribuyan a la planificación y gestión sostenible de los bosques naturales en el territorio colombiano, así como para el cumplimiento de los compromisos de Colombia en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), y otros compromisos internacionales.

Las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible, Parques Nacionales Naturales, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, los Institutos de Investigación y demás entidades del SINA, en el marco de sus competencias y funciones legales, deberán aportar de forma adecuada y oportuna la información que sea requerida para el correcto funcionamiento del Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBYC), y, así mismo, deberán tomar las medidas necesarias para asegurar la utilización adecuada y oportuna de la información generada por el SMBYC".

Para los cuales se proponen los siguientes ajustes, quedando de la siguiente manera:

*"**Artículo 24. Sistema Nacional de Información Nacional sobre Cambio Climático.** En el marco del Sistema de Información Ambiental para Colombia (SIAC), créese el Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático que proveerá datos e información transparente y consistente en el tiempo para la toma de decisiones relacionada con la gestión del cambio climático.*

Como parte del Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático se establece el Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (Renare) como uno de los instrumentos necesarios para la gestión de información de las iniciativas de mitigación de GEI.

Los instrumentos para la generación de información oficial que permita tomar decisiones, formular políticas y normas para la planificación, gestión sostenible de los bosques naturales en el territorio colombiano y la gestión del cambio climático, son el Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF), el Inventario Forestal Nacional (IFN), el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBYC). Estos instrumentos proveerán la información para el Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático.

El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), administrará y

coordinará el SNIF, el IFN, el SMBYC y Renare bajo la coordinación, las directrices, orientaciones y lineamientos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Parágrafo. El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentará el funcionamiento y la administración del Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático que deberá articularse a los Sistemas que tengan similares propósitos y gestionen información relacionada con el seguimiento a la gestión del cambio climático, en particular lo relacionado con evaluación, monitoreo, reporte y verificación de las acciones en cambio climático y el cumplimiento de las metas nacionales en esta materia.

Artículo 25. Sistema de monitoreo de bosques y carbono. *A través del SMBYC, el Ideam generará la información oficial para la adopción de medidas que conduzcan a reducir la deforestación y contribuyan a la planificación y gestión sostenible de los bosques naturales en el territorio colombiano, y para el cumplimiento de los compromisos de Colombia en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), y otros compromisos internacionales y para la elaboración de los Niveles de Referencia de las Emisiones Forestales (NREF).*

Los NREF, así como la información oficial sobre la superficie y cambios del bosque natural y alertas tempranas de deforestación que genere el SMBYC determinan el potencial de mitigación de las iniciativas REDD+.

Parágrafo. Las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible, Parques Nacionales Naturales, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, los Institutos de Investigación y demás entidades del SINA, en el marco de sus competencias y funciones legales, deberán aportar de forma adecuada y oportuna la información que sea requerida para el correcto funcionamiento del Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBYC), y, así mismo, deberán tomar las medidas necesarias para asegurar la utilización adecuada y oportuna de la información generada por el SMBYC".

En este apartado es necesario señalar, además, que la ley adolece a nuestro juicio de un elemento relacionado con la generación y promoción de líneas de investigación y creación de ciencia y tecnología asociada al cambio climático. En este sentido, se hace relevante vincular al sector educación y al sistema educativo colombiano principalmente a la educación superior a este propósito. Específicamente, a este respecto es relevante mencionar que los autores del Proyecto de ley número 092 de 2017 han propuesto la articulación de ese proyecto con el que es objeto de este informe de ponencia, y así, en este mismo sentido, los ponentes creemos oportuno articular el artículo 9° del Proyecto de ley número 092 de 2017 a este Capítulo II del Título III. El artículo a adicionar plantea:

*"**Artículo 9°. Promoción de líneas de investigación sobre cambio climático.** Los Ministerios de Educación Nacional, Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través de los institutos, entidades adscritas pertinentes y Universidades públicas establecerán y/o fortalecerán la línea de investigación sobre cambio climático, incluida la planeación, la adaptación, la mitigación y la prevención del mismo y el apoyo para la identificación, formulación, desarrollo e implementación de proyectos".*

Este artículo sin embargo, a juicio de los ponentes del Proyecto de ley número 073 de 2017, debería ajustarse de manera que equivalga su redacción y orientación a lo que ha sido definido en este proyecto de ley. En consecuencia, se propone modificar la denominación del Capítulo II del Título III del Proyecto de ley número 073 de 2017, que se denominará entonces "SISTEMAS DE INFORMACIÓN PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO" y se incluye un artículo relacionado con la promoción de líneas de investigación en materia de cambio climático y se adiciona un parágrafo al artículo relacionado con la función que deberá desarrollar al respecto Colciencias. El artículo en cuestión quedaría de la siguiente forma:

"***Artículo 26. Promoción de líneas de investigación sobre* cambio climático.** *Los Ministerios de Educación Nacional, Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través de los institutos y entidades adscritas y vinculadas a sus sectores según áreas temáticas, y de las Universidades públicas, establecerán y/o fortalecerán la línea de investigación sobre cambio climático orientada a temáticas relativas a la planeación, la adaptación a sus efectos, la mitigación de gases de efecto invernadero, y el apoyo para la identificación, formulación, desarrollo e implementación de proyectos.*

***Parágrafo.** Colciencias a través del Sistema nacional de competitividad, ciencia, tecnología e innovación incorporará los temas de cambio climático en sus estrategias de investigación a través de sus programas nacionales así como en sus estrategias de gestión del conocimiento, innovación e internacionalización".*

Por otra parte, respecto al PNCTE, se establece en el artículo 28 el régimen sancionatorio que se implementará para la imposición de sanciones y se determina que se seguirá para tal fin el procedimiento sancionatorio establecido en la Ley 1437 de 2011, o la norma que la sustituya o modifique. Las razones para definirlo en este sentido, y no acogerse a lo establecido dentro del sancionatorio ambiental definido en la Ley 1333 de 2009 tienen que ver con lo siguiente:

En primer lugar, podría considerarse que la Ley 1333 de 2009 fue diseñada para sancionar conductas relacionadas con disposiciones de comando y control y no instrumentos como el propuesto en el PNCTE que implica un sistema de comercio de emisiones de

GEI. Así por ejemplo, la Ley 1333 de 2009 consagra como sanción la "Revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro", lo que iría en contravía del Programa pues se busca que las autoridades ambientales no revoquen los cupos negociables de emisión de GEI. De contemplarse la revocatoria de los cupos como sanción administrativa, se podría estar afectando la estabilidad y credibilidad de enajenación secundaria de los cupos transables de emisión de GEI. Adicionalmente, los cupos transables de emisión, tal como se plantea en el proyecto de articulado, no corresponden a ningún tipo de autorización o permiso.

Además de las sanciones, la Ley 1333 de 2009 contempla la imposición de medidas preventivas tales como la "Suspensión de obra o actividad". Al respecto, se llama la atención sobre que la Ley 1333 de 2009 contempla una "facultad a prevención", en virtud de la cual autoridades diferentes a las ambientales (Armada Nacional, departamentos, municipios y distritos) y autoridades ambientales que no tienen competencia sobre el proyecto, puedan imponer medidas preventivas. En este sentido, al establecer el procedimiento sancionatorio de la Ley 1333 de 2009 se estaría involucrando dentro de la gestión del PNCTE a autoridades diferentes a las encargadas del seguimiento y control del instrumento, que podrían imponer medidas preventivas como la suspensión de actividades, sin que cuenten con mayor información y conocimiento de la operación del Programa.

También la Ley 1333 de 2009 contempla la imposición de "medidas compensatorias", en virtud de la cual las autoridades ambientales pueden imponer las medidas que "estime pertinentes establecer para compensar y restaurar el daño o el impacto causado con la infracción". La imposición de sanciones y medidas compensatorias o de reparación dentro del PNCTE, en la práctica podría dar lugar a una carga desproporcional para los agentes regulados.

Finalmente, por razones de técnica legislativa, en lugar de remitirse la ley a un procedimiento sancionatorio del cual se deberían excluir algunas disposiciones (Ley 1333 de 2009), resulta más adecuado remitirse a un procedimiento el cual se ajusta más al esquema que se quiere establecer con el instrumento.

Dentro del mismo título, pero en lo correspondiente al Capítulo II, se establece con claridad que el destino específico que tendrán los recursos recaudados por el programa a través principalmente del sistema de subastas que desarrolle, es la Subcuenta del Fondo Nacional Ambiental definida para el manejo separado de los ingresos que obtenga el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Estos recursos tendrán el propósito de financiar la implementación de acciones relacionadas con la gestión del cambio climático.

Sobre la destinación que se propone, el Ministerio de Minas y Energía ha conceptuado que debe darse mayor especificidad al destino de estos recursos. El artículo original del proyecto de ley aborda el tema en los siguientes términos:

*"**Artículo 30. Destinación de los recursos generados por el PNCTE.** Los recursos generados por la nación provenientes de subastar los cupos transables de emisión de GEI se destinarán a la Subcuenta para el manejo separado de los ingresos que obtenga el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, del Fondo Nacional Ambiental (Fonam)".*

Y el Ministerio de Minas y Energía considera que debe hacerse explícito que los recursos "se destinarán a iniciativas de reducción de emisiones y adaptación al cambio climático", con lo cual los ponentes estamos de acuerdo; sin embargo hacemos un ajuste a la especificidad, proponiendo lo siguiente en términos precisos:

*"**Artículo 31. Destinación de los recursos generados por el PNCTE.** Los recursos generados por la nación provenientes de subastar los cupos transables de emisión de GEI se destinarán a la Subcuenta para el manejo separado de los ingresos que obtenga el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, del Fondo Nacional Ambiental (Fonam) y se destinarán a iniciativas de reducción de emisiones de GEI y adaptación al cambio climático, así como a la gestión de información necesaria para los fines que tiene esta ley".*

Por último en el Capítulo III de este título se establece como otro instrumento económico, el que los concejos municipales y distritales podrán establecer exenciones, beneficios o tarifas diferenciales del impuesto predial unificado, para las porciones de los predios que se encuentren con coberturas boscosas o seminaturales que, entre otras cosas, favorezcan el drenaje natural. Al respecto, los ponentes consideramos que este artículo debe ser retirado del proyecto de ley por cuanto la gran mayoría de los municipios no cuenta con la capacidad fiscal para desarrollar acciones de exención como las que se proponen.

Finalmente, sobre este último aspecto y tema abordado en el Capítulo III, se considera por parte de los ponentes que dentro del Proyecto de ley número 041 de 2017 existen dos artículos que convendría adicionar al Proyecto de ley número 073 de 2017 en términos de lo que se plantea en el Capítulo VII denominado "de los incentivos", y específicamente en lo que contienen los artículos nueve y diez:

"Artículo 9°. Incentivos pecuniarios. El Gobierno nacional establecerá las medidas e incentivos pecuniarios adecuados a las entidades públicas y particulares que realicen acciones concretas de adaptación y mitigación al cambio climático.

Artículo 10. Incentivos no pecuniarios. El Gobierno nacional establecerá las medidas e

incentivos no pecuniarios adecuados a las entidades públicas y particulares que realicen acciones concretas de adaptación y mitigación al cambio climático".

No obstante, y similar a lo planteado para el caso de la articulación con el Proyecto de ley número 092 de 2017, la denominación de los artículos podría sintetizarse en un solo artículo. De esta forma se propone que los dos artículos se resuman en uno solo que haría parte del Título IV denominado Instrumentos económicos y financieros para la gestión del cambio climático, y particularmente del Capítulo III de ese título que lleva el nombre de "otros instrumentos económicos", y dado el consecutivo, su numeración sería la de artículo 32, y su texto sería el siguiente:

"Artículo 32. Otros incentivos. *El Gobierno nacional podrá establecer un régimen de incentivos dirigidos a personas naturales o jurídicas, públicas, privadas o mixtas, que realicen acciones concretas de adaptación y mitigación al cambio climático".*

7. Comentarios finales del proyecto de ley

Los ponentes consideramos que el proyecto de ley presenta un articulado adecuado que da cuenta de los avances y retos que tiene la gestión del cambio climático en el país, aborda de manera estructural la problemática, plantea acciones integrales y está orientado en términos generales a alcanzar los propósitos que se plantea.

Únicamente se plantea la necesidad de tener en cuenta la inclusión de elementos relacionados con la generación y promoción de líneas de investigación y creación de ciencia y tecnología asociada al cambio climático, tal como se ha mencionado, así como vincular para este propósito, y otros adicionales, al sector educación y al sistema educativo colombiano; además se adiciona como propuesta de articulación del Proyecto de ley número 73 con el Proyecto de ley número 041, el artículo 32 según se planteó en el anterior acápite.

No obstante lo anterior, debe dejarse abierta la posibilidad de que en el marco de la discusión y del debate que se dará en la Comisión Quinta del Senado de la República, se analicen los elementos en su necesario detalle y se enriquezcan los contenidos, fundamentalmente relacionados con el marco de los instrumentos económicos y las funciones e instrumentos de los actores institucionales vinculados a la gestión del cambio climático.

Debe considerarse que, respecto a los contenidos de la ley, varios de los elementos que se proponen institucionalizar son instrumentos o instancias (como las estrategias nacionales de cambio climático, los planes territoriales y sectoriales, y la CICC, por ejemplo) que vienen teniendo un desarrollo importante en los últimos años.

8. PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto, nos permitimos presentar ante usted **ponencia positiva**, por ende, solicitamos a la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Honorable Senado de la República y de la honorable Cámara de Representantes, **dar primer debate** al Proyecto de ley número 73 de 2017 Senado y 235 de 2018 Cámara, *por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático.*

Atentamente,

Atentamente,

MANUEL GUILLERMO MORA JARAMILLO
Honorable Senador de la República
Ponente

ALFREDO MOLINA TRIANA
Honorable Representante a la Cámara
Ponente

JUAN DIEGO GOMEZ JIMENEZ
Honorable Senador de la República
Ponente

NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY
Honorable Representante a la Cámara
Ponente

GUILLERMO GARCÍA REALPE
Honorable Senador de la República
Ponente

FERNANDO SIERRA RAMOS
Honorable Representante a la Cámara
Ponente

DAIRA DE JESÚS GÁLVIS
Honorable Senadora de la República
Ponente

MARCO SERGIO RODRÍGUEZ
Honorable Representante a la Cámara
Ponente

GLORIA STELLA DIAZ
Honorable Senadora de la República
Ponente

KAREN VIOLETTE CURE
Honorable Representante a la Cámara
Ponente

DANIEL ALBERTO CABRALES
Honorable Senador de la República
Ponente

FRANKLIN DEL CRISTO LOZANO
Honorable Representante a la Cámara
Ponente

JORGE ROBLEDO
Honorable Senador de la República
Ponente

INTI RAUL ASPRILLA
Honorable Representante a la Cámara
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 73 DE 2017 SENADO Y 235 DE 2018 CÁMARA

por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto establecer las directrices para la gestión del cambio climático en las decisiones de las personas públicas y privadas, la concurrencia de la nación, departamentos, municipios, distritos, áreas metropolitanas y autoridades ambientales principalmente en las acciones de adaptación al cambio climático, así como en mitigación de gases efecto invernadero, con el objetivo de reducir la vulnerabilidad de la población y de los ecosistemas del país frente a los efectos del mismo y promover la transición hacia una economía competitiva, sustentable y un desarrollo bajo en carbono.

Artículo 2°. *Principios*. En el marco de la presente ley se adoptan los siguientes principios orientadores para su implementación y reglamentación:

1. **Autogestión:** Las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, desarrollarán acciones propias para contribuir a la gestión del cambio climático con arreglo a lo dispuesto en esta ley y en armonía con las acciones desplegadas por las entidades públicas.
2. **Coordinación:** La nación y las entidades territoriales ejercerán sus competencias en el marco de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.
3. **Corresponsabilidad:** Todas las personas naturales o jurídicas, públicas, privadas, tienen la responsabilidad de participar en la gestión del cambio climático según lo establecido en la presente ley.
4. **Costo-beneficio:** Se priorizará la implementación de opciones de adaptación al cambio climático que traigan el mayor beneficio en términos de reducción de impactos para la población al menor costo o esfuerzo invertido, y con mayores cobeneficios sociales, económicos o ambientales generados.
5. **Costo-efectividad:** Se priorizará la implementación de opciones de mitigación de emisiones de gases efecto invernadero con menores costos por tonelada de gases efecto invernadero reducida, evitada o capturada y mayor potencial de reducción o captura, y con mayores cobeneficios sociales, económicos o ambientales generados.
6. **Gradualidad:** Las entidades públicas desarrollarán lo dispuesto en la presente ley en forma progresiva y de acuerdo con sus capacidades administrativas, financieras y de gestión. En el caso de las Entidades Públicas del Orden Nacional, que hagan parte del Presupuesto General de la Nación, sus capacidades financieras estarán supeditadas a la disponibilidad de recursos existentes en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo de cada sector.
7. **Integración:** Los procesos de formulación, ejecución y evaluación de políticas, planes, programas, proyectos y normas nacionales y territoriales, así como el diseño y planeación de presupuestos nacionales y territoriales deben integrar consideraciones sobre la gestión del cambio climático.
8. **Prevención:** Las entidades públicas y privadas, en el ámbito de sus competencias, deberán adoptar las medidas necesarias para prevenir los posibles riesgos y reducir la vulnerabilidad frente a las amenazas del cambio climático.
9. **Responsabilidad:** Las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y las personas naturales, contribuirán al cumplimiento de los compromisos asumidos por el país en términos de cambio climático, así como a adelantar acciones en el ámbito de sus competencias que garanticen la sostenibilidad de las generaciones futuras.
10. **Subsidiariedad:** Corresponde a la nación y a los departamentos apoyar a los municipios, según sea requerido por estos, dada su menor capacidad institucional, técnica y/o financiera, para ejercer eficiente y eficazmente las competencias y responsabilidades que se deriven de la gestión del cambio climático.

Artículo 3°. *Definiciones*: Para la adecuada comprensión e implementación de la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:

1. **Antropogénico:** Resultante de la actividad de los seres humanos o producto de esta.
2. **Adaptación al cambio climático:** Es el proceso de ajuste a los efectos presentes y esperados del cambio climático. En ámbitos sociales de decisión corresponde al proceso de ajuste que busca atenuar los efectos perjudiciales y/o aprovechar las oportunidades beneficiosas presentes o esperadas del clima y sus efectos. En los socioecosistemas, el proceso de ajuste de la biodiversidad al clima actual y sus efectos puede ser intervenido por la sociedad con el propósito de facilitar el ajuste al clima esperado.
3. **Bosque natural:** Tierra ocupada principalmente por árboles que puede contener arbustos, palmas, guaduas, hierbas y lianas, en la que predomina la cobertura arbórea con una densidad mínima del dosel de 30%, una altura mínima del dosel *(in situ)* de 5 metros al momento de su identificación, y un área mínima de 1,0 ha. Se excluyen las coberturas arbóreas de plantaciones forestales comerciales, cultivos de palma, y árboles sembrados para la producción agropecuaria.
4. **Cambio climático:** Variación del estado del clima, identificable, por ejemplo, mediante pruebas estadísticas, en las variaciones del valor medio o en la variabilidad de sus propiedades, que persiste durante largos períodos de tiempo, generalmente decenios o períodos más largos. El cambio climático puede deberse a procesos internos naturales o a forzamientos externos tales como mo-

dulaciones de los ciclos solares, erupciones volcánicas o cambios antropogénicos persistentes de la composición de la atmósfera por el incremento de las concentraciones de gases de efecto invernadero o del uso del suelo. El cambio climático podría modificar las características de los fenómenos meteorológicos e hidroclimáticos extremos en su frecuencia promedio e intensidad, lo cual se expresará paulatinamente en el comportamiento espacial y ciclo anual de estos.

5. **Cobeneficios:** Efectos positivos que una política o medida destinada a un propósito podría tener en otro propósito, independientemente del efecto neto sobre el bienestar social general. Los cobeneficios están a menudo supeditados a la incertidumbre y dependen, entre otros factores, de las circunstancias locales y las prácticas de aplicación. Los cobeneficios también se denominan beneficios secundarios.
6. **Desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima:** Se entiende por tal, el desarrollo que genera un mínimo de Gases de Efecto Invernadero y gestiona adecuadamente los riesgos asociados al clima, reduciendo la vulnerabilidad, mientras aprovecha al máximo las oportunidades de desarrollo y las oportunidades que el cambio climático genera.
7. **Efecto invernadero:** Es el fenómeno natural por el cual la tierra retiene parte de la energía solar, permitiendo mantener una temperatura que posibilita el desarrollo natural de los seres vivos que la habitan.
8. **Gases de Efecto Invernadero (GEI):** Son aquellos componentes gaseosos de la atmósfera, de origen natural o antropogénico, que absorben y emiten la energía solar reflejada por la superficie de la tierra, la atmósfera y las nubes. Los principales gases de efecto invernadero son el dióxido de carbono (CO_2), el óxido nitroso (N_2O), el metano (CH_4) los hidrofluorocarbonos (HFC), los perfluorocarbonos (PFC) y el hexafluoruro de azufre (SF_6).
9. **Gestión del cambio climático:** Es el proceso coordinado de diseño, implementación y evaluación de acciones de mitigación de GEI y adaptación al cambio climático orientado a reducir la vulnerabilidad de la población, infraestructura y ecosistemas a los efectos del cambio climático. También incluye las acciones orientadas a permitir aprovechar las oportunidades que el cambio climático genera.
10. **Instrumentos económicos.** Se consideran instrumentos económicos los mecanismos que todos los niveles de gobierno diseñen, desarrollen y apliquen, en el ámbito de sus competencias, con el propósito de que las personas jurídicas o naturales, públicas o privadas, muestren cambios de comportamiento y asuman los beneficios y costos relacionados con la mitigación de gases de efecto invernadero y adaptación al cambio climático, contribuyendo así al logro del objeto de la presente ley.
11. **Mitigación del cambio climático:** Es la gestión que busca reducir los niveles de emisiones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a través de la limitación o disminución de las fuentes de emisiones de gases de efecto invernadero y el aumento o mejora de los sumideros y reservas de gases de efecto invernadero. Para efectos de esta ley, la mitigación del cambio climático incluye las políticas, programas, proyectos, incentivos o desincentivos y actividades relacionadas con la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono y la Estrategia Nacional de REDD+ (ENREDD+).
12. **Medios de implementación:** En términos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), los medios de implementación son las herramientas que permitirán la puesta en funcionamiento de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, tales como el financiamiento, la transferencia de tecnología y la construcción de capacidades, entre otros.
13. **Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales.** Los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales (PIGCCS) son los instrumentos a través de los cuales cada ministerio identifica, evalúa y orienta la incorporación de medidas de mitigación de gases efecto invernadero y adaptación al cambio climático en las políticas y regulaciones del respectivo sector.
14. **Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales.** Los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales (PIGCCT) son los instrumentos a través de los cuales las entidades territoriales y autoridades ambientales regionales identifican, evalúan, priorizan, y definen medidas y acciones de adaptación y de mitigación de emisiones de gases efecto invernadero, para ser implementados en el territorio para el cual han sido formulados.

15. **Resiliencia o capacidad de adaptación:** Capacidad de los sistemas sociales, económicos y ambientales de afrontar un suceso, tendencia o perturbación peligrosa, respondiendo o reorganizándose de modo que mantengan su función esencial, su identidad y su estructura, y conservando al mismo tiempo la capacidad de adaptación, aprendizaje y transformación.
16. **Riesgo asociado al cambio climático:** Potencial de consecuencias en que algo de valor está en peligro con un desenlace incierto, reconociendo la diversidad de valores. Los riesgos resultan de la interacción de la vulnerabilidad, la exposición y la amenaza. En la presente ley, el término riesgo se utiliza principalmente en referencia a los riesgos asociados a los impactos del cambio climático.
17. **Reducción del riesgo de desastres:** Es el proceso de la gestión del riesgo, compuesto por la intervención dirigida a modificar o disminuir las condiciones de riesgo existentes: mitigación del riesgo; y a evitar nuevo riesgo en el territorio: prevención del riesgo. Son medidas de mitigación y prevención que se adoptan con antelación para reducir la amenaza, la exposición y disminuir la vulnerabilidad de las personas, los medios de subsistencia, los bienes, la infraestructura y los recursos ambientales, para evitar o minimizar los daños y pérdidas en caso de producirse los eventos físicos peligrosos. La reducción del riesgo la componen la intervención correctiva del riesgo existente, la intervención prospectiva de nuevo riesgo y la protección financiera. La mitigación del riesgo debe diferenciarse de la mitigación de gases de efecto invernadero; en la presente ley en cada caso se hacen referencias explícitas.
18. **Variabilidad climática:** La variabilidad del clima se refiere a las variaciones en el estado medio y otros datos estadísticos del clima en todas las escalas temporales y espaciales (como las desviaciones típicas, la ocurrencia de fenómenos extremos como El Niño y La Niña, etc.), más allá de fenómenos meteorológicos determinados. La variabilidad se puede deber a procesos internos naturales dentro del sistema climático (variabilidad interna), o a variaciones en los forzamientos externos antropogénicos (variabilidad externa).
19. **Vulnerabilidad:** Susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico asociado a un fenómeno hidroclimatológico se presente. Corresponde a la predisposición a sufrir pérdidas o daños de los seres humanos y sus medios de subsistencia, así como al deterioro de los ecosistemas, la biodiversidad, los servicios ecosistémicos, el recurso hídrico, los sistemas físicos, sociales, económicos y de apoyo que pueden ser afectados.

TÍTULO II

SISTEMA NACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO E INSTRUMENTOS DE SUS ENTIDADES VINCULADAS

CAPÍTULO I

Sistema Nacional de Cambio Climático

Artículo 4°. ***Sistema Nacional de Cambio Climático.*** El Sistema Nacional de Cambio Climático (Sisclima) es el conjunto de políticas, normas, procesos, entidades estatales, privadas, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información atinente al cambio climático, que se aplica de manera organizada para gestionar la mitigación de gases efecto invernadero y la adaptación al cambio climático.

La coordinación nacional del Sisclima estará a cargo de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC) y la regional a cargo de los Nodos de Cambio Climático de cada una de las regiones a las que se refiere el Decreto número 298 de 2016, o aquel que lo modifique, adicione o sustituya.

Adicional a las entidades que integran la Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC), harán parte de la misma el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, sin perjuicio de otras que puedan vincularse.

Para efectos de implementar la presente disposición, el Gobierno nacional expedirá todas las disposiciones normativas necesarias.

Artículo 5°. ***Consejo Nacional de Cambio Climático.*** Créase el Consejo Nacional de Cambio Climático como órgano permanente de consulta de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC), cuyo objetivo es brindarle asesoría en la toma de decisiones, con el fin de lograr una efectiva articulación entre esta y los gremios, las organizaciones sociales y la academia, en la gestión del cambio climático en el territorio nacional.

