

Bogotá, DC

Honorable Representante
HECTOR MAURICIO CUELLAR PINZÓN
Hector.cuellar@camara.gov.co

Comisión Quinta de Cámara- Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
Ciudad

Honorable Representante
ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
andres.calle@camara.gov.co
Presidente de la Plenaria Cámara
Cámara de Representantes
Ciudad

Doctor
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General
Cámara de Representantes
secretaria.general@camara.gov.co
Ciudad

Asunto: Concepto Proyecto de Ley No. 129 de 2022 de Cámara "Por medio del cual se modifica el artículo 34 de la Ley 99 de 1993

Respetada Cámara de Representantes:


Una vez realizado el análisis sobre el proyecto de ley del asunto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible presenta los comentarios y consideraciones sobre la iniciativa legislativa, de conformidad con las funciones y competencias asignadas por la Ley 99 de 1993 y el Decreto Ley 3570 de 2011.

Cordialmente,


MARÍA SUSANA MUHAMAD GONZÁLEZ
Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Aprobó: Mauricio Cabrera/ Viceministro de Políticas y Normalización Ambiental
Tatiana Roal/ Viceministra de Ordenamiento Ambiental del Territorio
Alicia Baquero Ortega/ Jefe Oficina Asesora Jurídica
Revisó: Gustavo Adolfo Carrión Barrero- Director de Ordenamiento Ambiental Territorial
Miguel Angel Julio- Subdirector de Educación y Participación
Nestor Garzón - Director de Cambio Climático y Gestión del Riesgo
Jose Manuel Perea Garcés- Jefe-ONVS

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el presente documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales y/o técnicas vigentes y, por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma del Remitente.

	Al responder por favor citese este número 10002024E2004931	
	Fecha Radicado: 2024-02-21 18:29:29	
	Codigo de Verificación: dfebb	Folios: 0
	Radicator: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0
	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	

CONCEPTO TÉCNICO JURÍDICO- PROYECTO DE LEY No. 129 de 2022 CÁMARA

“Por el cual se adoptan criterios ambientales generales para la protección de la Amazonía, se adoptan mecanismos de pago por servicios ambientales para su ordenamiento y conservación, y se dictan otras disposiciones”

A continuación, se presenta la posición del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en relación del proyecto de Ley No. 129 de 2022, *“Por el cual se adoptan criterios ambientales generales para la protección de la Amazonía, se adoptan mecanismos de pago por servicios ambientales para su ordenamiento y conservación, y se dictan otras disposiciones”*, que tiene su origen en la Cámara de Representantes. Se desarrollará el concepto a partir de observaciones generales sobre el objeto del proyecto de ley, su justificación en la exposición de motivos, los antecedentes de la iniciativa en las legislaturas anteriores y las consideraciones técnico-jurídicas producto de su análisis; después, se consignarán las apreciaciones sobre el articulado, mencionando las sugerencias de modificación, según sea el caso; para concluir con un pronunciamiento del impacto fiscal y la conveniencia de la propuesta legislativa para la defensa del ambiente y el desarrollo sostenible.

1. Observaciones generales

1.1. Objeto

El proyecto de ley señala que su objeto consiste en *“(...) dictar lineamientos y establecer criterios ambientales generales que deberán tener en cuenta las entidades públicas y los particulares para la protección de la Amazonía, promover la conservación y restauración de los ecosistemas amazónicos, y establecer un desincentivo al desperdicio de agua, denominado en esta Ley como Contribución por consumo excesivo de agua y servicio ambiental de la Amazonía de ríos voladores, con destino a su ordenamiento territorial, protección y conservación.”*

1.2. Motivación

La justificación inicial expresada en la iniciativa, se da a partir de la necesidad de definir aspectos generales y orientadores para el reconocimiento de derechos en la Amazonia; como la protección, conservación, mantenimiento, inversión sostenible y la restauración de sus ecosistemas, aspectos que refiere señalar en los artículos iniciales; además de atender problemáticas estructurales como la minería ilegal, deforestación, incendios; el enfoque excesivamente antropocéntrico en la manera en que usualmente se ha estimado el valor de los ecosistemas al momento de evaluarlos y tomar decisiones públicas sobre éstos; la necesidad de conservar y restaurar ecosistemas, en equilibrio con las necesidades humanas de aprovechamiento de los recursos y desarrollo sostenible; y la necesidad de ordenar el territorio sin afectar las competencias del nivel local.

