



Bogotá D.C, 15 de octubre de 2019

Honorable Representante
JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO
Presidente Comisión Tercera
Cámara de Representantes

COMISIÓN TERCERA CÁMARA DE REPRESENTANTES	
Recibido Por:	<i>J. J. Roldán</i>
Fecha:	<i>15 Octubre / 19</i>
Hora:	<i>5:45 p.m.</i>
Número de Radicado:	<i>5698</i>

Asunto: Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley 113 de 2019 Cámara "Por medio de la cual se crea la estampilla pro - Parques Nacionales Naturales y se dictan otras disposiciones".

Respetado Señor Presidente,

En cumplimiento de lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ta. de 1992 y de la función asignada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, la cual nos designó como ponentes; nos permitimos rendir informe de ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley No. 113 de 2019 Cámara "Por medio de la cual se crea la estampilla pro - Parques Nacionales Naturales y se dictan otras disposiciones".

Cordialmente,

KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE
Coordinador

ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Coordinador

KATHERINE MIRANDA PEÑA
Ponente

WADITH MANZUR IMBETT
Ponente

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN TERCERA DE LA
HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY
113 DE 2019 CÁMARA**

"Por medio de la cual se crea la estampilla pro – Parques Nacionales Naturales y se dictan otras disposiciones".

En atención a la designación realizada por la Presidencia de la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE al proyecto de ley de la referencia, previa las siguientes situaciones:

I. ANTECEDENTES

El Proyecto de Ley No. 113 de 2019 Cámara *"Por medio de la cual se crea la estampilla pro – Parques Nacionales Naturales y se dictan otras disposiciones"*, fue radicado inicialmente en la Secretaría General la Cámara de Representantes, por iniciativa del H.S. Fernando Araujo y los H.C. Edwin Gilberto Ballesteros Archila, Ruby Helena Chagui Spath, Enrique Cabrales Baquero, Ricardo Alfonso Ferro Lozano y otros, el día 31 de julio de 2019 (publicándose en la Gaceta No. 700 de 2019¹).

El proyecto de ley en cuestión fue asignado a la Comisión Tercera Constitucional Permanente, quien registró su recibido el 29 de agosto de 2019.

En consecuencia, la presidencia de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes procedió a asignar como coordinadores, a los representantes Kelyn Johana Gonzáles Duarte y Enrique Cabrales Baquero y como ponentes, a los representantes, Katherine Miranda Peña y Wadith Alberto Manzur Imbett, para ponencia de primer debate. Dicho asunto fue asignado con oficio No. CTCP 3.3.-128-C19 del 03 de septiembre de, y prorrogado a través del oficio CTCP 3.3-226-C-19 del 25 de agosto de 2019 (recibido el 01 de octubre de 2019).

Revisado el proyecto de ley presentado, se observa que cumple con los requisitos contemplados en los artículos 154, 158 y 169 de la Constitución Política que hacen referencia a la iniciativa legislativa, unidad de materia y título de la ley respectivamente.

¹ Disponible <http://svrpubindc.imprensa.gov.co/senado/view/gestion/|gacetaPublica.xhtml>



Así mismo, está en línea con lo establecido en el artículo 140, numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, ya que se trata de una iniciativa legislativa presentada por Senadores y Representantes a la Cámara.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

Objeto: La presente ley tiene como objeto la creación y emisión de la estampilla "Pro - Parques Nacionales Naturales" por un término de treinta (30) años.

Contenido normativo: El texto propuesto en proyecto de ley consta de once (11) artículos, así:

El artículo primero del proyecto en cuestión contiene el objeto o finalidad que se busca abordar con el mismo que es crear y emitir la estampilla "Pro - Parques Nacionales Naturales" por un término de treinta (30) años. El segundo artículo, establece la naturaleza jurídica de la estampilla, determinando que es una contribución parafiscal con destinación específica para el financiamiento de administración y manejo de las áreas protegidas. El tercer artículo establece la destinación de los recursos obtenidos por la estampilla.

El cuarto artículo define el hecho generador como el otorgamiento de licencias ambientales para el desarrollo de proyectos, obras o actividades por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. El quinto, define el sujeto pasivo del pago de los tributos a causa de la expedición de la estampilla. El sexto artículo, define de igual manera, el beneficiario o acreedor de la obligación tributaria. El séptimo, establece la base gravable y tarifa para el cobro del tributo en términos generales, y su parágrafo determina la base gravable y tarifa para los proyectos, obras o actividades de generación de energía a través de fuentes renovables no convencionales.

El octavo artículo define la forma de cobro del tributo y su parágrafo determina el monto máximo a recaudar por el periodo de un año. Igualmente, señala el incremento anual del tributo con base en el IPC. El artículo noveno establece la competencia para administrar los recursos recaudados en cabeza del Sistema de Parques Nacionales Naturales del FONAM, a través de una subcuenta especial definida por Ley.