Los integrantes del Consejo Nacional de Cambio Climático serán elegidos para periodos de cuatro años. El Consejo Nacional de Cambio Climático estará integrado por:

- Dos representantes gremiales.
- Dos representantes de las organizaciones no gubernamentales que trabajen en asuntos atinentes al cambio climático.
- Dos representantes de la academia.

– Un representante de las organizaciones internacionales de apoyo y cooperación al desarrollo.

La elección de los integrantes del Consejo Nacional de Cambio Climático la hará la CICC con base a candidatos presentados por las respectivas agremiaciones. En el caso de las organizaciones no gubernamentales que trabajen asuntos atinentes al cambio climático, los candidatos serán presentados por la Confederación Colombiana de ONG. En el caso de las universidades, las dos ternas serán presentadas por el Consejo Nacional de Educación Superior.

El Consejo Nacional de Cambio Climático tendrá a su cargo las siguientes funciones:

1. Hacer recomendaciones a la CICC en materia de la gestión del cambio climático en el territorio nacional.
2. Emitir conceptos sobre la implementación de la Política Nacional de Cambio Climático, y sus instrumentos de planificación e implementación, así como los demás instrumentos relacionados con la gestión de cambio climático en el país.
3. Recomendar a la CICC las acciones necesarias a seguir en la coordinación de actividades de gestión del cambio climático entre los sectores productivos, academia y organizaciones sociales, con las entidades públicas que la integran.
4. Sugerir a la CICC directrices y criterios en la gestión del cambio climático, para la coordinación de acciones entre los niveles nacional y territorial.

El Gobierno nacional expedirá la reglamentación correspondiente.

Artículo 6°. *Responsabilidad de la adaptación*. Los ministerios que hacen parte del Sisclima, los departamentos, municipios, distritos, las corporaciones autónomas regionales y Parques Nacionales Naturales de Colombia, son las entidades responsables, en el marco de lo definido dentro de la presente ley y de sus competencias, del cumplimiento de las metas de país de adaptación del territorio al cambio climático.

CAPÍTULO II

Instrumentos de las entidades vinculadas al Sisclima

Artículo 7°. *Instrumentos de los ministerios.* Corresponde a los ministerios que hacen parte del Sisclima en el ámbito de sus competencias y, con sujeción a las decisiones adoptadas por la Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC), lo siguiente:

1. Impartir las directrices y adoptar las acciones necesarias para asegurar en el marco de sus competencias el cumplimiento de la meta de reducción de gases de efecto invernadero, concertada para cada sector en la CICC, y las metas de adaptación para lo relacionado con su sector.
2. Formular e implementar los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales (PIGCCS).
3. Realizar el seguimiento de los PIGCCS de acuerdo con los lineamientos que establezca la Comisión Intersectorial de Cambio Climático para lo relacionado con el Sistema Nacional de Información de Cambio Climático.
4. Coordinar la gestión del cambio climático en su respectivo sector.
5. Generar y recopilar, de acuerdo a lo definido por el Ideam, los insumos de información necesarios para la actualización de los inventarios de gases de efecto invernadero, o cualquier otro reporte que surja de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), de acuerdo con la CICC, y dar cuenta del avance en los medios de implementación en su sector con el apoyo de sus entidades de investigación y/o planeación.

Parágrafo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible incluirá dentro de los determinantes de los planes de ordenamiento territorial, a los que se refiere el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, los contenidos necesarios para garantizar a través de estos instrumentos el desarrollo de la gestión del cambio climático.

Artículo 8°. *Instrumentos departamentales.* Las autoridades departamentales deberán incorporar la gestión del cambio climático dentro de sus planes de desarrollo, la que a su vez podrá ser incorporada en otros instrumentos de planeación con que cuente el departamento. Para el efecto, de manera conjunta con las autoridades ambientales regionales, formularán los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales (PIGCCT) de acuerdo con su jurisdicción y realizarán el seguimiento a su implementación de acuerdo con los lineamientos que se establezcan en el marco del Sisclima.

Parágrafo 1°. Las autoridades departamentales responsables reportarán al Sisclima el estado de avance de sus planes, proyectos e inversiones en el marco de la gestión del cambio climático, de acuerdo con los lineamientos que establezca la CICC y, si a ello hay lugar, brindarán orientaciones a los municipios de la respectiva jurisdicción departamental para que en sus procesos de planeación, gestión y ejecución de la inversión se incluya la gestión del cambio climático, en concordancia con el correspondiente PIGCCT.

Parágrafo 2°. Los departamentos implementarán medidas de mitigación de Gases de Efecto Invernadero en materia de transporte e infraestructura, desarrollo agropecuario, energía,

vivienda y saneamiento, así como en comercio, industria y turismo, todo ello de acuerdo con sus competencias y según los lineamientos de los planes sectoriales definidos por los respectivos ministerios.

Parágrafo 3°. Los departamentos con territorio costero incluirán, en el marco de sus competencias y bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, dentro de su PIGCCT la formulación, adopción e implementación de acciones de adaptación al cambio climático incluidas, entre otras, las relacionadas con protección frente a la erosión costera y demás acciones asociadas a la protección de ecosistemas costeros.

Artículo 9°. ***Instrumentos municipales y distritales***. Las autoridades municipales y distritales deberán incorporar dentro de sus planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial, la gestión del cambio climático teniendo como referencia los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales de su departamento y los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales. Asimismo, podrán incorporar la gestión del cambio climático en otros instrumentos de planeación con que cuente la respectiva entidad territorial.

Parágrafo 1°. Los municipios y distritos implementarán medidas de mitigación de Gases de Efecto Invernadero en materia de transporte e infraestructura, desarrollo agropecuario, energía, vivienda y saneamiento, así como en comercio, industria y turismo, todo ello de acuerdo a sus competencias y según los lineamientos definidos por los respectivos PIGCCT.

Parágrafo 2°. Los municipios y distritos con territorio costero, adoptarán e implementarán, en el marco de sus competencias y bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, programas, proyectos y acciones de adaptación al cambio climático incluidas, entre otras, las relacionadas con protección frente a la erosión costera y demás acciones asociadas a la protección de ecosistemas costeros.

Artículo 10. ***Funciones de las autoridades ambientales regionales***. Corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, de Desarrollo Sostenible y las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos a las que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, las siguientes atribuciones:

1. Elaborar e implementar de manera conjunta con las entidades territoriales los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales, según corresponda a sus competencias y de acuerdo a su jurisdicción.
2. Implementar, según corresponda a sus competencias y de acuerdo a su jurisdicción, programas y proyectos de adaptación al cambio climático y mitigación de Gases de Efecto Invernadero definidos dentro de los PIGCCS contando con la orientación y apoyo de los ministerios que los haya formulado.
3. Integrar en los instrumentos de planificación ambiental, ordenamiento ambiental territorial, presupuestal y sostenibilidad financiera, las acciones estratégicas y prioritarias en materia de adaptación y mitigación de GEI en el ámbito de sus competencias, teniendo en cuenta los lineamientos que para tal efecto defina el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Artículo 11. ***Gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático.*** La articulación y complementariedad entre los procesos de adaptación al cambio climático y gestión del riesgo de desastres, se basará fundamentalmente en lo relacionado con conocimiento y reducción de la gestión del riesgo asociado a los fenómenos hidrometeorológicos e hidroclimáticos. Esto aplicará para su incorporación tanto en los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales como en los Planes Departamentales y Municipales de Gestión del Riesgo, y demás instrumentos de planeación definidos en el Capítulo III de la Ley 1523 de 2012.

TÍTULO III

INSTRUMENTOS PARA LA GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO

CAPÍTULO I

Instrumentos de planificación y gestión

Artículo 12. ***Planificación de la gestión del cambio climático.*** La gestión del cambio climático se realizará mediante los siguientes instrumentos, sin perjuicio de los demás que se incorporen según la necesidad, u otros instrumentos que resulten de acuerdos internacionales de cambio climático ratificados por Colombia:

1. Las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC por sus siglas en inglés) comprometidas ante la CMNUCC.
2. La Política Nacional de Cambio Climático.
3. Los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales y los Territoriales.
4. Los planes de desarrollo de las entidades territoriales y los planes de ordenamiento territorial.
5. Las Comunicaciones Nacionales, los Inventarios Nacionales de GEI, los reportes bienales de actualización (BUR) y los demás reportes, informes que los sustituyan, modifiquen o reemplacen.

Artículo 13. ***Contribuciones nacionales ante la CMNUCC.*** Las Contribuciones Nacionales son los compromisos que define y asume Colombia para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), lograr la adaptación de su territorio y desarrollar medios de implementación,

y que son definidos por los ministerios relacionados y con competencias sobre la materia en el marco de la CICC y son presentados por el país ante la CMNUCC.

La gestión nacional del cambio climático estará orientada a lograr estos compromisos o unos más ambiciosos.

El Gobierno nacional reglamentará lo relacionado con la definición de corto, mediano y largo plazo de las contribuciones nacionales ante la CMNUCC, las cuales deberán representar un aumento con respecto a la meta anterior, de conformidad con el régimen internacional establecido bajo la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible actualizará ante la CMNUCC dicha contribución, conforme a los ciclos definidos por esta misma convención y a lo acordado con cada uno de los ministerios en el marco de la CICC.

Parágrafo 2°. El Presidente de la República presentará al Congreso de la República, un año antes de la fecha del reporte internacional sobre el logro de la contribución nacional dispuesta por la CMNUCC, un informe consolidado de los avances del país en el cumplimiento de la contribución nacional en materia de cambio climático. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible será la entidad encargada de consolidar dicho informe.

Artículo 14. ***Política Nacional de Cambio Climático.*** La Política Nacional de Cambio Climático estará dirigida a incorporar la gestión del cambio climático en las decisiones públicas y privadas para avanzar en una senda de desarrollo resiliente al clima y baja en carbono, que reduzca los riesgos del cambio climático y permita aprovechar las oportunidades que este genera, en concordancia con los objetivos mundiales y los compromisos nacionales.

Parágrafo. El Gobierno nacional, a través de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático, deberá coordinar la implementación de la Política Nacional de Cambio Climático.

Artículo 15. ***Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales***. Los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales (PIGCCS) serán los instrumentos a través de los cuales cada ministerio, según lo definido en el marco del Sisclima, identificará, evaluará y orientará la incorporación de medidas de mitigación de gases efecto invernadero y adaptación al cambio climático en las políticas y regulaciones del respectivo sector. Además, ofrecerán los lineamientos para la implementación de medidas sectoriales de adaptación y mitigación de GEI a nivel territorial relacionadas con la temática de cada sector, incluyendo, entre otras, directrices sobre el financiamiento de las medidas de mitigación de GEI y adaptación definidas, así como sobre educación, ciencia, tecnología e innovación.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Departamento Nacional de Planeación, tomando como referencia los lineamientos establecidos en los programas e instrumentos de planificación y gestión del cambio climático, establecerán las guías para lo relativo a la formulación, implementación, seguimiento, evaluación y articulación de los PIGCCS con los demás instrumentos de planificación del territorio y del desarrollo.

Parágrafo. Los planes sectoriales de adaptación al cambio climático y los planes de acción sectorial de mitigación de GEI a los que hace alusión el artículo 170 de la Ley 1753 de 2015 deberán ajustarse para convertirse en PIGCCS, según lo dispuesto en el presente artículo, lo definido en los Compromisos ante la CMNUCC y las contribuciones sectoriales.

Artículo 16. ***Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales.*** Los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales (PIGCCT) son los instrumentos a través de los cuales las gobernaciones y las autoridades ambientales regionales partiendo del análisis de vulnerabilidad e inventario de GEI regionales, u otros instrumentos, identifican, evalúan, priorizan, y definen medidas y acciones de adaptación y de mitigación de emisiones de gases efecto invernadero, para ser implementados en el territorio para el cual han sido formulados.

Los planes serán formulados para cada uno de los departamentos bajo la responsabilidad y coordinación de sus gobernaciones, las respectivas autoridades ambientales regionales, según su jurisdicción, y Parques Nacionales Naturales de Colombia, cuando aplique.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, tomando como referencia los lineamientos establecidos en los programas e instrumentos de planificación y gestión del cambio climático, establecerá las guías para la formulación, implementación, seguimiento, evaluación y articulación de los PIGCCT con los demás instrumentos de planificación del territorio.

Parágrafo 1°. De conformidad con los lineamientos que para tal efecto expida la CICC, se formularán planes territoriales de cambio climático en una escala más detallada para distritos y municipios. Será responsabilidad de los alcaldes, con el apoyo técnico de las autoridades ambientales regionales, la formulación, implementación y seguimiento de dichos planes, en armonía con el respectivo PIGCCT, y de acuerdo a los demás lineamientos que al respecto se definan en el marco del Sisclima.

Parágrafo 2°. Dentro de los PIGCCT se deberá incluir el desarrollo de acciones de adaptación basada en ecosistemas para ecosistemas continentales, marino costeros e insulares, así como se deberán tener en cuenta las áreas protegidas, especialmente los Parques Nacionales Naturales.

Artículo 17. ***Incidencia de los PIGCCT para la gestión del cambio climático en el desarrollo territorial.*** Es responsabilidad de los municipios y distritos consultar los PIGCCT para priorizar e incorporar dentro los Planes de Ordenamiento Territorial las medidas que consideren pertinentes de acuerdo a lo señalado en el artículo 8° de esta ley.

El Gobierno nacional establecerá los lineamientos y guías que orientarán la forma en que los departamentos, municipios y distritos deberán incorporar el cambio climático en los diferentes instrumentos de planificación señalados.

El Gobierno nacional también definirá los lineamientos y orientaciones para que las autoridades ambientales regionales incorporen la gestión del cambio climático en los instrumentos de planeación ambiental, de ordenamiento territorial, y de planificación financiera.