1.3. Antecedentes

Esta iniciativa es de la autoría de Carlos Ardila Espinosa, Representante a la Cámara y cuenta con una serie de proposiciones modificatorias, de adición, eliminación y sustitución, para su verificación.

1.4. Consideraciones técnico - jurídicas

El problema jurídico para resolver en esta ocasión consiste en analizar la procedencia de las proposiciones expresadas por los representantes José Octavio Cardona León, Carlos Ardila Espinosa, y Ermes Evelio Pete Vivas frente a la iniciativa legislativa que se propone en los 15 artículos que hacen parte de este Proyecto de Ley.

Al respecto, se advierte que *“(...) la Constitución Política de Colombia de 1991 señaló entre los deberes*

ambientales del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, concertar las áreas de especial importancia ecológica y planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución. Además, debe prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales, exigir la reparación de los daños causados y colaborar con otras naciones en la protección de ecosistemas fronterizos.”¹

Adicionalmente la Ley 99 de 1993 consagró entre los principios generales que debe seguir la política ambiental colombiana, que la biodiversidad del país por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, debe ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible y adoptó los principios de Río de Janeiro de manera vinculante para el país, entre los que se encuentra el principio de precaución.

De igual forma el artículo 5, numeral 40 de la Ley 99 de 1993, señaló como función del ahora Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, fijar con carácter prioritario, las políticas ambientales para la Amazonía colombiana de acuerdo con el interés nacional de preservar este ecosistema, al respecto y entre otros temas Colombia aprobó el Convenio sobre Diversidad Biológica mediante la Ley 165 de 1994, en el que se establecen estrategias de conservación *in situ* para los países Parte, entre las que sobresalen las siguientes: la elaboración de directrices para la selección, establecimiento y la ordenación de áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica y en la medida de lo posible, debe promover la protección de ecosistemas de hábitats naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales.

En este marco normativo, el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, incluye en su artículo tercero, cinco (5) ejes de transformaciones que soportan el desarrollo de los cambios necesarios y urgentes en el país. Es del caso destacar, que existe un marco legal bastante robusto dentro del PND, y exige una normativa que responda a los retos y exigencias internacionales, como es el caso de la Ley 2273 de 2022, en revisión constitucional, por medio de la cual se aprobó el “Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe”, adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018.

En el análisis de la idoneidad, se sugiere atender las normas que sobre regulación del recurso hídrico existen en Colombia, el Decreto 1076 de 2015, así como las normas que se refieren al ordenamiento territorial, tales como la Ley 388 de 1997 y la Ley 1454 de 2011. En este entendido, la Ley 99 de 1993 en su artículo 5, establece diversas funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, orientadas a establecer las políticas públicas ambientales, la protección de los recursos naturales, ordenar el desarrollo de territorios con el componente ambiental, garantizar a la población su seguridad en los diferentes asentamientos al relacionarse con el ambiente garantizando su sostenibilidad.

De manera especial el numeral 8 del citado artículo de la Ley 99 de 1993, instituye que es deber del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, “*evaluar los alcances y efectos económicos de los factores ambientales, su incorporación al valor de mercado de bienes y servicios y su impacto sobre el desarrollo de la economía nacional y su sector externo; su costo en los proyectos de mediana y grande infraestructura, así como el costo económico del deterioro y de la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables y realizar investigaciones, análisis y estudios económicos y fiscales en relación con los recursos presupuestales y financieros del sector de gestión ambiental y con los impuestos, tasas, contribuciones, derechos, multas e incentivos con él relacionados.*”

De esta forma, se afirma que la normativa orientada a establecer cargas y otro tipo de regulaciones en la Amazonía

¹ <https://archivo.minambiente.gov.co/images/normativa/app/resoluciones/63-res%20929%20de%202018.pdf>
F-E-SIG-26-V4. Vigencia 08/08/2022

en relación con el agua sus servicios ecosistémicos y el ordenamiento de territorio, deberá atenderse principalmente al nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, y partir de una visión sistémica del ambiente, la investigación científica y social, para la reflexión crítica de problemas de diagnóstico ambiental.