El artículo 10 define que el órgano fiscal competente ejercerá el correspondiente control y que el incumplimiento de esta obligación generará las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales correspondientes. De otro lado, el parágrafo 1º, determina que el Fondo Nacional Ambiental (FONAM) presentará informes anuales al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y al Congreso de la República de



Colombia, con la especificación de los recursos recibidos y el detalle de la ejecución de los mismos. El parágrafo 2° señala que el Congreso de la República de Colombia podrá en cualquier momento, ejercer debate de control político a Parques

Nacionales Naturales de Colombia sobre los recursos captados por concepto de la estampilla formalizada en la presente ley. Finalmente, el artículo 11 establece la vigencia del proyecto, de ser expedido como Ley de la República.

III. MARCO NORMATIVO

La estampilla es una contribución parafiscal creada por el legislador colombiano facultado por lo establecido en el artículo Superior 338:

“Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

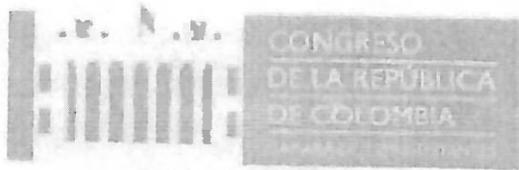
La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.”

De la norma en cita, se concluye que se deben fijar, en ese caso, en la ley, los sujetos activos y pasivos (artículos 5° y 6°), los hechos (artículo 4°) y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos (artículo 9°), así como la forma de hacer su reparto (artículo 9°). El proyecto en cuestión cumple con los requisitos establecidos por la constitución, lo que lo hace jurídicamente viable.

El Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN) forma parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), siendo este último el principal espacio de gestión, administración y manejo para la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos allí presentes.

La Unidad Administrativa Especial creada mediante Decreto No. 3572 de 2011 denominada Parques Nacionales Naturales de Colombia, es del orden



nacional, sin personería jurídica, con autonomía administrativa y financiera, con jurisdicción en todo el territorio nacional, en los términos del artículo 67 de la Ley 489 de 1998. La entidad está encargada de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, dirigida actualmente por Julia Miranda Londoño, Directora General.

El Decreto 1076 de 2015, prevé las funciones de esta unidad, sin embargo, en el cumplimiento de tales funciones, se ha percibido un déficit presupuestal, pues los recursos públicos asignados han resultado ser insuficientes para toda la gestión que debe llevarse a cabo a la luz de las funciones establecidas en ese Decreto.

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

Ahora bien, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, es la encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del País, de conformidad con el Decreto mencionado, tiene a su cargo lo siguiente:

ARTÍCULO 2.2.2.3.2.2. Competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

1. En el sector hidrocarburos
2. En el sector minero
3. La construcción de presas
4. En el sector eléctrico
5. Los proyectos para la generación de energía nuclear
6. En el sector marítimo y portuario
7. La construcción y operación de aeropuertos internacionales y de nuevas pistas en los mismos
8. Ejecución de obras públicas
9. La construcción y operación de distritos de riego y/o de drenaje con coberturas superiores a 20.000 hectáreas
10. Pesticidas



11. La importación y/o producción de aquellas sustancias, materiales o productos sujetos a controles por virtud de tratados, convenios y protocolos internacionales de carácter ambiental

12. Los proyectos que afecten las Áreas del Sistema de Parques Nacionales

Respecto de las competencias de estas autoridades se observan las siguientes disposiciones:

El artículo 2.2.1.5.1.4., del Decreto 1076 de 2015, que establece la competencia en materia de autoridades, estableció que de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 99 de 1993, las autoridades ambientales competentes para el otorgamiento de los permisos de estudio con fines de investigación científica son:

"(...)

3. Parques Nacionales Naturales de Colombia. Cuando las actividades de investigación se desarrollen dentro de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, en cuyo caso el otorgamiento del permiso de estudio se efectuará a través de Parques Nacionales Naturales de Colombia. (Decreto 3572 de 2011, art. 2º)

PARÁGRAFO: En caso de que las actividades de investigación se desarrollen en jurisdicción de dos o más de las autoridades ambientales señaladas en el artículo anterior, el procedimiento para el otorgamiento del permiso será adelantado por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA. (...)

De otro lado, se debe tener claridad que, de acuerdo con la normatividad vigente, la licencia ambiental consiste en:

ARTÍCULO 2.2.2.3.1.3. Concepto y alcance de la licencia ambiental. La licencia ambiental, es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje; la cual sujeta al beneficiario de esta, al cumplimiento de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada

Se puede observar, que la iniciativa guarda correspondencia entre el objeto de existencia de la unidad administrativa especial, se reitera coordinar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y administrar y manejar el Sistema de

Parques Nacionales Naturales (SPNN) y la fuente propuesta para implementar la estampilla, esto es, la licencia ambiental, lo que permite establecer que se cumplen las reglas jurisprudenciales previstas por las sentencias C 221 de 2019, C 503 de 2014, C 768 de 2010, y C 538 de 2002.