Parágrafo. Las demás entidades públicas y privadas con incidencia en el desarrollo territorial, deberán consultar los PIGCCT, para definir, diseñar e implementar sus medidas de mitigación de GEI y adaptación al cambio climático de acuerdo con sus competencias.

Artículo 18. ***Horizonte de planificación y revisión de los PIGCCS y PIGCCT.*** Los PIGCCS y los PIGCCT tendrán como horizonte inicial de planeación el año 2029, posterior a lo cual el horizonte de planeación será de 20 años.

Los PIGCCS y PIGCCT se revisarán y ajustarán de acuerdo con la información que sobre Gases de Efecto Invernadero, vulnerabilidad, adaptación y medios de implementación se genere en el marco del Sistema de Información de Cambio Climático.

Parágrafo. En el marco de la CICC se definirá la frecuencia de revisión y ajuste de los PIGCCS y PIGCCT, según los compromisos adquiridos por el país de acuerdo con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Artículo 19. ***Programas y proyectos de adaptación y mitigación de GEI***. Los municipios y distritos que con base en los lineamientos definidos por la CICC, no deban formular PIGCCT, deberán consultar el PIGCCT del nivel departamental correspondiente e incorporar los lineamientos que se hayan definido como prioritarios dentro de sus instrumentos de desarrollo local. Igualmente formularán programas y proyectos de carácter específico, que les permita atender problemáticas puntuales asociadas al cambio climático.

Artículo 20. ***Las comunicaciones nacionales sobre cambio climático***. Las Comunicaciones Nacionales sobre Cambio Climático, así como los inventarios de gases de efecto invernadero, los informes bienales de actualización y todos los demás informes que se acuerden en el marco de la CMNUCC, serán insumos fundamentales para la Gestión del Cambio Climático, tanto para la definición de los compromisos ante la CMNUCC, como para la definición de la orientación que tendrán los instrumentos a los que se alude en el presente título.

Artículo 21. ***La gestión del cambio climático en los proyectos de inversión pública.*** El Departamento Nacional de Planeación efectuará los ajustes a los lineamientos de formulación de proyectos de inversión pública definida, para que la nación, las entidades territoriales, corporaciones ambientales y las entidades que formulan proyectos de inversión pública incorporen la gestión del cambio climático en los proyectos formulados, cuando aplique, identificando estas características de manera explícita.

Artículo 22. ***La adaptación al cambio climático en los planes de gestión del riesgo.*** Los planes de gestión del riesgo de los niveles nacional y territorial de gobierno, a que se refiere el artículo 32 de la Ley 1523 de 2012, incorporarán acciones orientadas al conocimiento y reducción del riesgo, disminuyendo la vulnerabilidad ante eventos de tipo hidrometeorológicos e hidroclimáticos. En concordancia con lo definido en la presente ley, las entidades territoriales tendrán como base para la formulación de sus planes de gestión del riesgo a los PIGCCT de su jurisdicción y los PIGCCS, en lo relacionado a la adaptación al cambio climático.

La Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, o quien haga sus veces, definirá los lineamientos para que los PGRD incorporen estas acciones.

Artículo 23. ***Articulación con la gestión de riesgo de desastres***. En concordancia con lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012, o la norma que la modifique, derogue o sustituya, la adaptación al cambio climático como parte de la gestión del cambio climático se articulará, en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, con el propósito de armonizar la adopción e implementación de políticas, planes y programas orientados a la adaptación al cambio climático.

CAPÍTULO II

Sistemas de Información para el Cambio Climático

Artículo 24. ***Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático.*** En el marco del Sistema de Información Ambiental para Colombia (SIAC), créese el Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático que proveerá datos e información transparente y consistente en el tiempo para la toma de decisiones relacionada con la gestión del cambio climático.

Como parte del Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático se establece el Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (Renare) como uno de los instrumentos necesarios para la gestión de información de las iniciativas de mitigación de GEI.

Los instrumentos para la generación de información oficial que permita tomar decisiones, formular políticas y normas para la planificación,

gestión sostenible de los bosques naturales en el territorio colombiano y la gestión del cambio climático, son el Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF), el Inventario Forestal Nacional (IFN), el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBYC). Estos instrumentos proveerán la información para el Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático.

El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) administrará y coordinará el SNIF, el IFN, el SMBYC y Renare bajo la coordinación, las directrices, orientaciones y lineamientos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Parágrafo. El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentará el funcionamiento y la administración del Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático que deberá articularse a los sistemas que tengan similares propósitos y gestionen información relacionada con el seguimiento a la gestión del cambio climático, en particular lo relacionado con evaluación, monitoreo, reporte y verificación de las acciones en cambio climático y el cumplimiento de las metas nacionales en esta materia.

Artículo 25. ***Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono.*** A través del SMBYC, el Ideam generará la información oficial para la adopción de medidas que conduzcan a reducir la deforestación y contribuyan a la planificación y gestión sostenible de los bosques naturales en el territorio colombiano, y para el cumplimiento de los compromisos de Colombia en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), y otros compromisos internacionales, así como para la elaboración de los Niveles de Referencia de las Emisiones Forestales (NREF).

Los NREF, así como la información oficial sobre la superficie y cambios del bosque natural y alertas tempranas de deforestación que genere el SMBYC determinan el potencial de mitigación de las iniciativas REDD+.

Parágrafo. Las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible, Parques Nacionales Naturales, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, los Institutos de Investigación y demás entidades del SINA, en el marco de sus competencias y funciones legales, deberán aportar de forma adecuada y oportuna la información que sea requerida para el correcto funcionamiento del Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBYC), y, así mismo, deberán tomar las medidas necesarias para asegurar la utilización adecuada y oportuna de la información generada por el SMBYC".

Artículo 26. ***Promoción de líneas de investigación sobre cambio climático.*** Los Ministerios de Educación Nacional, Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través de los institutos y entidades adscritas y vinculadas a sus sectores según áreas temáticas, y de las universidades públicas, establecerán y/o fortalecerán la línea de investigación sobre cambio climático orientada a la planeación, prevención, la adaptación a sus efectos, la mitigación de gases de efecto invernadero, y el apoyo para la identificación, formulación, desarrollo e implementación de proyectos.

Parágrafo. Colciencias a través del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación incorporará los temas de cambio climático en sus estrategias de investigación a través de sus programas nacionales así como en sus estrategias de gestión del conocimiento, innovación e internacionalización.

TÍTULO IV

INSTRUMENTOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS PARA LA GESTIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO

CAPÍTULO I

Instrumentos económicos

Artículo 27. ***Definición de los cupos transables de emisión de GEI***. Un Cupo Transable de Emisión de GEI es un derecho negociable que autoriza a su titular para emitir una tonelada de CO_2 u otro Gas de Efecto Invernadero (GEI) por una cantidad equivalente a una tonelada de CO_2. Un cupo se redime cuando se utiliza para respaldar la emisión de una tonelada de CO_2 o su equivalente, durante una vigencia anual. Puede ser redimido en vigencias posteriores a la de su adquisición, pero una vez redimido, no podrá ser utilizado nuevamente.

Los cupos transables de emisión de GEI son autónomos para respaldar las emisiones asociadas a la actividad de su titular, no serán revocables a sus titulares, salvo por orden judicial, y son independientes de sus titulares anteriores.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá anualmente un número de cupos compatibles con sus metas de reducción de emisiones de GEI y determinará, mediante normas de carácter general, entre otros, las condiciones de adquisición de los cupos transables de emisión de GEI a través de una subasta inicial anual.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante normas de carácter general, regulará qué tipo de agentes deberán respaldar, a través de cupos de emisión, las emisiones de GEI asociadas con su actividad.

Artículo 28. ***Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión de GEI***. Créese el Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión de Gases de Efecto Invernadero (PNCTE), en virtud del cual se establecerán y subastarán cupos transables de emisión de GEI. De manera eventual, este programa también podrá otorgar de manera directa cupos transables de emisión a agentes regulados que cumplan los requisitos que

establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El PNCTE también comprenderá la verificación y certificación de reducciones de emisiones o remociones de GEI, que se produzcan como resultado de la implementación voluntaria de iniciativas públicas o privadas de reducción o remoción de GEI, adelantadas por agentes diferentes a los regulados. El programa podrá otorgar un cupo transable de emisión por cada tonelada de CO_2 que sea reducida o removida, y que esté debidamente verificada, certificada y registrada en el Registro Nacional de Reducción de las Emisiones de GEI para, entre otros propósitos, evitar una doble contabilización.

El PNCTE será reglamentado y puesto en operación por el Gobierno nacional.

Parágrafo 1°. En la reglamentación del PNCTE el Gobierno nacional podrá reconocer a los sujetos pasivos del impuesto al carbono como parte del pago de los cupos que adquieran en subasta, los pagos que hayan realizado por concepto de este impuesto. En cualquier caso, la destinación del impuesto al carbono será la establecida en la Ley 1819 de 2016.

Parágrafo 2°. En el caso en que un agente regulado no respalde sus emisiones con cupos, la obligación se podría cumplir con el pago de las tasas ambientales que para tal efecto pueda adoptar el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de acuerdo con lo establecido en el artículo 42 de la Ley 99 de 1993.

Parágrafo 3°. El PNCTE se articulará con los demás instrumentos orientados a la reducción de las emisiones de GEI que operen en el país.

Artículo 29. ***Regulación de la medición de emisiones, reducciones y remociones de GEI.*** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible regulará las condiciones y requerimientos para la verificación, certificación y registro de las emisiones, reducciones de emisiones y remociones de Gases Efecto Invernadero (GEI). Igualmente, establecerá los procedimientos de seguimiento y control del cumplimiento de las obligaciones de respaldo de emisiones por parte de los agentes regulados.

Las emisiones, reducciones de emisiones y remociones de GEI deben ser verificables por un organismo independiente de tercera parte, acreditado para este fin.

Artículo 30. ***Régimen sancionatorio.*** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sancionará con multas a los agentes regulados por el incumplimiento de obligaciones derivadas del presente título de esta ley, las cuales podrán ser de hasta dos veces el valor de las emisiones generadas, valoradas al precio resultante en la última subasta realizada. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible regulará los criterios para la dosificación de las multas teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 1437 de 2011 o la norma que la sustituya o modifique.

Así mismo, para la imposición de las anteriores sanciones, se seguirá el procedimiento sancionatorio establecido en la precitada ley o la norma que la sustituya o modifique.

CAPÍTULO II

Instrumentos financieros

Artículo 31. ***Destinación de los recursos generados por el PNCTE***. Los recursos generados por la nación provenientes de subastar los cupos transables de emisión de GEI se destinarán a la Subcuenta para el manejo separado de los ingresos que obtenga el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, del Fondo Nacional Ambiental (Fonam) y se destinarán a iniciativas de reducción de emisiones de GEI y adaptación al cambio climático, así como a la gestión de información necesaria para los fines que tiene esta ley.

CAPÍTULO III

Otros instrumentos económicos

Artículo 32. ***Otros incentivos.*** El Gobierno nacional podrá establecer un régimen de incentivos dirigidos a personas naturales o jurídicas, públicas, privadas o mixtas, que realicen acciones concretas de adaptación y mitigación al cambio climático.

TÍTULO V

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 33. ***Vigencias y derogatorias.*** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

MANUEL GUILLERMO MORÁ JARAMILLO
Honorable Senador de la República
Ponente

ALFREDO MOLINA TRIANA
Honorable Representante a la Cámara
Ponente

JUAN DIEGO GOMEZ JIMENEZ
Honorable Senador de la República
Ponente

NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY
Honorable Representante a la Cámara
Ponente

GUILLERMO GARCÍA REALPE
Honorable Senador de la República
Ponente

FERNANDO SIERRA RAMOS
Honorable Representante a la Cámara
Ponente

DAIRA DE JESÚS GÁLVIS
Honorable Senadora de la República
Ponente

MARCO SERGIO RODRÍGUEZ
Honorable Representante a la Cámara
Ponente

GLORIA STELLA DÍAZ
Honorable Senadora de la República
Ponente

KAREN VIOLETTE CURE
Honorable Representante a la Cámara
Ponente

DANIEL ALBERTO CABRALES
Honorable Senador de la República
Ponente

FRANKLIN DEL CRISTO LOZANO
Honorable Representante a la Cámara
Ponente

JORGE ENRIQUE ROBLEDO
Honorable Senador de la República
Ponente

INTI RAÚL ASPRILLA
Honorable Representante a la Cámara
Ponente

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 196 DE 2018 SENADO, 225 DE 2018 CÁMARA

por la cual se autoriza la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones.

Doctor

MANUEL GUILLERMO MORA

Presidente Comisión Quinta Senado de la República

E. S. D.

Doctor

ÁNGEL MARÍA GAITÁN PULIDO

Presidente Comisión Quinta Cámara de Representantes

E. S. D.

Asunto: Informe de ponencia positiva para dar primer debate al Proyecto de ley número 196 de 2018 Senado, 225 de 2018 Cámara, *por la cual se autoriza la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones*.

Apreciados Presidentes:

En cumplimiento del encargo que nos hizo la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de Cámara de Representantes, mediante oficio enviado el 25 de abril de 2018 y la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de Senado, mediante oficio del 10 de abril de 2018, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos radicar el informe de ponencia positivo al proyecto de ley referido en el asunto, en los siguientes términos:

1. Iniciativa legislativa

El proyecto de ley en estudio fue presentado por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, doctor Juan Guillermo Zuluaga, y el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, doctor Luis Gilberto Murillo Urrutia, el día 16 de marzo de 2018.