2. Apreciaciones sobre el articulado

A continuación, se presentan observaciones puntuales sobre el articulado:

ARTÍCULO 3. Reconocimiento de la Amazonía como sujeto de derechos	COMENTARIOS
<p>Se reconoce a la Amazonía como sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento, inversión sostenible y restauración a cargo del Estado. En consecuencia, las entidades públicas y los particulares velarán por el respeto de estos, observarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, y estarán legitimados para exigirlos por vía judicial y administrativa.</p>	<p>El reconocimiento a la Amazonía como sujeto de derechos fue hecho por la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia 4360 del 5 de abril de 2018, como <i>“titular de la protección, de la conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las entidades territoriales que la integran”</i>. Este artículo es confuso frente a las disposiciones existentes y su aplicabilidad.</p> <p>Por lo anterior se debería eliminar.</p>
Parágrafo	COMENTARIOS
<p>El reconocimiento que se hace en el presente artículo en ninguna medida podrá afectar los derechos adquiridos.</p>	<p>En el mismo sentido, se advierte que este parágrafo desconoce los antecedentes jurisprudenciales existentes en materia de derechos adquiridos, lo anterior teniendo en cuenta que en el ámbito del derecho público y en materia ambiental no es posible hablar de derechos adquiridos de manera absoluta.</p> <p>Al punto, la Corte Constitucional explicó el alcance del “derecho adquirido” en derecho público de la siguiente manera:</p> <p><i>“Es relevante resaltar lo establecido en el primer inciso del artículo 58 de la Carta que alude, en realidad, a la forma en que los derechos de los particulares se manifiestan a lo largo de su vigencia. Menciona primero situaciones particulares y concretas que no tienen ni llegan a tener vínculo alguno con la utilidad pública o el interés social, en este caso, luego de cumplidos los requisitos establecidos en la ley y configurados los derechos estos no pueden ser descuidados o vulnerados arbitrariamente, luego, cualquier modificación a los mismos debe tener el consentimiento válido de su titular como garantía de libertad y seguridad jurídica.”</i></p>

En segundo lugar y de notable relevancia para el análisis del asunto que ocupa la atención de la Sala, se refiere a aquellas situaciones particulares y concretas que nacen o se desarrollan en contextos asociados a la utilidad pública o al interés social. En este supuesto, **la segunda parte del artículo 58 de la Constitución advierte que, aunque existan derechos de los particulares ellos deberán ceder en caso de conflicto con dicha utilidad o interés.**

Es a partir de esta consideración que la Corte Constitucional ha señalado que en derecho público no resulta posible hablar de derecho adquirido propiamente dicho. Así, en la sentencia C-604 de 2000 indicó:

"La institución de los derechos adquiridos propiamente tales, solamente se aplica en el derecho privado pues en el derecho público la doctrina y la jurisprudencia consideran que es más apropiado hablar de situaciones jurídicas consolidadas. (...) Esta diferencia adquiere mayor relevancia cuanto se trata de disposiciones de carácter tributario. Por ello señaló la Corte en sentencia anterior, (...) que "en este campo no existe el amparo de derechos adquiridos pues la dinámica propia del Estado obliga al legislador a modificar la normatividad en aras de lograr el bienestar de la colectividad en general; en consecuencia, nadie puede pretender que un determinado régimen tributario lo rija por siempre y para siempre, esto es, que se convierta en inmodificable."