IV. CONSIDERACIONES

Tomando como referencia la información suministrada en el proyecto de Ley en cuestión, se establece que el Sistema de Parques Nacionales Naturales – SPNN forma parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP, siendo este último el principal espacio de gestión, administración y manejo para la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos allí presentes, siendo así fundamentales para el desarrollo y bienestar del país. Sin embargo, dichos sistemas presentan un déficit presupuestal, puesto que los recursos públicos asignados no son suficientes para toda la gestión que debe llevarse a cabo.

El SINAP está conformado una superficie de 30'921.869 hectáreas distribuidas en 18'171.865 hectáreas terrestres y 12'750,004 hectáreas marinas; cubriendo así un 15% del territorio nacional². De ese total de áreas protegidas, el Sistema de Parques Nacionales Naturales tiene una extensión total de áreas administradas de 20'681.085 -Ha, lo que representa aproximadamente 67% del total de la superficie.

El aporte del Sistema del Parques Nacionales Naturales al desarrollo socioeconómico del país se basa en la conservación y preservación de la biodiversidad presente dentro de las Áreas Protegidas, la cual es fundamental para garantizar el suministro de servicios ecosistémicos, requeridos para el desarrollo ambiental y económico del país.

De acuerdo con lo establecido en la exposición de motivos del proyecto de Ley en cuestión, se presentan algunos resultados de las valoraciones de servicios ecosistémicos aportados por el Sistema de Parques Nacionales Naturales, que indican su gran importancia para el desarrollo del país:

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

² Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2018. *Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP*. Valores actualizados a 2018.

- *Sector doméstico:* Se estima un aporte anual de al menos seiscientos diez (USD\$ 610) millones de dólares por adicionalidad hídrica, pues al menos diecinueve (19) áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales – SPNN abastecen agua de manera directa aproximadamente a veinticinco (25) millones de personas ubicadas en Bogotá, Cali, Manizales, Neiva, Santa Marta, Valledupar, entre otras³.
- *Sector energético:* Se calcula un aporte anual estimado de seiscientos veintitrés (USD\$ 623) millones de dólares por adicionalidad hídrica, pues se calcula una provisión del cincuenta y dos por ciento (52%) del agua que es utilizada para la generación de energía hidroeléctrica.
- *Sector agrícola:* El aporte estimado es de mil noventa y siete (USD\$ 1.097) millones de dólares anuales por adicionalidad hídrica, dado que 152.286 hectáreas de grandes y medianos distritos de riego se benefician del agua generada en las áreas protegidas, beneficiando a 25.857 familias aproximadamente.

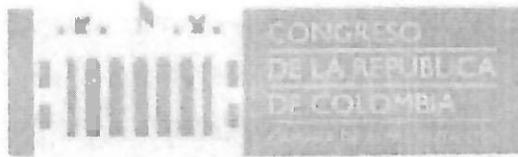
Ello, sin estimar el efecto multiplicador que tendría sobre la economía la inexistencia de dicha disponibilidad de agua adicional para los sectores productivos, en vista de que las subzonas hidrográficas – SZH ubicadas dentro de Áreas Protegidas producen un veinticinco por ciento (25%) y treinta por ciento (30%) de agua adicional para años climatológicos medios y secos, respectivamente, en comparación con aquellas SZH que no se encuentran acogidas⁴.

2. *Aportes por retención de sedimentos:* En vista de que los bosques bien protegidos retienen valores importantes de sedimentos anuales, se conciben ahorros millonarios como:

- Cuatrocientos cincuenta y seis mil trescientos cuatro (COP\$ 456.304) millones de pesos ahorrados en la vida útil del Acueducto de Cali gracias al control de la erosión en la cuenca del Río Meléndez, del PNN Los Farallones de Cali, Valle del Cauca, por retención de 1,8 millones de Ton de sedimentos.
- Sesenta y cinco mil (COP\$ 65.000) millones de pesos ahorrados por la Central Hidroeléctrica de Caldas – CHEC, pues los sedimentos retenidos estimados de 1,48 millones de Ton por el

³ Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2013. Importancia económica de la provisión y regulación hídrica de los Parques Nacionales Naturales de Colombia para los sectores productivos del país. Valores actualizados a 2017, de acuerdo con el Índice de Precios del Consumidor.

⁴ Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2018. *Aporte por provisión y regulación hídrica de los Parques Nacionales.* Valores actualizados a 2018.



PNN Los Nevados reducen la frecuencia de mantenimiento de equipos e infraestructura.