2***. Objeto y contenido***

El proyecto de ley tiene por objeto autorizar a la Agencia Nacional de Tierras, para que en el marco de sus funciones, otorgue el uso o adjudique los bienes baldíos que se encuentran al interior de las reservas forestales protectoras-productoras y de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, sin que sea necesario adelantar el trámite de sustracción señalado en el artículo 210 del Decreto-ley 2811 de 1974, con base en los siguientes lineamientos:

En tal sentido, en las reservas forestales protectoras-productoras y en las zonas tipo A, B y C de la zonificación y ordenamiento de las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959, la Agencia Nacional de Tierras podrá otorgar el uso.

En las reservas forestales protectoras-productoras y en las zonas tipo C de la zonificación y ordenamiento de las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959, la Agencia Nacional de Tierras podrá adjudicar dichos bienes.

Tanto el otorgamiento de uso como la adjudicación se harán con el fin que se adelanten proyectos productivos, asociados al manejo forestal sostenible, para contribuir al cierre de la frontera agropecuaria; en caso contrario, se deberán adelantar los correspondientes trámites de sustracción, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 210 del Decreto-ley 2811 de 1974 y sus normas reglamentarias.

El proyecto de ley originalmente radicado, cuenta en total con nueve artículos, incluyendo su vigencia, en los cuales se establecen cuáles son los baldíos ubicados en reservas forestales que son susceptibles de ser adjudicados o dados en uso, así como el control, seguimiento, y beneficiarios de dicho procedimiento.

Así mismo, el proyecto contiene las prohibiciones en cuanto a la adjudicación de baldíos y el régimen de sustracción de áreas de reserva forestal. Adicionalmente, el proyecto pone en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la obligación de formular: i) un plan de zonificación ambiental en un plazo no mayor a dos (2) años y ii) un plan de sostenimiento social y ambiental para el área a sustraer.

3. Marco jurídico

El proyecto de ley cumple con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política, que estipula que, en principio, el Congreso de la República, a través de cualquiera de sus dos cámaras tiene la función y la facultad de incoar proyectos de ley. Dicha posibilidad también la tienen los ciudadanos, y el 30% de los concejales y diputados. En materias relacionadas con sus funciones, de acuerdo con los artículos 155 y 156 de la Constitución, también tendrán iniciativa legislativa la Corte Constitucional, el Consejo de Gobierno Judicial, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República.

Cumple también con lo consagrado en el artículo 158, que establece que todos los proyectos de ley deben versar sobre una misma materia so pena de que el contenido que no guarde relación con el objeto del proyecto sea inadmitido, y lo contenido en el artículo 150 de la Carta Política, que establece como función del Congreso hacer las leyes.

Atendiendo al objeto del proyecto de ley, vale la pena resaltar que el numeral 18 del artículo

150 de la Constitución, le confiere al Congreso la potestad de dictar normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías. Dentro de los determinantes de dichas normas se encuentran el derecho a un ambiente sano y la obligación del Estado de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.

De igual forma, este proyecto de ley modifica y complementa el artículo 209 del Decreto-ley 2811 de 1974 "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente", en el cual se establece la prohibición de la adjudicación de baldíos de las áreas de reserva forestal:

"Artículo 209. No podrán ser adjudicados los baldíos de las áreas de reserva forestal.

Se podrá otorgar concesión sobre el uso de baldíos desprovistos de bosques, aun dentro de área de reserva forestal, durante el tiempo necesario para que el concesionario establezca bosques artificiales y los pueda aprovechar.

No se reconocerá el valor de mejoras hechas en una región después de haber sido declarada área de reserva forestal. Tampoco habrá lugar al pago de mejoras en alguna de dichas áreas cuando se hayan hecho después de ponerse en vigencia este Código".

Dicha prohibición se configura como objeto del presente proyecto, abriendo paso a la abolición de la misma.

De la misma manera, se modifican el artículo 76 de la Ley 160 de 1994 "*Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones*" y el artículo 102 de la Ley 1753 de 2015 "*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018 "Todos por un nuevo país"*.

4. Consideraciones

De acuerdo con el estudio efectuado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) *"la desigualdad en la tenencia de predios en el campo, medida por el coeficiente Gini (en donde 0 significa total igualdad y 100 plena desigualdad), es en promedio del 89,7 por ciento"*[1], por lo que Colombia se caracteriza por ser un país con una repartición desigual de la tierra rural. Esta situación ha dejado a la mayoría de la población sin la posibilidad de acceder a tierras en las que pueda desempeñar alguna labor de índole agropecuaria, que permita sufragar los costos mínimos para tener una vida digna.

De igual manera debido a dicha acumulación, usualmente no se cumple con la función social y ecológica de la propiedad, ya que los terrenos suelen ser usados para que, con el tiempo, incrementen su precio sin existir productividad o explotación alguna.[2]

Es innegable que uno de los factores generadores de violencia en nuestro país es la inequitativa distribución de la tierra causada por el acaparamiento de la misma. Como consecuencia de esta situación durante la segunda mitad del siglo XX se levantaron diferentes movimientos armados ilegales, teniendo como uno de sus objetivos una distribución más justa de los predios rurales; dicho mal, ha aquejado a Colombia hasta nuestros días.

Con el fin de conjurar diversos factores de injusticia social y generadores de violencia –entre ellos la mencionada inequitativa repartición de la tierra–, en nuestro país se han tomado diferentes medidas jurídicas, entre las que se encuentra la expedición de una nueva Constitución.

Desde el punto de vista de nuestra Carta Política, es pertinente afirmar entonces, que este proyecto de ley contempla preceptos del articulado supremo, tales como:

- La dignidad humana, establecida en el artículo 1°, debido a que el acceso a la tierra por parte de los campesinos y campesinas les da la posibilidad de contar con un lugar idóneo para establecerse, morar, formar una familia y desarrollar actividades productivas que contribuyan al mejoramiento de su calidad de vida.
- El derecho al trabajo, consagrado en el artículo 25 (el cual es a la vez principio constitucional), ya que al adjudicar un baldío o entregarlo para su uso, se le proporciona a la población rural un medio de producción fundamental para desarrollar actividades económicas de subsistencia y/o de carácter comercial.
- El derecho a contar con un mínimo vital y móvil, estipulado en el artículo 53, puesto que con el trabajo de la tierra se obtienen los elementos básicos para la manutención de los habitantes de la ruralidad.

---

[1] *El Tiempo*. El 64% de hogares rurales no cuentan con acceso a la tierra. http://www.eltiempo.com/economia/sectores/desigualdad-en-la-propiedad-de-la-tierra-en-colombia-32186. 3/10/17.

[2] "*Una de las razones por la que hay tierras improductivas en Colombia se da porque ha habido despojos de tierras. Los campesinos han sufrido el destierro, según la Superintendencia de Notariado y Registro, de 4 millones de hectáreas. Pero el Estado es el que más ha sentido ese tipo de despojos, debido a que en solo el 20 % de las evaluaciones a tierras, 1 millón de hectáreas ha perdido el Gobierno, a través de maniobras irregulares como registros de pequeños predios en grandes hectáreas, personas fallecidas firmando compraventas, etc."* Vásquez, Duván. La acumulación improductiva de tierras. http://www.elmundo.com/portal/noticias/economia/la_acumulacion_improductiva_de_tierras.php#. WdRos2jWzIU. 3/10/17.

– La garantía del cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, contemplada en el artículo 58, en la medida que este proyecto de normatividad legal busca que las tierras aptas para ser explotadas que se encuentran en las zonas de reserva forestal sean productivas para quienes las habiten.

Uno de los grupos ilegales alzados en armas formados en nuestro país después de la segunda mitad del siglo pasado, fueron las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) principales actores armados en el campo y diferentes ciudades colombianas; con el transcurrir de los años, diferentes mandatarios nacionales hicieron acercamientos con dicho actor armado para alcanzar la paz, siendo cada uno de esos intentos fallidos. No obstante, el Presidente Juan Manuel Santos el día 24 de noviembre del 2016, consigue firmar con el secretariado de las Farc el Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto.

Este proyecto de ley tiene por objeto desarrollar el primer punto de dicho Acuerdo de Paz, que busca crear el Fondo de Tierras y asignarle como función adjudicar terrenos (entre otras circunstancias) baldíos ocupados irregularmente, y adjudicar o entregar en uso tierras que se encuentren en zonas de Reservas Forestales.

El Fondo de Tierras se plantea en el punto 1.1.1., el cual busca "*lograr la democratización del acceso a la tierra, en beneficio de los campesinos y de manera especial las campesinas sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, regularizando los derechos de propiedad y en consecuencia desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra, el Gobierno nacional creará un Fondo de Tierras de distribución gratuita. El Fondo de Tierras, que tiene un carácter permanente, dispondrá de 3 millones de hectáreas durante sus primeros 12 años de creación"*. Dentro de las fuentes de las que se pretende tomar dichas tierras se encuentran:

Tierras provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal, con destino a los beneficiarios y beneficiarias del Fondo de Tierras: la sustracción de tierras mediante este mecanismo estará condicionada a la formulación, con la participación de las comunidades, de planes que garanticen sostenibilidad social y ambiental.

De acuerdo con lo expuesto, el proyecto de ley se adecua a lo establecido en el Acuerdo Final, incluyendo a su vez los planes que garantizan la sostenibilidad social y ambiental.

En atención a la estipulación específica consignada en el inciso 2° del artículo 3° del proyecto de ley, que establece que "*El otorgamiento de uso de baldíos en las zonas de reserva forestal acá mencionadas, atenderá los ciclos productivos del manejo del recurso natural renovable y no podrá ser inferior a veinticinco (25) años.*", se debe tener en cuenta que:

– Bertalanffy 1976 y Ortega 2001, determinaron que el crecimiento de los árboles es producto de la acción encontrada entre el anabolismo (fotosíntesis) y el catabolismo (respiración); dicho crecimiento, está influenciado por diversos factores ambientales, como la intensidad de luz, temperatura, concentración de CO_2, vientos, nubosidad, suministro de agua y condiciones del suelo (Taiz & Zeiger 1991, Baker et al. 2003). Incluso las variaciones interanuales en el clima pueden llegar a explicar parcialmente las tasas de crecimiento de los árboles (Clark y Clark 1994)[3].
– Las estimaciones de las tasas de crecimiento de los árboles en bosques tropicales son fundamentales, pues proveen información relevante sobre la ecología y la dinámica de las poblaciones arbóreas (Melo y Vargas 2003, Vallejo et al. 2005), lo cual permite mejorar considerablemente el manejo de estos ecosistemas.[4]
– Una forma práctica de estimar a gran escala las edades de los bosques tropicales, ha sido por medio de extrapolación de las tasas de crecimiento, sin embargo, por cuidadosas que sean las medidas, incluso bajo condiciones aparentes de uniformidad climática, el error en la muestra permanece relativamente alto debido a la variación a corto plazo en el contenido de agua en el tronco, lo mismo que los errores que contienen las medidas a largo plazo, a pesar que se disponga de parcelas permanentes bien establecidas (Vanclay, 1998).[5]
– De esta manera y considerando el modelo de crecimiento desarrollado por Alder e Silva, 2000, citado por De Azevedo, 2006, para dos regiones de la Amazonia brasilera (Jari y Flona Tapajos en Santarem) considerando individuos de valor comercial con un DAP por encima de 45 cm, se encontró un crecimiento de 0,39 a 1,0 m^3/ha/año para un periodo de 12 a 17 años, lo que permite definir que el tiempo de renovabilidad del recurso en términos productividad de los bosques húmedos tropicales, corresponde a ciclos mínimos de 25 años, el cual corresponde entonces al tiempo mínimo para re-

[3] *MOSQUERA Harley, HURTADO Flavio. Crecimiento de árboles en un bosque pluvial tropical del Chocó y sus posibles efectos sobre las líneas de energía. En: Revista de Biología y Ciencias de la Tierra: Volumen 10 - Número 2 - 2º Semestre 2010. P. 13.*

[4] Ibíd., P 13.

[5] O, Melo & R., Ríos. Op. Cit. P. 152.

generación del bosque y que este vuelva a tener una condición silvicultural apropiada para volver a ser cosechado.

Ahora bien, el artículo 7° del proyecto de ley, señala que el régimen de sustracción de las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, que puedan ser utilizadas en explotación diferente a la forestal, se sujetará a lo dispuesto en el Decreto-ley 2811 de 1974 y las normas que lo reglamentan y desarrollan.

El Decreto-ley 2811 de 1974, definió las áreas de reserva forestal como la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras y productoras-protectoras, la cual solo podrá destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o se establezcan garantizando para el efecto la recuperación y supervivencia de los mismos.

Así mismo, el artículo 210 del precitado decreto-ley, establece *que "Si en área de reserva forestal, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva. (…)"*.

Por su parte, el artículo 3° del Decreto número 877 de 1976, *"Por el cual se señalan prioridades referentes a los diversos usos del recurso forestal, a su aprovechamiento y al otorgamiento de permisos y concesiones y se dictan otras disposiciones"*, determinó que las Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959 son Áreas de Reserva Forestal. Así mismo, dispuso que se tendrán también como áreas de reserva forestal las establecidas o que se establezcan con posterioridad a las disposiciones citadas.

Con la expedición de la Ley 99 de 1993, a través de su artículo 5°, y el numeral 14 del artículo 2° del Decreto número 3570 de 2011, se consagró como funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, además de las señaladas en la Constitución Política y las Leyes 99 de 1993 y 489 de 1998, *"… declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal nacionales, reglamentar su uso y funcionamiento"*.