En esa misma dirección la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta del Consejo de Estado, en la sentencia de 20 de marzo de 1970 expresó:

"Surge de allí una diferencia específica entre las situaciones jurídicas individuales o derechos subjetivos que emanan del derecho privado y las que se derivan de normas de derecho público. Mientras las primeras deben ser respetadas íntegramente a su titular por todos los demás particulares, por la autoridad y por la ley, que no puede vulnerarlos ni desconocerlos sino apenas regular su ejercicio, aquellas que nacen del derecho público son susceptibles de modificaciones en el futuro y aun

	<p><i>de ser extinguidas por obra de la voluntad legislativa en aras del interés supremo de la colectividad y de sus necesidades inmanentes de progreso y equilibrio social".[4]</i></p> <p><i>Conforme a lo anterior, sin perjuicio de la obligación de indemnizar a cargo del Estado, a los derechos de los particulares será posible afectarlos, delimitarlos o restringirlos. Es decir, se trata de derechos que no resultan intangibles y, en esa medida, las autoridades públicas en ejercicio de sus competencias legales pueden intervenir en ellos de diferentes maneras. Esta comprensión tiene relación con la función social-ecológica de la propiedad y con la regla que prevé la posibilidad de expropiación, siempre y cuando se indemnicen los perjuicios causados. Al respecto ha sostenido este Tribunal:</i></p> <p><i>"Sin embargo, es necesario precisar que la regla precedente no es absoluta, porque ella misma prevé la posibilidad de que se puedan afectar, los referidos derechos "cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida", evento en el cual "el interés privado deberá ceder al interés público o social". Ello explica, que no obstante el respeto que merecen los referidos derechos sea posible decretar su expropiación, utilizando las modalidades previstas en la Constitución, o que se puedan imponer limitaciones, obligaciones o cargas especiales, con el fin de asegurar la función social de la propiedad y de la función ecológica que le es inherente."[5]"²</i></p>
<p>ARTÍCULO 4. Principios generales</p>	<p>COMENTARIOS</p>
<p>Sin perjuicio de los principios generales que en materia ambiental dicta la Ley 99 de 1993 y demás normas concordantes, para la protección de la Amazonía se tendrán en cuenta los siguientes principios: [...]</p>	<p>Se proponen unos principios adicionales a los previstos en la Ley 99 de 1993, para regir la política ambiental para la protección de la Amazonía.</p> <p>Resulta discutible la necesidad de plantear principios para ecosistemas específicos; más aun teniendo en cuenta que los principios son directrices universales y abstractas, que corresponden a ideas fundamentales para la interpretación de disposiciones del ordenamiento jurídico nacional.</p>