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

3. *Aporte con gran potencial para la bioprospección:* Las áreas protegidas abarcan dos (2) de las más importantes zonas de biodiversidad mundial (Chocó Biogeográfico y la Amazonía Colombiana) y ocho (8) de los cuarenta y un (41) distritos biogeográficos del país.
4. *Contribución a la mitigación y adaptación al cambio climático:* Según cálculos con información del IDEAM, al considerar sólo las coberturas boscosas del SPNN, se establece que el aporte generado por las áreas protegidas en cuanto a los contenidos de biomasa, carbono – C y carbono equivalente – CO₂e almacenado o no emitido, se encuentra entre un diecisiete y un veinte por ciento (17% - 20%) de los bosques del país y entre un doce y un trece por ciento (12% - 13%) por parte de las Áreas Aledañas – AA, estimadas a diez (10) kilómetros de los límites de las áreas protegidas, para un rango entre el veintinueve y el treinta y tres por ciento (29% - 33%) del total de los bosques a nivel nacional⁵; servicio de almacenamiento equivalente al cuatro por ciento (4%) del PIB del año 2012⁶. Más aún cuando dichas cifras se verán incrementadas en gran medida a nivel del SPNN, una vez se establezcan los contenidos de C y CO₂e almacenado por otros ecosistemas, como páramos, arrecifes, entre otros. "

Valoraciones del recurso hídrico adelantadas en las áreas del SPNN

Parques Nacionales Naturales de Colombia ha realizado valoración por la provisión y regulación del recurso hídrico que aporta el Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN) y en cuencas hidrográficas en 22 áreas protegidas.

La no conservación de las áreas protegidas del SPNN puede afectar estos servicios hidrológicos, sumado al control de la sedimentación, que afectaría el desarrollo social y económico del país, pues de ello dependen sectores de servicios y productivos como el hidro energético, el agrícola, el consumo humano, entre⁷, otros.

⁵ Szauer. M.T. 2014. Aportes del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN) en la captura y almacenamiento de carbono y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a las Estrategias Nacionales de Cambio Climático, en el contexto de los acuerdos de paz y desarrollo del país en el post-conflicto.

⁶ Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2018. *Regulación climática a nivel del SPNN*. Valores actualizados a 2018.

⁷ El SPNN aporta por provisión y regulación hídrica al país USD 3.439 millones anuales, que representa el 1,1 % del PIB (2017)

Como casos específicos se presentan en la Tabla 3 la importancia de la conservación del recurso hídrico en cuencas hidrográficas, para algunos de las 22 áreas protegidas que se han valorado.

Tabla 1. Implicaciones por afectación a los servicios ecosistémicos hidrológicos en áreas protegidas.

Dirección Territorial	Área Protegida	Importancia
Andes Occidentales	Parque Nacional Natural (PNN) Nevado del Huila - Cuenca del Río Baché	Ante la pérdida de recurso hídrico del PNN Nevado del Huila en la Cuenca del Río Baché, se afecta la producción agropecuaria que sustenta la economía de los Municipios de Aipe, Palermo y Santa María en el Huila, en aproximadamente \$ 63.500 millones de pesos al año.
	PNN Las Hermosas	En las cuencas conservadas del PNN Las Hermosas en el Valle del Cauca, se estima un 36% de agua adicional por la conservación de ecosistemas estratégicos, con lo cual se asegura la provisión de agua para el sector cañicultor que tiene una producción valorada en \$ 184.000 millones de pesos anuales. Ante la pérdida de recurso hídrico provisto por el PNN Las Hermosas se afectaría el abastecimiento de agua para el Distrito de Riego Triángulo del Tolima, lo cual podría generar pérdidas por hasta \$ 5.700 millones anuales.
	Santuario de Fauna y Flora (SFF) Galeras	Si se afecta la conservación de la microcuenca Mijitayo en el SFF Galeras, se corre el riesgo de desabastecimiento de agua a la capital del Departamento de Nariño con una población de medio millón de colombianos, además de generar pérdidas por aproximadamente \$ 5.562 millones anuales.
	PNN Los Nevados	Si no existiera el PNN Los Nevados en la cuenca del Río Chinchiná en el Departamento de Caldas, los sedimentos exportados aumentarían en 1.48 millones de toneladas anuales, lo que incrementaría los costos de remoción de sedimentos de la Central Hidroeléctrica de Caldas en \$ 3.286 millones anuales. Si no existiera el PNN Los Nevados en la cuenca del Río Otún en Perería, los sedimentos exportados aumentarían en 1.221 toneladas de suelo, lo que incrementaría los costos de remoción de sedimentos para la Empresa de Acueducto e incrementa el riesgo de desabastecimiento.

