

Proyecto de Ley Número 148 de 2013 Senado

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA

Artículo 1°. Modifíquese el Artículo 5 de la Ley 981 de 2005, el cual quedara así:

Artículo 5°. **Base gravable y tarifa de la sobretasa ambiental.** Para efectos del cobro y recaudo del tributo debe entenderse como base gravable el valor total del peaje a pagar por cada vehículo que transite por la vía, según la clasificación vigente al momento de su causación.

La tarifa a aplicar sobre la base gravable será del ocho por ciento (8%).

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

Presentado por Eduardo Díaz Granados Abadía, Representante a la Cámara por el Departamento del Magdalena.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Congreso de la República de Colombia, mediante la aprobación de la Ley 981 del 26 de julio de 2005 decidió establecer la sobretasa ambiental sobre los peajes de las vías próximas o situadas en áreas de conservación y protección municipal, sitios Ramsar o humedales de importancia internacional definidos en la ley 357 de 1997 y reservas de biosfera y zonas de amortiguación, señalando claramente en sus artículos 3 y 4 lo siguiente:

“ARTÍCULO 3o. HECHO GENERADOR QUE DA LUGAR AL COBRO DE LA SOBRETASA AMBIENTAL, SUJETO PASIVO Y ENTIDAD RECAUDADORA. Dará lugar al cobro de la sobretasa ambiental el tránsito de cualquier vehículo obligado a pagar peaje, de acuerdo con el literal b) del artículo 21 de la Ley 105 de 1993, modificado parcialmente por la Ley 787 de 2002, por los sectores o tramos de las vías del orden nacional actualmente construidas o que llegaren a construirse y que afecten o se sitúen en Áreas de Conservación y Protección Municipal, sitios Ramsar o Humedales de

Importancia Internacional definidos en la Ley 357 de 1997, y Reservas de la Biosfera siempre y cuando para las vías construidas existan peajes o casetas recaudadoras que comprendan el sector o tramo de la vía que afecte o se sitúe en las áreas protegidas respectivas.

Serán encargadas de recaudar el peaje y adicionalmente la sobretasa ambiental sobre los peajes, las entidades que están determinadas en el literal c) del artículo 21 de la Ley 105 de 1993, que además pueden estar constituidas por las empresas contratistas concesionarias, a quienes las entidades administradoras de los peajes han cedido la titularidad de los recaudos de peaje en virtud de un contrato de concesión.

El cobro de la Sobretasa Ambiental deberá realizarse en ambos sentidos de la vía, en las mismas condiciones del cobro del peaje y teniendo en cuenta las tarifas diferenciales legalmente reconocidas.

ARTÍCULO 4o. SUJETO ACTIVO DE LA SOBRETASA AMBIENTAL. *Son sujetos activos de la Sobretasa Ambiental, las Corporaciones Autónomas Regionales, en los casos en que las vías del orden nacional afecten o se sitúen sobre sitios Ramsar o Humedales de Importancia Internacional y Reservas de la Biosfera o en su respectiva Zona de Amortiguación; las autoridades ambientales previstas en el artículo 13 de la Ley 768 del 2002, en los casos en que las vías se sitúen en Áreas de Conservación y Protección Municipal dentro de los cuales se entienden incluidos los Parques Naturales Distritales delimitados en los planes del Ordenamiento Territorial de los Distritos de Barranquilla, Santa Marta, y Cartagena o en su zona de Amortiguación según lo definido en la presente ley.*

PARÁGRAFO 1o. *En los casos en que las vías de que trata la presente ley involucren más de una autoridad ambiental el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, reglamentará la forma en que serán distribuidos los recursos recaudados entre las autoridades ambientales correspondientes.*

PARÁGRAFO 2o. *Los recursos recaudados en virtud de lo dispuesto en esta ley deberán ser utilizados por la autoridad ambiental respectiva exclusivamente para los fines que se establecen en el artículo 10 de la presente ley. Para ello, dichos recursos y los rendimientos financieros que se llegaren a generar, deberán ser manejados a través de una cuenta especial, claramente diferenciable de las demás rentas de la autoridad ambiental correspondiente.*