² Corte Constitucional - Sentencia C-192/16
F-E-SIG-26-V4. Vigencia 08/08/2022

	<p>Adicionalmente, sobre el principio de "3. Regulación de los mercados en materia ambiental", es importante especificar a qué mercados se está haciendo referencia.</p> <p>Otros principios como el de Transparencia de la información son redundantes jurídicamente, en tanto ya existen cuerpos normativos que integralmente regulan la materia como lo es la Ley 1712 de 2014.</p>
<p>ARTÍCULO 5. Criterios de Infraestructura verde multimodal para la Amazonía</p>	<p>COMENTARIOS</p>
<p>El Ministerio de Transporte desarrollará, reglamentará, revisará y ajustará periódicamente de acuerdo al ciclo de las políticas públicas, los criterios de infraestructura verde multimodal para la ejecución de proyectos en la región amazónica. Estos criterios deben garantizar la construcción, mejoramiento, mantenimiento y rehabilitación de los corredores viales o multimodales priorizados, teniendo en cuenta los criterios de evaluación ambiental y promoviendo el desarrollo sostenible de la región.</p>	<p>Para este artículo se sugiere disponer de un glosario que contenga términos de elevado aspecto técnico entre otros, infraestructura verde multimodal. Así mismo, consultar al Ministerio de Transporte, al ser el competente en dicha materia.</p>
<p>ARTÍCULO 6. Sistema de trazabilidad forestal</p>	<p>COMENTARIOS</p>
<p>El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, diseñará, reglamentará, revisará y ajustará periódicamente, de acuerdo al ciclo de las políticas públicas, un Sistema de Trazabilidad Forestal que permita racionalizar y hacer ambientalmente sostenible el aprovechamiento, transporte, almacenamiento, transformación y comercialización de productos maderables y no maderables.</p> <p>La implementación de dicho sistema se efectuará dentro del año siguiente a su diseño, y se procurará su interoperabilidad.</p> <p>Para dar cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá optimizar los programas e iniciativas que se encuentren en implementación o desarrollo al momento de expedición de la presente Ley.</p>	<p>Se sugiere especificar si este Ministerio también será responsable del monitoreo y reporte, y explicar cómo se relaciona con los entes territoriales, el SINCHI, la CDA y Corpoamazonía, entre otros.</p> <p>Adicionalmente, se debe advertir sobre la existencia de: el Sistema de Información Forestal (SNIF); el Sistema de Monitoreo de bosque y Carbono (SMBYC); el Sistema de Información Ambiental Territorial de la Amazonia Colombiana SIAT-AC; y el Inventario Forestal Nacional (IFN) que cumplen con hacer la asignación de cupos de aprovechamiento. Por lo cual, se sugiere fortalecer la información en los sistemas ya existentes, lo cual puede responder a la finalidad del presente artículo.</p>
<p>ARTÍCULO 7. Sistema de información integrado para la toma de decisiones de ordenamiento</p>	<p>COMENTARIOS</p>
<p>Dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la presente Ley, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo</p>	<p>Sobre esta propuesta debe partirse de las competencias establecidas en el artículo 5 de la Ley</p>

<p>Sostenible generará, reglamentará, revisará y ajustará periódicamente un sistema para la unificación y articulación de sistemas de información de los sectores minero energético, agropecuario, transporte e infraestructura, ambiental, entre otros, relacionados con la Amazonía, que apoye la toma de decisiones de ordenamiento y de desarrollo en diferentes escalas.</p>	<p>99 de 1993 para el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, teniendo en cuenta que entre sus funciones sólo están las de <u>establecer el Sistema de Información Ambiental</u>, y por ello no podría adelantar las actividades que se le señalan en este artículo.</p> <p>Al respecto, las entidades con competencia y capacidad institucional para articular sistemas de información de todos los sectores son el IGAC y el DNP.</p> <p>Por otro lado, se debe tener en cuenta que la Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026. Colombia potencia mundial de la vida", en su artículo 53, creó el Sistema de Administración del Territorio- SAT, entendido como "como el conjunto de procesos, acuerdos interinstitucionales, marcos legales, estándares, infraestructuras de datos y tecnologías que se requieren para facilitar la colaboración armónica entre los distintos niveles de decisión pública, la participación de la ciudadanía, los campesinos, los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y el uso de la información territorial en la toma de decisiones integrales y coordinadas y la adecuada prestación de servicios al ciudadano relacionados con derechos, restricciones y responsabilidades sobre la tenencia, uso, valor y desarrollo del territorio", en concordancia con lo cual, se sugiere tener en cuenta las herramientas y mecanismos ya establecidos en la normatividad vigente respecto a la simplificación de los instrumentos de planificación del territorio.</p> <p>Así las cosas, se advierte que la inclusión de este artículo es inconveniente puesto que pretende incluir en el marco legal un asunto ya incorporado en el PND vigente y que se encuentra en proceso reglamentación, en suma, a que le otorga funciones al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sin tener en cuenta su marco competencial.</p> <p>Por último, crear un sistema de estas características implica apropiaciones presupuestales cuantiosas, lo que hace necesario un concepto por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p>
<p>ARTÍCULO 8. Semilleros y Viveros.</p>	<p>COMENTARIOS</p>
<p>Todas las entidades e instituciones públicas o de</p>	<p>Se sugiere ajustar "Corporaciones Autónomas</p>