Dirección Territorial	Área Protegida	Importancia
	PNN Tatamá	Sin el recurso hídrico del PNN Tatamá en la cuenca del Río Risaralda en el municipio de Santuario Risaralda, se perderían aproximadamente más de 7.307 toneladas de café al año.
Caribe	PNN Paramillo	Sin el recurso hídrico de la Cuenca del Río Sínu, localizada en los Departamentos de Córdoba y Antioquia, se perjudicaría la generación de energía hidroeléctrica por valor de 2.13 billones de pesos. Adicionalmente se correría el riesgo de desabastecimiento de agua a más de 17 municipios de Córdoba con una población estimada de 1.156.000 habitantes.
Orinoquia	PNN Chingaza	Ante la pérdida de recurso hídrico del Parque Chingaza se corre el riesgo por desabastecimiento de agua a los más de 8 millones de la ciudad de Bogotá.
Andes Nororientales	PNN Serranía de los Yariguies	Sin el recurso hídrico del PNN Serranía de Los Yariguies en la Cuenca del Río La Colorada se afecta la provisión de agua para la actividad agropecuaria, lo que podría representar pérdidas por hasta \$206.721,71 millones anuales aproximadamente.
Pacífico	PNN Los Farallones de Cali	Si no existiera el PNN Farallones de Cali en la cuenca del Río Meléndez en la ciudad de Cali, se exportarían 1.8 millones de toneladas adicionales de sedimentos, lo que incrementaría los costos de remoción de sedimentos para el tratamiento de agua potable en \$22.815 millones anuales.

Fuente: SSNA – Parques Nacionales Naturales 2019

La deforestación en el Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN)

Las problemáticas que enfrenta la administración de Parques Nacionales Naturales, enfocadas principalmente a la deforestación, conllevan al deterioro de los ecosistemas y sus servicios ecosistémicos, al incumplimiento de los objetivos de conservación de la biodiversidad y a la falta de garantías en la oferta de los mencionados servicios.

Según información del IDEAM, los principales motores de deforestación son:

1. Praderización y malas prácticas de ganadería extensiva,
2. Cultivos de uso ilícito.
3. Extracción ilícita de minerales.
4. Infraestructura de transporte no planificada.
5. Ampliación frontera agrícola en áreas no permitidas y la tala ilegal.

Si bien la deforestación a nivel nacional se redujo en un 10% para el año 2018, según los mapas oficiales de IDEAM la deforestación en las Áreas Protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales – SPNN tuvo un incremento del 70%, pasando de 12.417 ha en 2017 a 21.048 ha en el 2018 (Ver Tabla 3).

Tabla 2. Cifras de Deforestación en el SPNN generadas de los Mapas de Cambio de Bosque del IDEAM

Año	Deforestación (Ha)	Incremento %
2016	10.717,68	
2017	12.416,78	15,9
2018	21.048,46	69,5

Fuente: Monitoreo de la Deforestación IDEAM

En resumen, en el año 2018 en el SPNN se deforestaron 2,5 hectáreas por hora o en términos de manzanas o cuadras bogotanas se deforestaron 3 cuadras por hora. Cabe resaltar que los altos niveles de deforestación también se explican por la desarticulación de las políticas territoriales y las políticas ambientales.

El Área Protegida que más se vio afectada por la deforestación fue el Parque Nacional Tinigua, el cual tuvo un incremento del 218,7% en el último año, pasando de 3.285 hectáreas deforestadas en el 2017 a 10.470,41 en el 2018 (Ver Tabla 2). Siendo la praderización, malas prácticas de ganadería extensiva y los cultivos de uso ilícito las actividades que más afectaron el PPN Tinigua.

Tabla 3. Cifras de Deforestación en el PNN Tinigua generadas de los Mapas de Cambio de Bosque del IDEAM

Año	Deforestación (ha)	Incremento %
2016	1.409,53	
2017	3.285,16	133,1
2018	10.470,41	218,7

Fuente: Monitoreo de la Deforestación IDEAM

Necesidades financieras de Parques Nacionales Naturales

De acuerdo con lo reportado por Parques Nacionales Naturales, la asignación de recursos al sector ambiental ha venido disminuyendo en términos reales, y allí el Sistema Nacional de Áreas Protegidas es uno de los más afectados. Para el caso de Parques Nacionales Naturales, a julio de 2018, contaba con un área de 17'466.974 Has y ahora, al incluir a los Distritos Nacionales de Manejo Integrado – DMI Yuruparí, Cabo Manglares y Cinaruco, delegados a Parques Nacionales Naturales por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para su administración y manejo, los cuales tienen extensiones de 2'700.000 Has, 190.282 Has y 332.000 Has respectivamente, dicha área se extendió a 20'681.085 Has, hecho que pone en evidencia el aumento que han tenido las áreas protegidas, en cumplimiento de las metas del Convenio de Diversidad Biológica. Sin embargo, este



factor de extensión de áreas genera un mayor gasto que no se ve equiparado a la asignación del Presupuesto General de la Nación y a los recursos autogenerados. Esto se refleja a través de la brecha financiera estimada de \$426 millones anuales calculada para el escenario óptimo mejorado (a precios 2019₂).