PARÁGRAFO 3o. *Cuando una vía nacional comunique dos ciudades capitales de departamento y solamente exista un Área de Conservación y Protección Municipal, sitio Ramsar o Humedal de Importancia definida en la Ley 357 de 1997 y Reservas de Biosfera, la sobretasa se causará en todos los peajes existentes entre una y otra capital.*

Del mismo modo esta ley indicó la base gravable y tarifa de esta sobretasa ambiental, en ese orden reza el artículo 5°:

“Artículo 5o. BASE GRAVABLE Y TARIFA DE LA SOBRETASA AMBIENTAL. Para efectos del cobro y recaudo del tributo debe entenderse como base gravable el valor total del peaje a pagar por cada vehículo que transite por la vía, según la clasificación vigente al momento de su causación.

La tarifa a aplicar sobre la base gravable será del cinco por ciento (5%)”.

Debemos resaltar que esta norma surgió en nuestro ordenamiento jurídico por “la necesidad de rescatar y mantener la recuperación de regiones ecológicas estratégicas en nuestro país debe ser un propósito insoslayable. Colombia mantiene una posición de gran importancia en el mundo debido a la biodiversidad y en general, a los recursos de bosque y agua que aún se encuentran intactos. No obstante, se ha ejercido una creciente presión sobre estos recursos llevando a que en algunos casos se haya transformado totalmente nuestra reserva ambiental en regiones específicas. (...) La relación de deterioro entre las áreas protegidas y sus zonas de influencia con la malla vial está determinada, por lo que resulta indiscutible la necesidad de mitigar considerablemente esta relación que actúa en detrimento de los recursos mediante el afianzamiento de una política retributiva en relación con la reconstrucción de los ambientes afectados.

Son indiscutibles las relaciones nefastas que para los ecosistemas como los de la Ciénaga Grande de Santa Marta o la Ciénaga de la Virgen de Cartagena ha generado la construcción de las vías que conectan a los tres Distritos Especiales de Santa Marta, Barranquilla y Cartagena. La obstrucción de las bocas de oxigenación natural de las Ciénagas con ocasión de la construcción de estas obras ha provocado un gran desequilibrio en su sistema ecológico. Una situación de este tipo no puede sino perjudicar a los pobladores de la zona, cuyo sustento económico depende directamente de actividades relacionadas con este cuerpo de agua. Así, la pesca, el turismo, y otras actividades se ven gravemente afectadas por cuenta de esta situación, en la que la disminución de los ingresos que muchas de las familias de la zona obtienen resulta notoria.

Bajo el principio de quien contamina paga o quien destruye debe contribuir a resarcir, es que este proyecto de ley pretende establecer una sobretasa ambiental que relaciona a las vías que tienen impacto en los recursos naturales con los planes y programas establecidos para la recuperación de bienes fundamentales para la sostenibilidad de la sociedad colombiana”¹.

En virtud de esta norma, se han desarrollado las siguientes acciones:

¹ Exposición de motivos del proyecto de ley número 268 de 2004 Cámara que luego se convirtió en la Ley 981 de 2005.

1. ACCIONES INSTITUCIONALES DESARROLLADAS PARA LA RECUPERACIÓN DE LA CIÉNAGA GRANDE DE SANTA MARTA²

En 1987 se constituyó el comité interinstitucional para la Recuperación del Complejo Deltáico Estuarino del Río Magdalena en el que participaron: Ministerio de Obras Públicas y Transporte, Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura, INDERENA, INCORA, SENA, CORPES C.A. Departamento de Magdalena, Departamento Nacional de Planeación, INVEMAR.

En 1992 apoyados con la cofinanciación de recursos externos provenientes de un contrato de préstamo suscrito entre el Gobierno de Colombia y el Banco Interamericano de Desarrollo BID, CORPAMAG, INVEMAR-COLCIENCIAS, CORPES COSTA ATLANTICA y la GTZ adelantaron los estudios y acciones preliminares del proyecto de Rehabilitación de la Ciénaga Grande de Santa Marta, PROCIENAGA.