<p>capital mixto que tengan sedes, oficinas, batallones, sucursales o cualquier tipo de presencia institucional en el bioma amazónico, propenderán, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales y las entidades locales y nacionales competentes, por la conformación de semilleros y viveros con especies nativas de su jurisdicción, con el fin de resguardar la biodiversidad y aprovecharlos para los planes de reforestación y restauración de ecosistemas que sean pertinentes.</p> <p>Para el efecto, las distintas entidades podrán adelantar convenios interadministrativos, entre ellas o con entidades sin ánimo de lucro, y realizar aportes o desarrollar autónomamente los semilleros y viveros. Las entidades también podrán suscribir convenios interadministrativos o con entidades sin ánimo de lucro para las actividades de reforestación, conservación y recuperación de ecosistemas.</p> <p>De igual manera las entidades podrán adelantar convenios interadministrativos con las Corporaciones Autónomas Regionales y las entidades locales y nacionales competentes o con entidades sin ánimo de lucro para el desarrollo de proyectos de implementación de sistemas de biotecnología a base de biogestores que utilicen los residuos orgánicos generados por estas entidades para producir biofertilizantes que serán utilizados como insumo para la restauración y/o recuperación de suelos de degradados y como insumo para el desarrollo de actividades de reforestación en el área del bioma amazónico colombiano en el que tengan presencia, como mecanismo de aporte a su recuperación biológica y ambiental.</p>	<p>Regionales” por “Corporaciones para el Desarrollo Sostenible”</p> <p>Por otra parte, teniendo en cuenta que la Amazonía cuenta con una red de viverismo comunitario, se recomienda mapear, visibilizar y apoyar a las redes ya existentes.</p> <p>A su vez, se sugiere identificar y promover los procesos de manejo de residuos a través de compostaje que se realizan en los niveles comunitarios y que pueden aportar de manera significativa a la recuperación de suelos.</p> <p>Por lo cual, se recomienda que se realice un mapeo de las actividades y proyectos que al respecto se adelantan en territorio para determinar la real pertinencia y necesidad de su inclusión en el marco legal.</p>
<p>ARTICULO 9. Apoyo técnico del gobierno central para el ordenamiento territorial de la Amazonía.</p>	<p>COMENTARIOS</p>
<p>Sin perjuicio de las competencias y deberes de los entes territoriales, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con las demás entidades competentes, y en atención periódica al Sistema de información integrado para la toma de decisiones de ordenamiento de que trata esta ley, generará una estrategia y apoyará el diseño y formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial, Esquemas de Ordenamiento Territorial y Planes de Ordenamiento Forestal, de los municipios y entidades</p>	<p>Desde el Minambiente se comparte la necesidad de la generación de una estrategia nacional de apoyo y asistencia técnica para el fortalecimiento de las capacidades de los entes territoriales, autoridades ambientales, comunidades y demás actores institucionales y sociales que intervienen en los procesos de ordenamiento territorial.</p> <p>Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el liderazgo de la estrategia debe ser asumido por el DNP y no por este Ministerio, puesto que supera las competencias</p>