Para el caso de Parques Nacionales Naturales, en la exposición de motivos del proyecto de Ley en cuestión se establece que:

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

Paralelamente, resulta importante resaltar que la orientación de las exenciones tributarias generadas favorece al mejoramiento de la gestión ambiental en procesos industriales, mas no a la protección, recuperación y monitoreo de ecosistemas. Ecoversa (2009)⁸ expone que los incentivos otorgados entre 2005 y el 2007 por el antiguo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a través de la Dirección de Licencias Ambientales, tuvieron un valor superior a los \$112.000 millones de pesos, beneficiando a 272 empresas e incentivando inversiones con beneficios ambientales tangibles por más de \$300.000 millones; donde un 31% de dichas inversiones fue destinado a la descontaminación hídrica y un 15% al control de la descontaminación del aire, pero en ningún caso se beneficiaron actividades de conservación.”

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

⁸ Citado por Palacios, María Teresa. Las exenciones y su relación por la conservación y uso sostenible de los recursos naturales. Documento de Trabajo, Proyecto Incentivos a la Conservación, Fondo Patrimonio Natural, agosto 2010.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 113 DE 2019 CÁMARA

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY RADICADO	MODIFICACIONES PROPUESTAS POR LOS PONENTES	COMENTARIO
<p>"Por medio de la cual se crea la Estampilla Pro – Parques Nacionales Naturales y se dictan otras disposiciones."</p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:</p>	<p>"Por medio de la cual se crea la Estampilla Pro – Parques Nacionales Naturales y se dictan otras disposiciones."</p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:</p>	
<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> Créase y emítase la estampilla "Pro – Parques Nacionales Naturales" por un término de treinta (30) años.</p>	<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> Créase y emítase la estampilla "Pro – Parques Nacionales Naturales" por un término de treinta (30) años.</p>	Sin cambios
<p>Artículo 2°. <i>Naturaleza jurídica.</i> La estampilla "Pro – Parques Nacionales Naturales" es una contribución parafiscal con destinación específica para el financiamiento de la administración y manejo de las áreas protegidas administradas por Parques Nacionales Naturales de Colombia.</p>	<p>Artículo 2°. <i>Naturaleza jurídica.</i> La estampilla "Pro – Parques Nacionales Naturales" es una contribución parafiscal tasa con destinación específica para el financiamiento de la administración y manejo de las áreas protegidas administradas por Parques Nacionales Naturales de Colombia.</p>	<p>Consideramos pertinente la modificación de "contribución parafiscal" por "tasa", toda vez que en la primera, es necesaria la retribución en el mismo sector, dado que los contribuyentes deben ser los mismos beneficiarios de la contribución (art. 11 y 29 del Decreto 111 de 1996), y la segunda, se impone como consecuencia del aprovechamiento del dominio</p>

		público, la prestación de servicios o la realización de actividades dentro del sector público.
<p>Artículo 3°. Destinación de los recursos. Los recursos que se recauden mediante la estampilla se destinarán a la conservación de las áreas administradas por Parques Nacionales Naturales de Colombia.</p>	<p>Artículo 3°. Destinación de los recursos. Los recursos que se recauden mediante la estampilla se destinarán a la conservación de las áreas administradas por Parques Nacionales Naturales de Colombia.</p> <p>Parágrafo: Del recaudo anual de la estampilla "Pro – Parques Nacionales Naturales", solo se podrá destinar hasta el 10% para gastos de funcionamiento, en lo relacionado a aumento de planta de personal.</p>	<p>Consideramos oportuno la adición del párrafo con relación a gastos de funcionamiento en lo que respecta a aumento de la planta de personal, toda vez que existe un déficit en el número de cargos por extensión de área protegida.</p>
<p>Artículo 4°. Hecho generador. El hecho generador lo constituye el otorgamiento de licencias ambientales para el desarrollo de proyectos, obras o actividades por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).</p>	<p>Artículo 4°. Hecho generador. El hecho generador lo constituye el otorgamiento de licencias ambientales para el desarrollo de proyectos, obras o actividades por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).</p>	<p>Sin cambios</p>
<p>Artículo 5°. Sujeto pasivo. El tributo estará a cargo de la persona natural o jurídica beneficiaria de la licencia ambiental.</p>	<p>Artículo 5°. Sujeto pasivo. El tributo La tasa estará a cargo de la persona natural o jurídica beneficiaria de la licencia ambiental.</p>	<p>Consideramos pertinente la modificación de "contribución parafiscal" por "tasa", toda vez que en la primera, es necesaria la retribución en el mismo sector, dado que los contribuyentes deben ser los mismos beneficiarios de la</p>

		<p>contribución (art. 11 y 29 del Decreto 111 de 1996), y la segunda, se impone como consecuencia del aprovechamiento del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades dentro del sector público.</p>
<p>Artículo 6°. Sujeto Activo. El acreedor de la obligación tributaria del sujeto pasivo será Parques Nacionales Naturales de Colombia.</p>	<p>Artículo 6°. Sujeto Activo. El acreedor de la obligación tributaria contribución del sujeto pasivo será Parques Nacionales Naturales de Colombia.</p>	<p>Se modifica, entendiendo los cambios realizados a los artículos anteriores.</p>
<p>Artículo 7°. Base gravable y tarifa. La base gravable es el valor del proyecto, obra o actividad licenciada y la tarifa corresponderá al cero punto cinco por ciento (0.5%) del valor del proyecto, obra o actividad.</p> <p>Parágrafo: Para los proyectos, obras o actividades de generación de energía a través de fuentes renovables no convencionales, la base gravable corresponderá al (60%) del valor del proyecto, obra o actividad licenciado.</p>	<p>Artículo 7°. Base gravable y tarifa. La base gravable es el valor del proyecto, obra o actividad licenciada y la tarifa corresponderá al cero punto cinco por ciento (0.5%) del valor del proyecto, obra o actividad.</p> <p>Parágrafo: Para los proyectos, obras o actividades de generación de energía a través de fuentes renovables no convencionales, la base gravable corresponderá al (60%) del valor del proyecto, obra o actividad licenciado.</p>	<p>Sin cambios</p>
<p>Artículo 8°. Recaudo. El sujeto pasivo deberá consignar el valor de la estampilla en la subcuenta especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Fondo Nacional Ambiental – FONAM. Parques Nacionales Naturales de Colombia realizará un informe de ingresos que</p>	<p>Artículo 8°. Recaudo. El sujeto pasivo deberá consignar el valor de la estampilla en la subcuenta especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Fondo Nacional Ambiental – FONAM. Parques Nacionales Naturales de Colombia realizará un informe de ingresos que</p>	<p>Sin cambios</p>

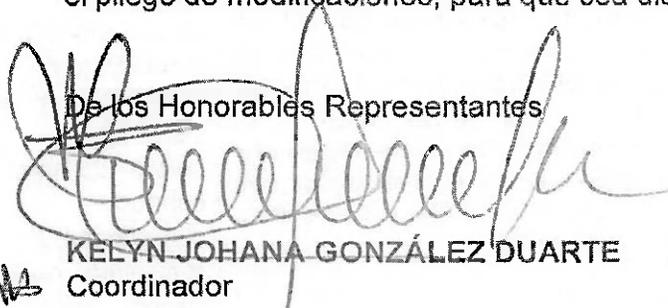
<p>permitirá determinar el valor recaudado mes a mes.</p> <p>Parágrafo: El recaudo anual no podrá superar la brecha financiera de Parques Nacionales Naturales que corresponde a 426 mil millones para el año 2019, cuyo valor incrementará anualmente un 4% del IPC certificado de la vigencia fiscal anterior.</p>	<p>permitirá determinar el valor recaudado mes a mes.</p> <p>Parágrafo: El recaudo anual no podrá superar la brecha financiera de Parques Nacionales Naturales que corresponde a 426 mil millones para el año 2019, cuyo valor incrementará anualmente un 4% del IPC certificado de la vigencia fiscal anterior.</p>	
<p>Artículo 9°. <i>Administración de los recursos.</i> Los recursos recaudados serán administrados por la subcuenta especial para el Sistema de Parques Nacionales Naturales del FONAM, de que trata el artículo 246 de la Ley 1753 de 2015.</p>	<p>Artículo 9°. <i>Administración de los recursos.</i> Los recursos recaudados serán administrados por la subcuenta especial para el Sistema de Parques Nacionales Naturales del FONAM, de que trata el artículo 246 de la Ley 1753 de 2015.</p>	Sin cambios
<p>Artículo 10°. <i>Fiscalización y Control.</i> El órgano fiscal competente ejercerá el correspondiente control. El incumplimiento de esta obligación generará las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales correspondientes.</p> <p>Parágrafo 1. El Fondo Nacional Ambiental – FONAM presentará informes anuales al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y al Congreso de la República de Colombia, con la especificación de los recursos recibidos y el detalle de la ejecución de los mismos.</p> <p>Parágrafo 2. El Congreso de la República de Colombia podrá en cualquier momento, ejercer debate de control político a Parques Nacionales Naturales de Colombia sobre los recursos captados por concepto de la estampilla formalizada en la presente Ley.</p>	<p>Artículo 10°. <i>Fiscalización y Control.</i> El órgano fiscal competente ejercerá el correspondiente control so pretexto de incurrir en causal de mala conducta, y las demás responsabilidades de orden fiscal y penal a que haya lugar. El incumplimiento de esta obligación generará las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales correspondientes.</p> <p>Parágrafo 1. El Fondo Nacional Ambiental – FONAM presentará informes anuales al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y al Congreso de la República de Colombia, con la especificación de los recursos recibidos y el detalle de la ejecución de los mismos.</p> <p>Parágrafo 2. El Congreso de la República de Colombia podrá en cualquier momento, ejercer debate de control político a Parques Nacionales Naturales de Colombia sobre los recursos captados por concepto de la estampilla formalizada en la presente Ley.</p>	<p>Consideramos necesaria la modificación, en primer lugar para cambiar la redacción, y en segundo, se quiere tipificar la conducta disciplinaria como gravísima, esto a través de la inclusión “so pretexto de incurrir en causal de mala conducta”. Por demás, manifestar que todas las acciones son independientes, y por ende, las responsabilidades generadas en la fiscalización y control, responderán a los órdenes fiscal,</p>