En 1994 con la firma de los créditos 774 OC-CO y 910 SF-CO con el Banco Interamericano de Desarrollo-BID, se inicia el desarrollo del Componente de Recuperación de la Ciénaga Grande de Santa Marta a través de 4 Subcomponentes: Hidráulico, Monitoreo, Socioambiental y Áreas Protegidas, por un valor de \$24.951.767.738.

2. PROYECTO: MANTENIMIENTO DE CAÑOS DEL COMPLEJO ESTUARINO DE LA CIÉNAGA GRANDE DE SANTA MARTA.

Con el propósito de garantizar la sostenibilidad del sistema hidráulico instalado se inicio a partir del año 2001 las gestiones para el mantenimiento de los caños Clarín, Renegado, Aguas Negras, Torno, Almendros y alimentador, sin lograr resultados positivos. Solo a partir de las gestiones de CORPAMAG y el apoyo de Gobierno Nacional se pudo lograr en el 2006 la creación de una Ley que garantizará recursos para el mantenimiento de los caños de la Ciénaga Grande de Santa Marta.

3. INVERSIÓN EN LAS EJECUCIONES DE PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS ORIENTADOS A LA RECUPERACIÓN Y CONSERVACIÓN DE LA CIENAGA GRANDE DE SANTA MARTA³

Los recursos recaudados entre el periodo 2006-2012⁴ por sobretasa ambiental al peaje (Ley 981 de 2005) fueron por valor de DIECISEIS MIL NOVECIENTOS SEIS

² Información suministrada por la Corporación Autónoma Regional del Magdalena (CORPAMAG).

³ Ibídem.

⁴ A cohorte agosto de 2012.

MILLONES QUINIETOS SETENTA Y UN MIL SETESCIENTOS TRES PESOS (\$16.906.571.703) los cuales fueron invertidos en los siguientes componentes:

3.1 **DRAGADO**⁵

Los recursos invertidos durante el período 2006-2011 para este componente fue de DIEZ MIL TREINTA Y CINCO MILLONES SEISCIENTOS SESENTA Y DOS MIL SEISCIENTOS SETENTA PESOS (\$10.035.662.670), incluyendo la interventoría de la obra, permitiendo el desarrollo de las siguientes actividades:

ACTIVIDAD	PROGRAMADO	AVANCE (Agosto 2006-Diciembre de 2011)
Dragado:	4.351.383 m3	Remoción de 1.364.080 metros cúbicos de sedimentos
Conformación de terraplenes:		865 metros cúbicos de sedimentos
Retiro de malezas acuáticas:		21.376 metros cuadrados

3.2 **IMPACTO DE LAS OBRAS DE DRAGADO EN LA CIENAGA GRANDE DE SANTA MARTA**⁶

Las obras de dragado en la Ciénaga Grande de Santa Marta, ha permitido incrementar la cobertura del bosque de manglar en aproximadamente 14.860 hectáreas desde la reapertura de los canales en el año 1996 y las labores de mantenimiento financiadas por la sobretasa a los peajes desde el año 2007 que sumadas a la cobertura de los bosques no deteriorados, alcanzan el 73,2 % de la cobertura original.