<p>territoriales que conforman el bioma amazónico.</p> <p>Para el efecto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá hacer uso de los recursos del Fondo Nacional Ambiental de que trata la presente ley, o de cualquier otro recurso que estime pertinente y se encuentre autorizado por la Ley.</p>	<p>del sector ambiental, y se sugiere que su formulación sea realizada con la participación de los Ministerios de Vivienda, Agricultura, Ambiente, Educación, Interior y con la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.</p> <p>De otro lado y en cuanto a la referencia que se hace del “Fondo Nacional Ambiental de que trata la presente ley”, revisado el proyecto de ley no se advierte en ninguno de sus apartados la referencia alguna al señalado Fondo, no su concepción o regulación, por lo cual debe aclararse el fondo al que se hace referencia y tenerse en cuenta los fondos existentes en materia ambiental.</p>
<p>ARTÍCULO 10. Contribución por consumo excesivo de agua y servicio ambiental de la Amazonía de ríos voladores.</p>	<p>COMENTARIOS</p>
<p>Créase la Contribución por consumo excesivo de agua y servicio ambiental del ciclo del agua o “ríos voladores”, esto es, el servicio ambiental de aguas lluvias aprovechables para los sistemas de acueducto que proporciona el bioma amazónico a los acueductos de cascos urbanos con población mayor a cien mil habitantes en el territorio nacional.</p> <p>La base gravable de la contribución o desincentivo al desperdicio de agua serán los metros cúbicos de agua consumidos por los suscriptores del servicio de acueducto de los cascos urbanos con población mayor a cien mil habitantes, que se encuentren tres veces por encima de las cantidades técnica y razonablemente determinadas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.</p> <p>El sujeto activo de la contribución por consumo excesivo es el Fondo para la Sustentabilidad y Resiliencia Climática de que trata el artículo 49 de la Ley 2277 de 2022 que modifica el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016, o el que haga sus veces, y tendrá como destinación el apoyo financiero y técnico a la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial, Esquemas de Ordenamiento Territorial, Planes de Ordenamiento Forestal y protección de cuencas hidrográficas en la Amazonía. También se destinará para el pago de servicios ambientales y otros incentivos a la protección y conservación de la Amazonía, incluidas las áreas de dominio público, así</p>	<p>Sobre el artículo se hace necesario hacer las siguientes consideraciones:</p> <p>El Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática – hoy denominado Fondo para la Vida y la Biodiversidad - es un patrimonio autónomo de creación legal, el cual es administrado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible vía una sociedad fiduciaria, de conformidad con lo establecido por el artículo 49 de la Ley 2277 de 2022.</p> <p>En tanto el Fondo tiene un origen legal, su objeto y alcance están dados por la Ley en los siguientes términos:</p> <p>“ARTÍCULO 196. El Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática - FONSUREC de que trata el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016 se denominará en adelante Fondo para la vida y la biodiversidad y tendrá por objeto articular, focalizar y financiar la ejecución de planes, programas y proyectos de índole nacional o territorial, encaminados a la acción y resiliencia climática, la gestión ambiental, la educación y participación ambiental y la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables; y la biodiversidad, así como las finalidades establecidas para el impuesto Nacional al Carbono en el inciso primero del artículo 223 de la Ley 1819 de 2016” (Ley 2294 de 2023).</p>

<p>como pagos y compensaciones para las personas o instituciones públicas o privadas que conservan o restauran los ecosistemas del bioma amazónico.</p> <p>El cobro de la Contribución por Consumo Excesivo de Agua y Servicio Ambiental de la Amazonia de Ríos Voladores estará a cargo de las respectivas empresas del servicio público de acueducto, quienes deberán transferir anualmente los recursos que correspondan al Fondo para la Sustentabilidad y Resiliencia Climática, de conformidad con la reglamentación que expida la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, a más tardar el 31 de marzo de cada año.</p> <p>Los recursos de que trata este artículo, se ejecutarán y adjudicarán de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para el Fondo para la Sustentabilidad y Resiliencia Climática, atendiendo a lo dispuesto en el tercer inciso del presente artículo, en un plazo no mayor a un año después de la entrada en vigencia de la presente ley</p>	<p>Por su parte, este artículo propuesto está creando una contribución, esto es, una categoría de tributo que tiene como características, en palabras de la Corte Constitucional:</p> <p>“(i) La compensación atribuible a una persona, por el beneficio directo que se obtiene como consecuencia de un servicio u obra realizado por una entidad pública;</p> <p>(ii) Manifiesta externalidades, al generar un beneficio directo en bienes o actividades económicas del contribuyente; y</p> <p>(iii) Se cobran para evitar un indebido aprovechamiento de externalidades positivas patrimoniales, que se traducen en el beneficio o incremento del valor o de los bienes del sujeto pasivo, o en un beneficio potencial como por ejemplo, seguridad.” (Sentencia C-147/21).</p> <p>En tanto se trata de un tributo – de tipo contribución–, el sujeto activo debe ser una entidad pública legalmente autorizada para ejercer las potestades legales asociadas al rol de sujeto pasivo. Al respecto la Corte Constitucional ha señalado: “Debe igualmente exponerse que en la obligación tributaria aparecen: i) el sujeto activo (entidades estatal con derecho a exigir el pago del tributo), ii) el sujeto pasivo (persona en quien recae la obligación correlativa), iii) el hecho generador (situación de hecho indicadora de una capacidad contributiva a la cual la ley confiere la virtualidad de generar la obligación tributaria) y iv) la base gravable y la tarifa (son los elementos determinantes de la cuantía misma de la obligación)” (Sentencia C-333/17).</p> <p>De esta manera, el Fondo para la Vida y la Biodiversidad en tanto no es una entidad pública, no puede ser el sujeto activo de un tributo y mucho menos de una contribución que tiene una base municipal. Adicionalmente, el objeto del Fondo no lo autoriza actualmente a administrar los recursos de la contribución por consumo excesivo de agua y servicio ambiental de la Amazonia de ríos voladores.</p> <p>Se considera que el citado artículo adolece de fallas de constitucionalidad.</p>
<p>ARTÍCULO 14. Criterios para la caracterización de ecosistemas para la toma de decisiones.</p>	<p>COMENTARIOS</p>