		disciplinario y penal.
Artículo 11°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.	Artículo 11°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.	Sin cambios

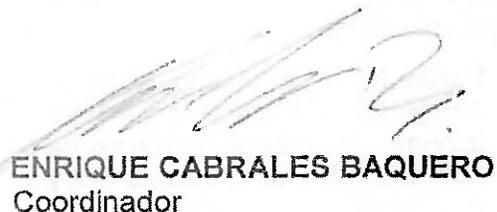
VI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en la sustentación aquí contenida, presentamos a consideración de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes ponencia FAVORABLE y solicitamos la continuación del Proyecto de Ley N° 113 de 2019 Cámara, junto con el pliego de modificaciones, para que sea discutida en primer debate.

De los Honorables Representantes

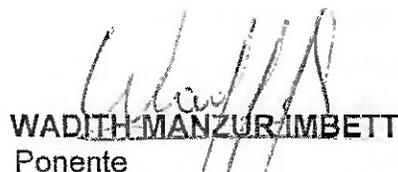


KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE
Coordinador

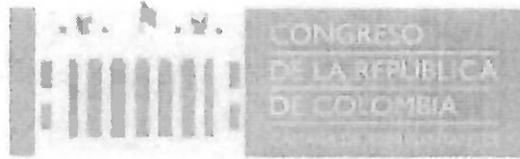


ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Coordinador

Katherine Miranda P.
KATHERINE MIRANDA PEÑA
Ponente



WADITH MANZUR IMBETT
Ponente



TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY N° 113 DE 2019 CÁMARA “Por medio de la cual se crea la Estampilla Pro - Parques Nacionales Naturales y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

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

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

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

Parágrafo 1. Del recaudo anual de la estampilla “Pro – Parques Nacionales Naturales”, solo se podrá destinar hasta el 10% para gastos de funcionamiento, en lo relacionado a aumento de planta de personal.

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

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

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

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

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

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

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

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

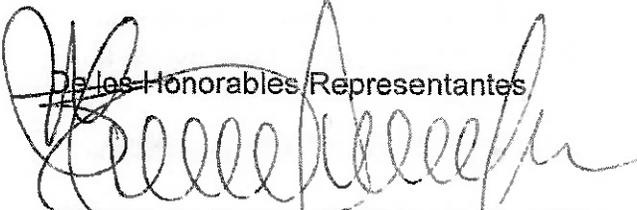
Artículo 10°. Fiscalización y Control. El órgano fiscal competente ejercerá el correspondiente control so pretexto de incurrir en causal de mala conducta, y las demás responsabilidades de orden fiscal y penal a que haya lugar.

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

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

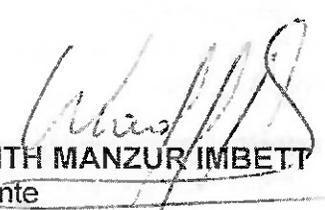
Artículo 11°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y derogan todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Representantes


KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE
Coordinador


ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Coordinador


KATHERINE MIRANDA PEÑA
Ponente


WADITH MANZUR IMBETT
Ponente

**CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(ASUNTOS ECONÓMICOS)**

Bogotá, D.C. 15 de octubre de 2019. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate del **Proyecto de Ley 113 de 2019 Cámara "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA ESTAMPILLA PRO - PARQUES NACIONALES NATURALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**, presentado por los Honorables Representantes: **KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE, KATHERINE MIRANDA PEÑA, ENRIQUE CABRALES BAQUERO, WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT**, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

<small>Los abajo firmantes declaramos que hemos revisado con diligencia el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, lo presentamos para la firma.</small>		
<small>Proyectó:</small>	<small>Alix Victoria Ardila Guzmán</small>	
<small>Revisó</small>	<small>Alexander Bebeño Urrea</small>	<small>Fecha: 16 de octubre de 2019</small>

1

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

1

1

1