Posteriormente, el parágrafo 3° del artículo 204 de la Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, prescribe que*: "Las áreas de reserva forestal establecidas por el artículo 1° de la Ley 2ª de 1959 y las demás áreas de reserva forestal nacionales, únicamente podrán ser objeto de realinderación, sustracción, zonificación, ordenamiento, recategorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos, por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o la entidad que haga sus veces con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales y con la colaboración del Ministerio respectivo según el área de interés de que se trate"*.

Así las cosas, el objetivo del artículo no es otro que el de reiterar que para el desarrollo de actividades que impliquen un cambio en la vocación forestal de los suelos de las áreas de reserva forestales de la Ley 2ª de 1959, se deberá tramitar y obtener la correspondiente sustracción del área de reserva forestal para su ejecución. Tal es el caso de los proyectos de hidrocarburos, minería, infraestructura para cuya ejecución previa, al cumplimiento de los demás requisitos ambientales y legales a que haya lugar, están en la obligación de obtener la correspondiente sustracción, cuando su ejecución se localice al interior de las mencionadas áreas de reserva forestal.

Es pertinente aclarar que la estipulación hecha en el inciso segundo del artículo 6º del proyecto de ley, en la que se precisa que *"la formulación del plan de que trata el presente artículo* ***no modifica el régimen constitucional****"*, es innecesaria debido a que:

1. El principio de la primacía constitucional establecido en el artículo 4° de nuestra Carta, indica que en caso de haber discrepancia entre una ley o norma, y preceptos constitucionales prevalecerán siempre las disposiciones constitucionales y;
2. Como lo consagran los artículos 373 y 374 de nuestra norma suprema, el Congreso de la República es competente de reformar la Constitución mediante un acto legislativo (el cual tiene un procedimiento especial), y no mediante una ley ordinaria, como es el caso del proyecto de ley objeto de la presente ponencia.

El proyecto de ley se adecua a las necesidades que se han establecido en temas de baldíos, por cuanto se considera que el condicionamiento frente a los proyectos que podrían emprender los adjudicatarios de los bienes baldíos responden a la finalidad de las reservas forestales; es así como los proyectos asociados con el manejo forestal sostenible son pertinentes dentro del proceso. Además, se resalta la obligación encabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible frente al planteamiento del plan de zonificación ambiental, en el que como se establece en el proyecto se *"delimitará la frontera agrícola que permita actualizar de ser necesario ampliar el inventario y caracterizar el uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial"*.

En conclusión, este proyecto evidentemente busca coadyuvar al desarrollo de preceptos constitucionales, el acuerdo de paz firmado en el Teatro Colón entre el Presidente de la república y los integrantes de las Farc, el cual tiene la finalidad de lograr una convivencia pacífica y equitativa entre los habitantes del territorio nacional; así mismo busca gestionar en favor de las comunidades campesinas y en función

de la economía forestal, los conflictos de uso y tenencia que actualmente se vienen presentando al interior de las reservas forestales creadas a través de la Ley 2ª de 1959, reconociendo que las actividades que vienen desarrollando y que son incompatibles con las restricciones ambientales deben ser tenidas en cuenta con el fin de formular un proyecto productivo que las incorpore y que de ser necesario contemple su reconversión gradual.

5. Pliego de modificaciones

Se aclara el término de campesino en el sentido de indicar que estos son trabajadores rurales, toda vez que legalmente en Colombia no existe una definición propia de campesino.

TEXTO RADICADO PARA PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA PONENCIA DE PRIMER DEBATE
Artículo 3°. ***Beneficiarios.*** A la adjudicación u otorgamiento del uso de los baldíos de que trata el artículo 1° de la presente ley, accederán los campesinos, campesinas, trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada, que a la fecha de expedición de esta ley, lleven ocupando y explotando los predios con una antelación igual o mayor a cinco (5) años.	***Artículo 3°. Beneficiarios.*** *A la adjudicación u otorgamiento del uso de los baldíos de que trata el artículo 1° de la presente ley, accederán los campesinos o trabajadores rurales, trabajadores con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada, que a la fecha de expedición de esta ley, lleven ocupando y explotando los predios con una antelación igual o mayor a cinco (5) años.*

6. Proposición

Por lo anteriormente expuesto nos permitimos presentar ante usted **ponencia positiva,** por ende, solicitamos a la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Honorable Senado de la República y de la Honorable Cámara de Representantes, **dar primer debate** al **Proyecto de ley número 196 de 2018 Senado, 225 de 2018 Cámara,** *por la cual se autoriza la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

Cordialmente,

GUILLERMO GARCÍA REALPE
Senador de la República
Ponente

CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ
Representante a la Cámara
Ponente

MARITZA MARTÍNEZ ARISTIZABAL
Senadora de la República
Ponente

LUCIANO GRISALES LONDOÑO
Representante a la Cámara
Ponente

DANIEL ALBERTO CABRALES
Senador de la República
Ponente

ARTURO YEPES ALZATE
Representante a la Cámara
Ponente

DAIRA GALVIS MÉNDEZ
Senadora de la República
Ponente

ALFREDO MOLINA
Representante a la Cámara
Ponente

NORA GARCÍA BURGOS
Senadora de la República
Ponente

RUBEN DARÍO MOLANO
Representante a la Cámara
Ponente

GLORIA STELLA DÍAZ
Senadora de la República
Ponente

INT. RAUL ASPRILLA
Representante a la Cámara
Ponente

JORGE ENRIQUE ROBLEDO
Senador de la República
Ponente

FRANKLIN DEL CRISTO LOZANO
Representante a la Cámara
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 196 DE 2018 SENADO, 225 DE 2018 CÁMARA

por la cual se autoriza la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Habilitación de adjudicación u otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción.* En las reservas forestales protectoras-productoras y en las zonas tipo C de la zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, la Agencia Nacional de Tierras podrá adjudicar u otorgar el uso de los baldíos que se encuentren en su interior sin que para ello sea necesaria la sustracción de dichas áreas. En las zonas tipo A y B de la zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, la Agencia Nacional de Tierras podrá otorgar el uso.

Para efectos de lo dispuesto en la presente ley entiéndase por zonas tipo A, B y C, las siguientes:

- **Zona tipo A:** Zonas que garantizan el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos, relacionados principalmente con la regulación hídrica y climática; la asimilación de contaminantes del aire y del agua; la formación y protección del suelo; la protección de paisajes singulares y de patrimonio cultural; y el soporte a la diversidad biológica.
- **Zona Tipo B:** Zonas que se caracterizan por tener coberturas favorables para un manejo sostenible del recurso forestal mediante un enfoque de ordenación forestal integral y la gestión integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.
- **Zona tipo C:** Zonas que por sus características biofísicas ofrecen condiciones para el desarrollo de actividades productivas agroforestales, silvopastoriles y otras compatibles con los objetivos de la Reserva Fo-

restal, que deben incorporar el componente forestal, y que no impliquen la reducción de las áreas de bosque natural presentes en sus diferentes estados sucesionales.

Parágrafo. En los casos que exista información más detallada sobre la zonificación adoptaba en el presente artículo las autoridades ambientales en el marco de su función de administración de la reserva allegarán al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales que soporten su propuesta de modificación de la zonificación, sin perjuicio de las medidas de manejo definidas en el plan de zonificación ambiental de que trata el artículo 6° de la presente ley.

Artículo 2°. *Adjudicación y uso sobre baldíos.* La adjudicación o el otorgamiento del uso de predios baldíos ubicados en las zonas señaladas en el artículo anterior de la presente ley, será para el desarrollo de proyectos que incluyan actividades productivas asociadas al manejo forestal sostenible, a través de prácticas forestales, agroforestales, silvopastoriles, manteniendo la vocación forestal del suelo, contribuyendo con ello al cierre de la frontera agropecuaria y evitar procesos de deforestación.

El Gobierno nacional a través de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará los lineamientos para el desarrollo, cofinanciación, y sostenibilidad ambiental de los proyectos a que hace referencia este artículo, en los que se tendrá en cuenta las franjas de estabilización asociada a la línea de deforestación del año 2010, en el término máximo de seis (6) meses, contados a partir de la expedición de la presente ley.

Parágrafo 1°. Para las adjudicaciones y otorgamiento de uso de baldíos en las zonas de reserva forestal acá mencionadas, se tendrá en cuenta las actividades productivas que los ocupantes estén desarrollando en el predio con el fin de formular un proyecto productivo que las incorpore y de ser necesario contemple su reconversión gradual a las actividades de que trata el primer inciso del presente artículo.

Parágrafo 2°. Las actividades a desarrollar en los predios baldíos adjudicados o con el otorgamiento de uso, podrán ser objeto de asociación con entidades del Estado o privados interesados en apoyar las actividades productivas.

Parágrafo 3°. El otorgamiento de uso de baldíos en las zonas de reserva forestal acá mencionadas, atenderá los ciclos productivos del manejo del recurso natural renovable y no podrá ser inferior a veinticinco (25) años.

Artículo 3°. *Beneficiarios*. A la adjudicación u otorgamiento del uso de los baldíos de que trata el artículo 1° de la presente ley, accederán los campesinos o trabajadores rurales, trabajadores con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada, que a la fecha de expedición de esta ley, lleven ocupando y explotando los predios con una antelación igual o mayor a cinco (5) años.

También serán beneficiarios las asociaciones de trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente que a la fecha de expedición de esta ley, lleven ocupando y explotando los predios con una antelación igual o mayor a cinco (5) años.

Así mismo, serán beneficiarios las personas y comunidades que participen en programas de reubicación y reasentamiento a quienes no se les exigirá ocupación o explotación.

Parágrafo. Los requisitos y procedimientos para la adjudicación no previstos en esta normativa, se sujetarán a las disposiciones contenidas en la Ley 160 de 1994, Decreto-ley 902 de 2017 y demás normas que la modifiquen, sustituyan o deroguen.

Artículo 4°. *Prohibición de adjudicación.* No podrán adjudicarse los bienes baldíos que se encuentren en las zonas tipo A y B de la zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959 adoptada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y tampoco se podrán adjudicar o entregar el uso de aquellos catalogados como bienes de uso público, parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardos, el patrimonio arqueológico de la Nación, incluyendo las zonas donde haga presencia comunidades étnicas en los términos establecidos en los parágrafos 5° y 6° del artículo 85 de la Ley 160 de 1994, la Ley 21 de 1991 y los artículos 2°, 4° y 6° de la Ley 70 de 1993 y demás zonas que por disposición legal se encuentren excluidas de entregarse mediante adjudicación o autorización de uso.

En todo caso, por ministerio de la presente ley la administración de los baldíos descritos en el presente artículo se radicará en cabeza de la autoridad ambiental competente, para lo cual se hará la anotación en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente de conformidad con la Ley 1579 de 2012, o la norma que la modifique, sustituya o derogue.

Artículo 5°. *Administración, control y seguimiento.* La explotación de los bienes baldíos que se adjudiquen o se otorguen en uso conforme a lo dispuesto en la presente ley, estará sujeta al estricto cumplimiento de las disposiciones vigentes y en especial aquellas emitidas por el Gobierno nacional a través de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1° y 8°, lo cual será verificado por la Agencia Nacional de Tierras en materia del seguimiento a las condiciones tanto de adjudicación como de otorgamiento de uso, y por la autoridad ambiental administradora de

la reserva forestal en lo que corresponde a los recursos naturales.

El incumplimiento de las normas fijadas para adelantar la explotación de los bienes que se adjudiquen o se otorguen en uso, conforme lo dispuesto en la presente ley y sus reglamentaciones, dará lugar a las acciones policivas, ambientales y legales procedentes, en especial a las establecidas en las Leyes 160 de 1994, 1333 de 2009 y demás normas que las modifiquen, sustituyan o deroguen.

Artículo 6°. *Estatuto o plan de zonificación ambiental.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en un plazo no mayor a dos (2) años, formulará el estatuto o plan de zonificación ambiental, en el que delimitará la frontera agrícola, que permita actualizar y de ser necesario ampliar el inventario y caracterizar el uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, tales como: zonas de reserva forestal, reservas forestales, zonas de alta biodiversidad, ecosistemas frágiles y estratégicos, cuencas, páramos y humedales y demás fuentes y recursos hídricos, con miras a proteger la biodiversidad e indicar las medidas de manejo para los proyectos que se podrán adelantar en dichas áreas.

En todo caso, la formulación del plan de que trata el presente artículo no modifica el régimen constitucional y legal de las áreas de manejo ambiental especial que allí se consoliden; como tampoco los derechos de las comunidades étnicas presentes en dichas áreas.

Artículo 7°. *Régimen de sustracción de áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959.* El régimen de sustracción de las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 que puedan ser utilizadas en explotación diferente a la forestal, tales como actividades mineras, de hidrocarburos, infraestructura, entre otros, se sujetará a lo dispuesto en el Decreto-ley 2811 de 1974 y las normas que lo reglamentan y desarrollan.

En todo caso, en el evento en que el proyecto que requiera previamente de la sustracción de las áreas de reserva forestal afecte a las comunidades étnicas, se deberá agotar el trámite de consulta previa de conformidad con el artículo 6º del Convenio 169 de la OIT, siempre y cuando el Ministerio del Interior certifique la presencia de comunidades étnicas en la zona donde se pretenda ejecutar el mismo.