Las entidades públicas, en la medida de sus posibilidades técnicas, de manera ponderada con otros principios y valores legales y constitucionales, tales como el desarrollo sostenible, la conservación ambiental, crecimiento económico, el bienestar social, entre otros, tendrán en cuenta los siguientes criterios para la caracterización de ecosistemas de la Amazonia y de los servicios ambientales que prestan. Estos criterios, a su vez, serán herramienta para la toma de decisiones que impacten significativamente a los ecosistemas.

Es importante que los criterios que se indican en el artículo se hayan construido de maneja conjunta con las Corporaciones, el Instituto SINCHI y en concordancia con la Política de Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos. Se considera pertinente incluir criterios de evaluación de biodiversidad y no sólo de los servicios ecosistémicos, por ejemplo, la riqueza de especies/ecosistema, ya que esta información de biodiversidad es la base para determinar los servicios ecosistémicos y para priorizar ecosistemas clave para la conservar especies de importancia para el país.

3. Impacto fiscal

El artículo 10 del Proyecto de Ley crea una contribución por consumo excesivo de agua y servicio ambiental de la Amazonia de ríos voladores, que debe ser revisada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En esa misma línea, se sugiere que se revisen los artículos relacionados con los sistemas de información que se proponen crear, ya que por sus características implica apropiaciones presupuestales cuantiosas, lo que hace necesario un concepto por parte de la Cartera en mención.

4. Pronunciamento sobre la conveniencia del proyecto de ley

En mérito de lo expuesto se considera que el proyecto de ley es **inconveniente**. Lo anterior, sustentado en que no guarda concordancia con los pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia, específicamente en lo dicho en la Sentencia C-4360 de 2018, y de la Corte Constitucional a partir de la Sentencia T-622 de 2016; lo que no permite desvelar las implicaciones de reconocer un elemento de la naturaleza como sujeto de derechos.

Sumado, se sugiere contextualizar respecto a (i) qué se entiende como Bioma Amazónico y delimitar la aplicación de la ley (geográficamente), (ii) cómo se desarrolla la medición del impacto ambiental significativo; (iii) cuáles son las capacidades técnicas de las que habla el artículo 2, y (iv) cuál es el proceso para llevar a cabo la ponderación y el equilibrio que permitan la efectiva aplicación de las disposiciones contenidas en el proyecto de Ley.

En este sentido, se concluye que la iniciativa legislativa no es idónea para cumplir con la finalidad que propone en la exposición de motivos, y por ende se considera inconveniente.