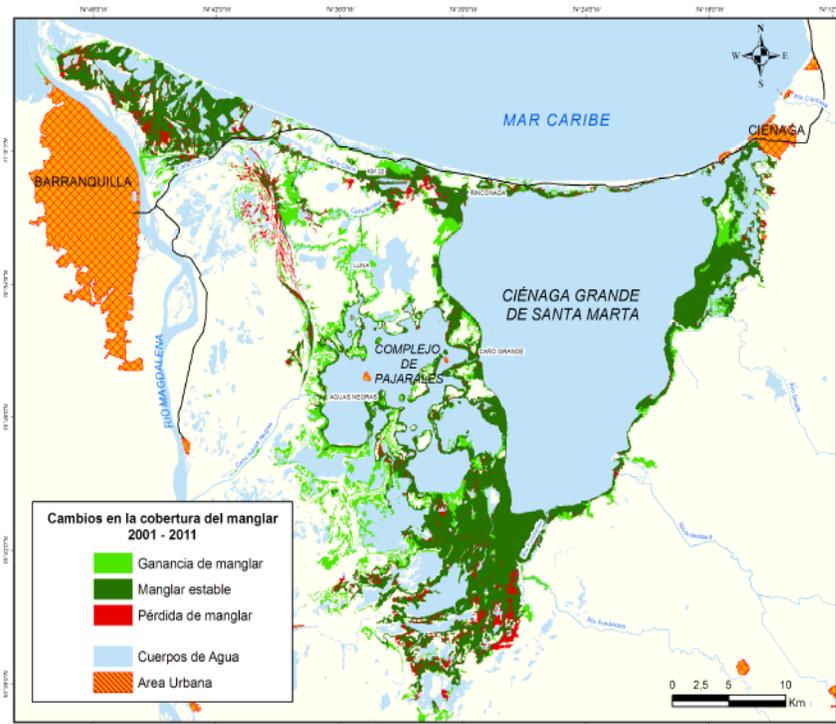
⁵ Información suministrada por la Corporación Autónoma Regional del Magdalena (CORPAMAG).

⁶ Información suministrada por el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andrés (INVEMAR).

Dinámica de recuperación de los bosques de manglar de la CIÉNAGA GRANDE DE SANTA MARTA

Año	Manglar vivo (ha)	Manglar vivo (%)	Recuperación (%)
1956	51.150	100	-
1995	22.580	44,1	0
1999	25.750	50,3	6,2
2001	27.850	54,4	10,3
2003	26.690	52,2	8,1
2007	29620	57,9	13,8
2009	33.900	66,3	22,2
2011	37.470	73,2	29,2

Mapa de cambios en la cobertura de manglar entre los años 2001 y 2011.



Este aumento en la cobertura del bosque de manglar, igualmente ha garantizado la productividad pesquera de la ecorregión Ciénaga Grande de Santa Marta, y del que dependen alrededor de 5.000 pescadores artesanales.

El monitoreo ambiental se realiza ininterrumpidamente desde el año 2005 por parte de Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andaréis (INVEMAR), aunque se viene haciendo desde el año 1995. Este monitoreo contempla calidad de agua, cobertura vegetal (Mangle) y productividad pesquera en el complejo lagunar. Este informe anual es la base objetiva y concreta de los resultados de impacto de las obras de dragado realizadas, concluyendo que aunque los mantenimientos no han sido del 100% debido a la limitante financiera, muestra un importante mejoramiento del bosque de manglar.

4. INVERSIÓN DE SOBRETASA A PEAJES CONTEMPLADA EN LA LEY 981 DE JULIO DE 2005⁷

Dentro de la estrategia emprendida para la recuperación integral de la Ciénaga Grande de Santa Marta con los recursos de la sobretasa ambiental a los peajes se ha **comprometido el 80% para el mantenimiento del sistema hidráulico instalado que comprende los caños Clarín Nuevo, Torno-Almendros y Alimentador, Renegado y Aguas Negras.** Un 6% para la interventoría, un 10% para proyectos productivos, un 3% para el monitoreo ambiental con INVEMAR y con el fin de darle transparencia al manejo de los recursos se ha contratado una entidad fiduciaria cuyo monto es aproximadamente el 1% de los recursos a recaudarse con la sobretasa ambiental.

5. GESTIONES A DESARROLLAR PARA GARANTIZAR LA RECUPERACION

Es importante anotar que los recursos destinados por la sobretasa al peaje (ley 981 de 2005) para el mantenimiento del sistema hidráulico construido constituyen un 65% de los recursos requeridos para esta actividad según el Plan de Mantenimiento elaborado.

⁷ Información suministrada por la Corporación Autónoma Regional del Magdalena (CORPAMAG).