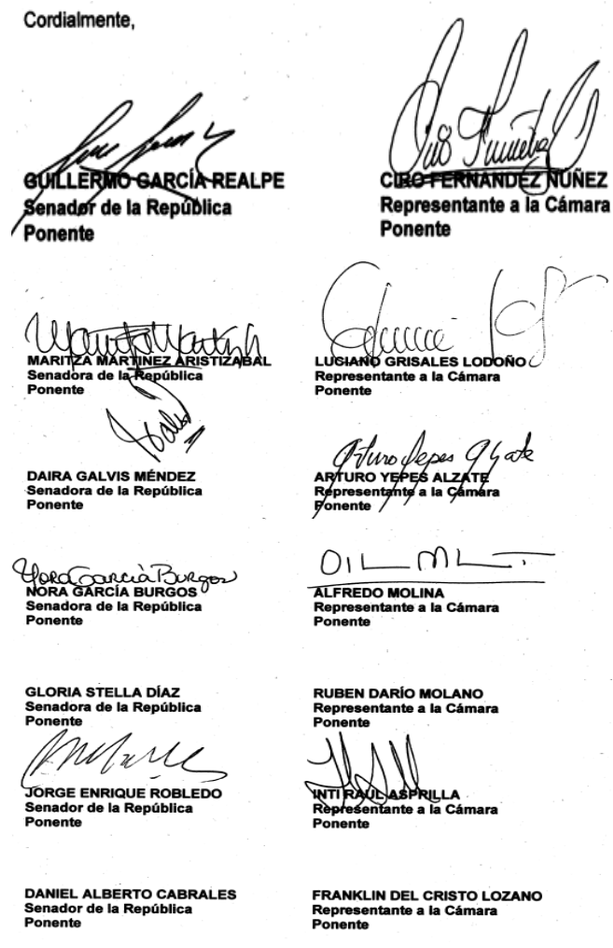
El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, adoptará un mecanismo para la sustracción de las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª con fines de reforma rural integral.

Artículo 8°. *Planes de sostenimiento social y ambiental.* Los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y Agricultura y Desarrollo Rural definirán los criterios para la formulación del plan de sostenimiento social y ambiental para el área a sustraer. Entre los criterios se contemplará la participación de las comunidades, la estructura ecológica principal, la vocación del suelo y su uso actual, entre otros.

Artículo 9°. *Vigencia*. La presente ley, rige a partir de la fecha de su expedición, modifica parcialmente el artículo 209 del Decreto-ley 2811 de 1974 en lo que respecta a la habilitación de adjudicación u otorgamiento del uso de los baldíos de que trata la presente norma, modifica parcialmente el parágrafo segundo del artículo 76 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 102 de la Ley 1753 de 2015, en el sentido de señalar que las tierras baldías localizadas al interior de las zonas B y C de las reservas forestales de Ley 2ª de 1959 adquieren, en el marco del régimen especial de ocupación, aprovechamiento y adjudicación, la condición de adjudicables y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Cordialmente,



GUILLERMO GARCÍA REALPE
Senador de la República
Ponente

CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ
Representante a la Cámara
Ponente

MARITZA MARTÍNEZ ARISTIZÁBAL
Senadora de la República
Ponente

LUCIANO GRISALES LODOÑO
Representante a la Cámara
Ponente

DAIRA GALVIS MÉNDEZ
Senadora de la República
Ponente

ARTURO YEPES ALZATE
Representante a la Cámara
Ponente

NORA GARCÍA BURGOS
Senadora de la República
Ponente

ALFREDO MOLINA
Representante a la Cámara
Ponente

GLORIA STELLA DÍAZ
Senadora de la República
Ponente

RUBEN DARÍO MOLANO
Representante a la Cámara
Ponente

JORGE ENRIQUE ROBLEDO
Senador de la República
Ponente

INTI RAÚL ASPRILLA
Representante a la Cámara
Ponente

DANIEL ALBERTO CABRALES
Senador de la República
Ponente

FRANKLIN DEL CRISTO LOZANO
Representante a la Cámara
Ponente

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 203 DE 2017 CAMARA

por medio de la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones y se dictan disposiciones en relación al número de semanas y la edad necesaria para acceder a la pensión de invalidez y de sobreviviente.

1. Antecedentes del proyecto de ley

El presente proyecto de ley es iniciativo del honorable Representante Germán Alcides Blanco

Álvarez, el cual fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 14 de diciembre del año 2017 con el número 203 de 2017 y publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 10 del año 2018.

Posteriormente, el día 3 de abril de 2018, la mesa directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente designo como único ponente para primer debate al honorable Representante a la Cámara Álvaro López Gil.

2. Objeto

Este proyecto de ley tiene como objeto *asegurar las condiciones materiales mínimas de existencia, sin las cuales no es posible vivir una vida digna, el reconocimiento de la dignidad humana, y la incorporación de los llamados derechos de segunda generación, e*sto en concordancia con el numeral 1 del artículo 2° de Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que indica, como principio general de los derechos reconocidos en el tratado internacional, como lo es la seguridad social.

3. Contenido del proyecto

Se cuenta con 4 artículos incluyendo el de la vigencia

El principal cambio que se proyecta en esta ponencia es el aumento de 20 a 28 años de edad para poder acceder a una pensión de invalidez, y/o sobrevivientes, motivos por lo cual es tarea del legislador regular la materia, teniendo en cuenta los planteamientos de la Corte Constitucional y la progresividad de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, lo que debe llevar a la expedición de una norma que establezca de manera la edad como criterio para el acceso a pensiones, para lo que se debe tener en cuenta la Ley 1622 de 2013, por medio de la cual se expide el Estatuto de Ciudadanía Juvenil y se dictan otras disposiciones, que prevé en su artículo 5º la definición de joven, el cual es toda persona entre 14 y 28 años cumplidos en proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural que hace parte de una comunidad política y en ese sentido ejerce su ciudadanía que joven.

Por su parte, el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, al no establecer ninguna excepción al requisito de convivencia, genera desprotección para aquellas parejas jóvenes que inician su convivencia a temprana edad, pues el requisito de 5 años termina generando la obligación de convivir siendo menores de 18 años.

Además genera desprotección para quienes inician la relación en el curso de sus estudios superiores o en la culminación de los mismos, esto se sustenta en las cifras del Ministerio de Educación Nacional que indican que la cobertura bruta en este nivel que para hace 10 años se encontraba en el 25.8% y hoy llega al 46.1% de la población entre 17 y 21 años, teniendo en cuenta que las carreras universitarias tienen un promedio de duración entre 4-5 años, lo que genera un impedimento sin sentido para la garantía que implica el acceso a pensiones para los sobrevivientes, en el caso de los cónyuges o compañeros permanentes.

4. Marco Jurídico del proyecto

Vale la pena recordar que este marco normativo también ha sido reconocido por la Corte Constitucional, en pronunciamientos como el de la T-777 de 2009, indicó que:

El Protocolo de San Salvador, que adiciona la Convención Americana en lo relativo a la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, establece lo siguiente:

Los Estados Partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo.

Por lo cual es tarea del Congreso de la República, resolver los interrogantes, sea en el ámbito jurídico o en el político, que limiten la progresividad de los derechos y que hacen parte de la cotidianidad de los colombianos y los extranjeros que habitan el territorio patrio[3][3]. Este deber se puede concretar, entre otras, en la tarea de establecer criterios claros para el acceso a pensiones, realidad que hoy se ve ambigua cuando se trata de la edad como criterio para las pensiones de invalidez y de sobreviviente para las personas menores de 28 años, lo cual genera exclusiones no justificadas y por lo tanto inadmisibles.

Además de esta labor, es importante recordar los compromisos del Estado colombiano a nivel internacional, que se materializan en diferentes disposiciones como lo son: *artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 16 de la Declaración Americana de los Derechos de la Persona, artículo 9° del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y, finalmente, el artículo 11, numeral 1, literal ¿e¿ de la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*[4][4].

Lo que desarrolla y amplía lo indicado en relación al derecho a la seguridad social, que ha sido indicado por la Corte Constitucional que en la Sentencia C-375 de 2004 estableció:

El objeto de esta garantía (la seguridad social) “puesta en funcionamiento a través de la creación de un sistema integral” es la protección anticipada de los ciudadanos contra determinadas contingencias que en el desarrollo de su vida

laboral y, en el desenvolvimiento de la vida misma están expuestos a sufrir, tales como la enfermedad, el desempleo, los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, las cargas familiares, la vejez, la invalidez y el fallecimiento de la fuente económica de la familia.

Además, en la Sentencia T-777 de 2009, al resolver una acción que limitaba el acceso al derecho a menores de 26 años, la Corte recordó que:

Los objetivos de la seguridad social que deben comprender a todo el conglomerado social, guardan necesaria correspondencia con los fines esenciales del Estado social de derecho como el servir a la comunidad, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los principios y derechos constitucionales, promover las condiciones para una igualdad real y efectiva, adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados, proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta; y reconocer sin discriminación alguna la primacía de los derechos inalienables de la persona como sujeto, razón de ser y fin último del poder político, donde el gasto público social tiene prioridad sobre cualquier otra asignación.

Retomando así criterios ya esbozados en la Sentencia C-791 de 2002, en la cual indicó que:

La seguridad social, que incluye entre otras las actividades de promoción, protección y recuperación de la salud, constituye no solo un servicio público obligatorio sino un derecho irrenunciable de toda persona, que puede ser prestado directamente por el Estado o por intermedio de los particulares con sujeción a los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia, siempre bajo la dirección, coordi-nación y control del Estado. Teniendo en cuenta su naturaleza de derecho prestacional, la Constitución no optó por un único modelo en esta materia sino que confió al Legislador la tarea de configurar su diseño, por ser este el foro de discusión política y democrática por excelencia donde deben ser analizadas reposadamente las diferentes alternativas a la luz de las condiciones económicas, los esquemas institucionales y las necesidades insatisfechas (entre otros factores), teniendo siempre como norte su realización progresiva en cuanto a calidad y cobertura se refiere.

Pronunciamientos que son desarrollo del artículo 48 de la Constitucional que indica:

Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la ley.

Argumentos que no solamente tienen sustento constitucional, pues estos también son armónicos con los principios de la Ley 100 de 1992, entre los que se puede resaltar el literal b) del artículo 2°, que reza:

Artículo 2º. *Principios*. El servicio público esencial de seguridad social se prestará con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación:

b) Universalidad. Es la garantía de la protección para todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida[7][7]. (Subrayado fuera de texto).

No obstante, la protección que supone el derecho a la seguridad social se encuentra limitado por una serie de normas, que, si bien han contado con pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional, no se han tenido solución por parte del legislador, las restricciones que trae la norma y que deben ser objeto de reforma por parte de este organismo se encuentran en las siguientes normas:

El artículo 1° de la Ley 860 de 2003

El artículo 12 de la Ley 797 de 2003

El artículo 13 de la Ley 797 de 2003.

Las dos primeras normas traen una restricción clara en relación a la edad y número de semanas para acceder a la pensión, ambas determinan la edad de 20 años para tener un trato diferenciado y acceder a beneficios pensionales; por su parte, el artículo 13 de la Ley 797 de 2003 no establece ninguna excepción en relación a la edad para el requisito de que: [e]n caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante hasta su muerte y haya convivido con el fallecido no menos de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte.

Todas estas normas generan una desprotección a los jóvenes y desconocen la Ley Estatutaria 1622 de 2013, que establece que la edad de juventud se encuentra entre los 14- 28 años de edad.

En relación a la edad para el acceso a las pensiones, este dilema ha sido abordado por la Corte Constitucional en reiterados pronunciamientos, entre los cuales vale la pena resaltar el realizado en la Sentencia C-020 de 2015, en el que resolvió el siguiente interrogante:

Vulnera el derecho a disfrutar sin discriminaciones del servicio de seguridad social (C. P. artículos 13, 48 y 93), que el legislador defina una regla especial de adquisición de pensiones de invalidez en virtud de la cual se puede acceder a estas sin necesidad de acreditar 50 semanas en los 3 años anteriores a la estructuración de invalidez sólo si se tienen 26 semanas en el año anterior a la estructuración o la declaración de invalidez, pero que limite su aplicación únicamente a los menores de 20 años de edad, y no a quienes siendo mayores de esa edad se consideran razonablemente como jóvenes.

En virtud de lo que determinó que:

La Sala constató que la decisión legislativa de delimitar esta regla especial únicamente para los menores de veinte años de edad, sin extenderla hacia todos los jóvenes con veinte años o más, no tuvo ninguna justificación específica en los debates parlamentarios que antecedieron a la expedición de la ley, ni respondió a un criterio objetivo y razonable. Para remediar el déficit de protección generada, la Corte declaró EXEQUIBLE la norma, en el entendido de que se debe aplicar, en cuanto sea más favorable, a toda la población joven. Para este efecto precisó, que este grupo poblacional se debe entender como aquel que tenga hasta 26 años de edad, inclusive.

En esta sentencia la Corte Constitucional también indicó que el legislador, en un ejercicio razonable y deliberativo, puede establecer diferencias de tratamiento en los sistemas de protección, (¿), si de esa definición jurídica depende la asignación o distribución de cargas o beneficios, (¿) puede prima facie emplear criterios de acceso a las pensiones que tengan en cuenta la edad del afiliado, se ha aducido que la ley puede fijar criterios menos rigurosos de cotización para acceder a la pensión de invalidez cuando se trata de personas que por su momento vital están naturalmente apenas comenzando su relación con el sistema de pensiones, y no tienen una extensa historia de aportes.

Antes de imponer restricciones, también se debe tener en cuenta, como lo afirma el Alto Tribunal, que si bien desde los 15 años de edad se permite el ingreso al mercado laboral, esto no implica que necesariamente se dé, menos en las condiciones actuales del sistema económico en las que se busca la tecnificación de la mano de obra, lo que se traduce en la necesidad de una preparación que requiere tiempo, lo que se traduce a una restricción fáctica para el iniciar el proceso laboral y con ello el aporte al régimen de pensiones, para lo que se debe tener en cuenta el tiempo que se demora un nuevo profesional en conseguir empleo, para el año 2009 solo el 30,9%, encontraron su primer empleo dentro de los seis primeros meses después de obtener el título profesional. Mostrando así que la inserción a la vida laboral se liga al avance en los estudios superiores.

No obstante, debe entenderse que este mismo razonamiento jurídico y fáctico debe aplicarse para aquellos la pensión de sobreviviente, además de los estipulados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-556 de 2009, en la que declaró inexequibles los literales a) y b) del artículo 12 de la Ley 797 de 2003.

Los criterios hasta acá mencionados deben ser retomados por el Congreso de la República, en ejercicio de su potestad legislativa, con el fin de tener una coherencia normativa en relación al trato de la juventud en nuestro país, además de evitar dudas en la aplicación por parte de los fondos de pensiones. Razón por la cual se debe estimar necesaria establecer que, en los requisitos de pensión, tanto para la de invalidez, la de sobreviviente y la convivencia, la excepción se debe realizar teniendo como criterio el tope de los 28 años de edad, dándoles un trato diferenciado que se base en la igualdad como trato desigual a los desiguales.

Con esta regulación no solo se acogen los criterios de la Corte Constitucional, también se desarrolla y aplica la progresividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como la garantía de condiciones dignas para todos los habitantes del territorio nacional, generando una armonía normativa propia de un sistema jurídico que atienda a las realidades sociales, políticas y culturales de la nación.

A su vez, se incentiva para la cotización de pensión por parte de todos los ciudadanos, ya que la posibilidad real de acceso al derecho será motivo para su afiliación, indistintamente de ser fondo público o privado.

5. Exposición de motivos

El fortalecimiento del Sistema General de Pensiones debe ser tarea constante del legislador, así como la atención a las realidades sociales, culturales, económicas y políticas de la nación; más cuando de garantías para el acceso al sistema se refiere, entendiendo así que:

La Constitución acoge la fórmula del Estado social de derecho, la cual implica que las autoridades buscan no solo garantizar a la persona esferas libres de interferencia ajena, sino que es su deber también asegurarles condiciones materiales mínimas de existencia, por lo cual el Estado debe realizar progresivamente los llamados derechos económicos, sociales y culturales. El Estado tiene frente a los particulares no solo deberes de abstención, sino que debe igualmente realizar prestaciones positivas, sobre todo en materia social, a fin de asegurar las condiciones materiales mínimas, sin las cuales no es posible vivir una vida digna. Existe entonces una íntima relación entre la consagración del Estado social de derecho, el reconocimiento de la dignidad humana, y la incorporación de los llamados derechos de segunda generación.

Esto en concordancia con el numeral 1 del artículo 2° de Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que indica, como principio general de los derechos reconocidos en el tratado internacional, como lo es la seguridad social, que:

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas

legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

6. Impacto fiscal

Se debe tener en cuenta que, en esta iniciativa, no está generando gastos adicionales al garantizar la cobertura y cumplimiento de un derecho fundamental como es el fortalecimiento del Sistema General de Pensiones la cual debe ser tarea constante del legislador.

No obstante, lo anterior, tenemos como sustento los diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional, como lo es la Sentencia C- 911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas, no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa en la que indicó:

"En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 **constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo".**

"Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento".

"Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero **sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda**" (Subrayado y negrilla fuera de texto).

7. Proposición

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a la Honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes **dar primer debate al Proyecto de ley número 203 de 2017 Cámara,** *por medio del cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones y se dictan disposiciones en relación al número de semanas y la edad necesaria para acceder a la pensión de invalidez y de sobreviviente*.

ÁLVARO LÓPEZ GIL
Representante a la Cámara
Ponente Único

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 203 DE 2017 CÁMARA

por medio del cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones y se dictan disposiciones en relación al número de semanas y la edad necesaria para acceder a la pensión de invalidez y de sobreviviente.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 1° de la Ley 860 de 2003, quedará así:

Artículo 1°. El artículo 39 de la Ley 100 quedará así:

Artículo 39. Requisitos para obtener la pensión de invalidez. Tendrá derecho a la pensión de invalidez el afiliado al sistema que conforme a lo dispuesto en el artículo anterior sea declarado inválido y acredite las siguientes condiciones:

1. *Invalidez causada por enfermedad: Que haya cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración.*
2. *Invalidez causada por accidente: Que haya cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores al hecho causante de la misma.*

Parágrafo 1°. Los menores de veintiocho (28) años de edad solo deberán acreditar que han cotizado veintiséis (26) semanas en los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración de la invalidez.

Parágrafo 2°. Cuando el afiliado haya cotizado por lo menos el 75% de las semanas mínimas requeridas para acceder a la pensión de vejez, solo se requerirá que haya cotizado 25 semanas en los últimos tres (3) años.

Artículo 2°. El artículo 12 de la Ley 797 de 2003, quedará así:

Artículo 12. El artículo 46 de la Ley 100 de 1993, quedará así:

Artículo 46. Requisitos para obtener la pensión de sobrevivientes. Tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes:

1. *Los miembros del grupo familiar del pensionado por vejez o invalidez por riesgo común que fallezca, y*
2. *Los miembros del grupo familiar del afiliado al sistema que fallezca, siempre y cuando este hubiere cotizado cincuenta semanas dentro de los tres últimos años inmediatamente anteriores al fallecimiento.*

Parágrafo 1°. Cuando un afiliado haya cotizado el número de semanas mínimo requerido en el régimen de prima en tiempo anterior a su fallecimiento, sin que haya tramitado o recibido una indemnización sustitutiva de la pensión de

vejez o la devolución de saldos de que trata el artículo 66 de esta ley, los beneficiarios a que se refiere el numeral 2 de este artículo tendrán derecho a la pensión de sobrevivientes, en los términos de esta ley.

Parágrafo 2°. Para los casos en que el cotizante sea menor de veintiocho (28) años, se tendrá derecho a la pensión de sobreviviente, bajo los términos que indica este artículo, en los casos en que se haya cotizado un mínimo de veintiséis (26) semanas en los últimos tres (3) años anteriores a su fallecimiento.

El monto de la pensión para aquellos beneficiarios que, a partir de la vigencia de la ley, cumplan con los requisitos establecidos en este parágrafo será del 80% del monto que le hubiera correspondido en una pensión de vejez.

Artículo 3°. El artículo 13 de la Ley 797 de 2003, quedará así:

Artículo 13. Los artículos 47 y 74 quedarán así:

Artículo 47. Beneficiarios de la pensión de sobrevivientes. Son beneficiarios de la pensión de sobrevivientes:

a) En forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente o supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga 30 o más años de edad. En caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante hasta su muerte y haya convivido con el fallecido no menos de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte; cuando el causante sea menor de veintiocho años de edad, únicamente se exigirá una convivencia continua de no menos de tres (3) años;

b) En forma temporal, el cónyuge o la compañera permanente supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga menos de 30 años de edad, y no haya procreado hijos con este. La pensión temporal se pagará mientras el beneficiario viva y tendrá una duración máxima de 20 años.

En este caso, el beneficiario deberá cotizar al sistema para obtener su propia pensión, con cargo a dicha pensión. Si tiene hijos con el causante aplicará el literal a).

Si respecto de un pensionado hubiese un compañero o compañera permanente, con sociedad anterior conyugal no disuelta y derecho a percibir parte de la pensión de que tratan los literales a) y b) del presente artículo, dicha pensión se dividirá entre ellos(as) en proporción al tiempo de convivencia con el fallecido.

En caso de convivencia simultánea en los últimos cinco años, antes del fallecimiento del causante entre un cónyuge y una compañera o compañero permanente, la beneficiaria o el beneficiario de la pensión de sobreviviente será la esposa o el esposo. Si no existe convivencia simultánea y se mantiene vigente la unión conyugal, pero hay una separación de hecho, la compañera o compañero permanente podrá reclamar una cuota parte de lo correspondiente al literal a) en un porcentaje proporcional al tiempo convivido con el causante siempre y cuando haya sido superior a los últimos cinco años antes del fallecimiento del causante.

La otra cuota parte le corresponderá al cónyuge con la cual existe la sociedad conyugal vigente;

c) Los hijos menores de 18 años; los hijos mayores de 18 años y hasta los 25 años, incapacitados para trabajar por razón de sus estudios y si dependían económicamente del causante al momento de su muerte, siempre y cuando acrediten debidamente su condición de estudiantes y cumplan con el mínimo de condiciones académicas que establezca el Gobierno; y, los hijos inválidos si dependían económicamente del causante, "esto es, que no tienen ingresos adicionales", mientras subsistan las condiciones de invalidez. Para determinar cuándo hay invalidez se aplicará el criterio previsto por el artículo 38 de la Ley 100 de 1993;

d) A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente e hijos con derecho, serán beneficiarios los padres del causante si dependían económicamente de forma total y absoluta de este;

e) A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente, padres e hijos con derecho, serán beneficiarios los hermanos inválidos del causante si dependían económicamente de este.

Parágrafo. Para efectos de este artículo se requerirá que el vínculo entre el padre, el hijo o el hermano inválido sea el establecido en el Código Civil.

Artículo 4°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Cordialmente,

ÁLVARO LÓPEZ GIL
Representante a la Cámara
Ponente Único

CARTA DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DE AUTORES Y ARTISTAS DE COLOMBIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 206 DE 2018 SENADO, 222 DE 2018 CÁMARA

15 de mayo de 2018

Colombia es un referente regional y mundial en materia de arte y cultura. Nuestra música, nuestras letras, nuestras películas, nuestras imágenes, nuestras telenovelas, nuestras pinturas y esculturas traspasan las fronteras nacionales mostrándole al mundo lo mejor de nuestro país, pero fundamentalmente, es la cultura construida por los autores y los artistas colombianos un referente indispensable en la construcción de la Nación Colombiana.

A pesar de esos importantes aportes, y si bien cada vez son más recurrentes los discursos tendientes a fomentar los sectores creativos, así como las llamadas industrias culturales, lo cierto es que se presentan algunas actitudes, desde diversos sectores, que apuntan debilitar a los derechos de los autores y de los artistas en momentos en que se requiere profundizar su protección en un ambiente cada vez más global y digitalizado.

Si bien apoyamos que Colombia cumpla con sus compromisos internacionales, así como los estándares para el ingreso a la OCDE, son precisamente estos estándares los que exigen una mayor protección a los autores y titulares de derecho de autor. Por lo tanto, el deseo de ingresar a la OCDE no puede servir como excusa para dejar la puerta abierta para que continúe erosionándose el derecho de los autores y los artistas. Sin embargo, vemos que el trámite del proyecto de ley poco a poco se ha erguido como una plataforma desde donde diferentes sectores disparan cargas de profundidad con miras a debilitar la estructura misma del derecho de autor y los derechos conexos.

Se ha pretendido satanizar al derecho de autor y los derechos conexos calificándolos de obstáculo a la libertad de expresión, a la cultura, al conocimiento; cuando la realidad es que el autor y el artista al crear no hacen otra cosa más que ejercer su libertad de expresión y alimentar la cultura del país.

No desconocemos que nuestra legislación merecía una modernización en temas como limitaciones y excepciones, agotamiento del derecho, obras huérfanas, limitaciones en favor personas con discapacidad física, las que se han incorporado al proyecto de ley, y que las asumimos como herramientas razonables para lograr ese querido equilibrio entre el incentivo al autor, de un lado, y los intereses del público en general, en particular la educación, la investigación y el acceso a la información, del otro.

Sin embargo, además de lo anterior, al proyecto de ley se le incorporó el artículo 17, que pretende generar espacios de discusión periódicos para determinar si se deben o no establecer más limitaciones al derecho de autor. Lo primero que nos extraña de este artículo es por qué las discusiones solo van a girar en torno a las limitaciones y excepciones, y no a la posibilidad de fortalecer los derechos de los autores y artista en un momento histórico y tecnológico donde cada vez se hace más necesaria una adecuada y fortalecida protección; pero más aún nos extraña, que cada año, tal como se plantea en el pliego de modificaciones, se pretenda abrir estos espacios que hoy los percibimos como toda una caja de pandora, donde lo único que se propone es cada vez "correr la cerca" del derecho de autor y de los derechos conexos, e incluso, derrumbarla.

Hacemos un llamado para que se reflexione sobre la conveniencia del artículo 17 del Proyecto de ley número 206 de 2018 Senado, 222 de 2018 Cámara tal como está planteado, y si es del caso, para que se elimine del proyecto.

El derecho a la creación artística y literaria así como la facultad de beneficiarse de las prerrogativas morales y patrimoniales de esa creación son un tipo de derecho humano en los términos del artículo 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; es responsabilidad del Congreso y del Gobierno de Colombia hacer realidad esa protección universalmente demandada.

Firman,

Autores y Artistas

CONTENIDO

Gaceta número 296 - Martes 22 de mayo de 2018

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 254 de 2018 Cámara, por medio de la cual se establece la comparecencia obligatoria como peritos de los tribunales de ética de las diferentes profesiones de las ciencias de la salud en procesos penales y de responsabilidad civil y se dictan otras disposiciones. 1

PONENCIAS

Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 73 de 2017 Senado y 235 de 2018 Cámara, por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático..... 5

Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto al proyecto de ley número 196 de 2018 Senado, 225 de 2018 Cámara, por la cual se autoriza la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones. 33

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 203 de 2017 Camara, por medio de la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones y se dictan disposiciones en relación al número de semanas y la edad necesaria para acceder a la pensión de invalidez y de sobreviviente. 39

CARTA DE COMENTARIOS

Carta de comentarios de Autores y Artistas de Colombia al Proyecto de ley número 206 de 2018 Senado, 222 de 2018 Cámara..... 45

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2018