5.1. RECURSOS A EJECUTAR CON EL RECAUDO ACTUAL DEL SISTEMA HIDRAULICO INSTALADO⁸

Componentes	Recursos Financieros a Invertir Vigencias 2006-2020
Dragado*	34.172.043.293

*Incluye Interventoría.

5.2. REQUERIMIENTOS FINANCIEROS TOTALES PARA EL MANTENIMIENTO DEL SISTEMA HIDRAULICO INSTALADO EN LA CGSM⁹

Componentes	Recursos Financieros a Invertir Vigencias 2006-2020
Dragado*	52.197.359.020

*Incluye Interventoría.

Del cuadro anterior se nota que entre lo que se aspira a recaudar conforme a la tarifa establecida en el artículo 5 de la Ley 981 de 2005 y las necesidades financieras o recursos que se deben invertir, existe una diferencia de DIECIOCHO MIL VEINTICINCO MILLONES TRESCIENTOS QUINCE MIL SETESCIENTOS VEINTISIETE PESOS (\$ 18.025.315.727), por lo tanto para mejorar el estado ambiental, social y económico de la Ecorregión de la Ciénaga Grande de Santa Marta se requieren recursos anuales por valor de sobretasa anual de TRES MIL SEISCIENTOS MILLONES DE PESOS \$3.600 millones de pesos lo que correspondería ampliar la base gravable de la sobretasa ambiental a los peajes en la vía Ciénaga-Barranquilla de 5% que se cobra en la actualidad a un 8%. Este incremento adicional del 3% se destinaría exclusivamente a las obras de dragado conforme al Plan de Mantenimiento.

6. LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS SOBRETASAS AMBIENTALES

Conforme al artículo 338¹⁰ de nuestro estatuto constitucional la facultad de imponer tributos y contribuciones fiscales y parafiscales en tiempos de paz es

⁸ Ibídem.

⁹ Ibídem.

exclusiva del Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales, por lo que el artículo modificatorio propuesto en el presente proyecto de ley se ajusta a la facultad constitucional del legislador en la materia, sobretodo cuando están claro el sujeto pasivo, el sujeto activo, el hecho generador, la tarifa y la base gravable que establece la Ley 981 de 2005, máxime cuando su constitucionalidad no ha sido cuestionada.

En ese sentido se pronunció la Honorable Corte Constitucional al analizar la constitucionalidad del artículo 117 de la Ley 788 de 2002, al respecto resaltó:

“En este punto la Corte debe reiterar que el principio de legalidad de los tributos, establecido en el artículo 338 de la Carta, implica que la ley, las ordenanzas y los acuerdos que establezcan impuestos, tasas o contribuciones, deben fijar directamente sus elementos: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa. Esta es una exigencia constitucional que resulta ineludible.

Ahora, si bien la Constitución permite que, en el caso de las tasas y las contribuciones, la autoridad administrativa fije las tarifas, ello sólo es posible siempre que la ley, las ordenanzas o los acuerdos establezcan el sistema y el método para fijarlas”¹¹.

Del anterior pronunciamiento del Tribunal Constitucional se desprende que, para que un tributo se ajuste al orden constitucional se debe establecer en él, el sujeto pasivo, el sujeto activo, el hecho generador, la tarifa y la base gravable elementos que ya han sido definidos en la Ley 981 de 2005, por lo que esta propuesta modificatoria de la base gravable cumple con los parámetros y jurisprudencia constitucional.

En conclusión, se hace necesario modificar la tarifa establecida en el artículo 5° de la Ley 981 de 2005, es decir de un 5% a un 8%, para poder conseguir mayores recursos que permitan seguir realizando obras que garanticen la conservación de la flora y fauna del complejo lagunar de la Ciénaga Grande de Santa Marta, así

¹⁰ Constitución Política de Colombia, 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.

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-1114 de 2003, M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño.

como un desarrollo sostenible para toda la población pesquera de dicho complejo lagunar.

Cordialmente,

EDUARDO DIAZ GRANADOS ABADÍA
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena