



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 588

Bogotá, D. C., viernes, 10 de agosto de 2018

EDICIÓN DE 62 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 058 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se fortalece el Sistema Nacional Ambiental establecido en la Ley 99 de 1993.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es fortalecer el Sistema Nacional Ambiental (SINA) para garantizar el derecho al ambiente sano en el contexto del desarrollo sostenible del país.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley aplica sobre las entidades del Sistema Nacional Ambiental, particularmente sobre las del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y los distritos que por mandato legal, desempeñen funciones de autoridad ambiental, los departamentos, municipios y entidades gubernamentales de otros sectores del desarrollo; así como sobre las personas jurídicas de derecho privado y la comunidad en general.

Parágrafo. Cuando la presente ley haga referencia a Autoridades Ambientales se entenderán incluidas el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales, las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, Parques Nacionales Naturales, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Igualmente deberán entenderse incluidas las entidades de los Grandes Centros Urbanos y de los Distritos con funciones

ambientales por mandato de ley, que en adelante se denominarán Autoridades Ambientales Urbanas.

Cuando se haga referencia a las Corporaciones Autónomas Regionales, se entenderán incluidas también las Corporaciones de Desarrollo Sostenible.

Cuando se haga referencia a las entidades gubernamentales de otros sectores del desarrollo se entenderán incluidos los ministerios, departamentos administrativos y organismos o entidades administrativas adscritas y vinculadas a sectores distintos al ambiental.

TÍTULO II

PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

CAPÍTULO I

Instrumentos para la planificación del desarrollo sostenible

Artículo 3°. *Planificación del desarrollo sostenible.* Para avanzar en el desarrollo sostenible del país es preciso implementar un proceso de planificación que construya una visión de largo plazo con objetivos y líneas estratégicas que conduzcan al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, asegurando que la base de recursos naturales renovables provea los bienes y servicios ambientales requeridos, para garantizar el derecho de las generaciones presentes y futuras a un ambiente sano.

La planificación del desarrollo sostenible se realizará mediante los siguientes instrumentos:

1. La Política Nacional de Desarrollo Sostenible que establecerá, desde una perspectiva integral y general, criterios y lineamientos para garantizar el mejoramiento de la calidad de vida

sin sobrepasar la capacidad de los ecosistemas y recursos naturales renovables del país. La Política Nacional de Desarrollo Sostenible junto con la Política de Crecimiento Verde, las políticas nacionales ambientales y las políticas de otros sectores del desarrollo guardarán coherencia entre sí.

La Política será propuesta por el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible bajo los lineamientos que este defina, se adoptará por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), para un periodo de doce (12) años; y será formulada dentro de los 18 meses siguientes a la expedición de la presente ley.

2. Los Planes Regionales de Desarrollo Sostenible tendrán por objeto proyectar y consolidar alternativas de desarrollo para el corto, mediano y largo plazo, acordes con las características y dinámicas biofísicas, económicas, sociales y culturales del territorio. Esto para garantizar la disponibilidad de bienes y servicios ambientales para las generaciones presentes y futuras, de conformidad con lo establecido en el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, referentes al principio de armonía regional.

Los Planes Regionales de Desarrollo Sostenible que sustituirán el actual Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR), serán formulados por el respectivo Consejo Regional de Desarrollo Sostenible, para un periodo de doce (12) años, dentro de los 18 meses siguientes a la formulación de la Política Nacional de Desarrollo Sostenible

Parágrafo 1°. Dentro de los doce (12) meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Gobierno nacional definirá las regiones para adelantar la formulación de los procesos, Planes Regionales de Desarrollo Sostenible y reglamentará su formulación, seguimiento y evaluación.

Parágrafo 2°. Los procesos nacionales y territoriales de planificación del desarrollo, así como los planes de acción de las Corporaciones Autónomas Regionales y de las Autoridades Ambientales Urbanas deberán observar la Política Nacional de Desarrollo Sostenible y los Planes Regionales de Desarrollo Sostenible, con el fin de garantizar la articulación entre los procesos de planificación nacional, regional y local.

Parágrafo 3°. Las Evaluaciones Ambientales Estratégicas serán realizadas por las entidades gubernamentales de otros sectores del desarrollo para impactar la formulación de sus políticas, planes y programas con el objeto de identificar y minimizar los riesgos derivados de sus decisiones, así como de maximizar las potencialidades económicas, sociales, ambientales y territoriales de las mismas, en un contexto de desarrollo sostenible de largo plazo.

Las Evaluaciones Ambientales Estratégicas considerarán el marco de política pública vigente a nivel sectorial y territorial, las determinantes ambientales y el ordenamiento territorial, así como el conocimiento que sea pertinente para las decisiones que deben ser tomadas, generado por

las entidades científicas adscritas y vinculadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a los demás ministerios. Estas Evaluaciones Ambientales Estratégicas alimentarán la formulación y retroalimentación de la Política Nacional de Desarrollo Sostenible y de los Planes Regionales de Desarrollo Sostenible.

El Gobierno nacional reglamentará, dentro de los próximos seis (6) meses a la expedición de la presente ley, la metodología para realizar la evaluación ambiental estratégica incorporando mecanismos de participación pública efectivos acordes a la escala de cada decisión evaluada.

CAPÍTULO II

Instancias de planificación del desarrollo sostenible

Artículo 4°. *Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible*. El Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible será la instancia encargada de asegurar la coherencia de las políticas, planes y programas en materia ambiental, social y económica bajo un enfoque de desarrollo sostenible. Estará conformado por:

1. El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quien lo presidirá.
2. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.
3. El Ministro de Salud y Protección Social.
4. El Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio
5. El Ministro de Minas y Energía.
6. El Ministro de Educación Nacional.
7. El Ministro de Transporte.
8. El Ministro de Defensa Nacional.
9. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo.
10. El Director del Departamento de Planeación Nacional.
11. Un representante de la Presidencia de la República.
12. Un (1) representante de las Corporaciones Autónomas Regionales, elegido por ellos.
13. Un (1) representante de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible, elegido por ellos.
14. Un (1) representante de las Autoridades Ambientales Urbanas, elegido por ellos.
15. Un (1) representante de la Federación Nacional de Departamentos, elegido por ellos.
16. Un (1) alcalde representante de la Federación Colombiana de Municipios, elegido por ellos.
17. Un (1) representante de la Red de Jóvenes de Ambiente, elegido por ellos.
18. Un (1) representante de las comunidades indígenas.
19. Un (1) representante de las comunidades negras.

20. Un (1) representante de las entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

21. Un (1) representante de las instituciones de educación superior elegido por el Consejo Nacional de Educación Superior - CESU.

22. Un (1) representante de los gremios de la producción agropecuaria.

23. Un (1) representante de los gremios de la producción industrial.

24. Un (1) representante de los gremios de la producción minero energética.

Parágrafo 1°. Los Ministros solo podrán delegar su representación en los Viceministros y el Director del Departamento Nacional de Planeación en el Subdirector General Territorial o en el Subdirector General Sectorial o quien haga sus veces.

Parágrafo 2°. A las sesiones del Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible podrán ser invitados, con voz pero sin voto, representantes de otras entidades y las demás personas que el Consejo considere conveniente, para la mejor ilustración de los diferentes temas en los cuales este deba tomar decisiones y formular recomendaciones. En particular, podrán ser invitadas las entidades científicas adscritas y vinculadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Parágrafo 3°. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de esta ley, el Gobierno nacional reglamentará el funcionamiento de este Consejo, y definirá sus mecanismos de rendición de cuentas. En el mismo periodo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible definirá e implementará los mecanismos para la elección de los miembros de representación mencionados en el presente artículo, teniendo en cuenta que los representantes a que hacen referencia los numerales 12 a 16 serán elegidos por periodos de dos (2) años mientras que los referidos en los numerales 17 a 24 por periodos de cuatro (4) años.

Artículo 5°. *Funciones y Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible.* Las funciones del Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible serán las siguientes:

1. Generar recomendaciones a las políticas sectoriales en función del desarrollo sostenible del país.

2. Recomendar al Gobierno nacional la adopción de las políticas ambientales.

3. Elaborar una propuesta de Política Nacional de Desarrollo Sostenible a ser presentada ante el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) para su adopción.

4. Acordar el Plan de Acción de la Política Nacional de Desarrollo Sostenible para su integración en las políticas, planes y programas sectoriales.

5. Hacer seguimiento a la implementación del Plan de Acción de la Política Nacional de Desarrollo Sostenible.

6. Recibir de las entidades miembros, sus avances en el cumplimiento de dicho Plan de Acción.

7. Promover la investigación y la gestión del conocimiento para la transferencia de enfoques y prácticas de desarrollo sectorial sostenible a nivel nacional.

8. Designar comités técnicos para formular propuestas a ser aprobadas por el Consejo, y realizar coordinación y seguimiento.

9. Darse su propio reglamento.

La Secretaría Técnica del Consejo Nacional Ambiental será ejercida por el Director de Ordenamiento Ambiental Territorial y SINA, el cual desarrollará, las siguientes:

1. Actuar como Secretario en las reuniones del Consejo y de sus comisiones y suscribir las actas.

2. Convocar a las sesiones del Consejo conforme al reglamento y a las instrucciones impartidas por su presidente.

3. Presentar al Consejo los informes, estudios y documentos que deban ser examinados.

4. Las que el Consejo Nacional Ambiental le asigne.

Artículo 6°. *Consejos Regionales de Desarrollo Sostenible.* Créanse los Consejos Regionales de Desarrollo Sostenible, como instancias de articulación, encargados de formular, con una visión integral, los Planes Regionales de Desarrollo Sostenible y asegurar la coordinación y seguimiento a su implementación.

Estos Consejos estarán integrados por:

1. El o los gobernador(es) de la jurisdicción.

2. El delegado del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

3. Tres (3) representantes de los alcaldes de la jurisdicción, elegidos por ellos mismos.

4. El o los director(es) de la(s) Corporación(es) Autónoma(s) Regional(es) o de Desarrollo Sostenible de la jurisdicción.

5. El o los representantes legales de las Autoridades Ambientales Urbanas, con presencia en municipios de la jurisdicción.

6. El o los directores de entidades científicas adscritas o vinculadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en representación del o los Nodos Regionales de Cambio Climático de los que haga parte la región.

7. El director territorial de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

8. Un (1) representante de las entidades del sector de infraestructura, de orden regional o nacional.

9. Un (1) representante de las entidades del sector de agricultura y desarrollo rural, de orden regional o nacional.

10. Un (1) representante de las entidades del sector minero-energético e hidrocarburos, de orden regional o nacional.

11. Un (1) representante de la Red de Jóvenes de Ambiente, elegido por ellos mismos.

12. Un (1) representante de las comunidades indígenas, con presencia en la jurisdicción.

13. Un (1) representante de las comunidades negras, con presencia en la jurisdicción.

14. Un (1) representante de las entidades sin ánimo de lucro, que tengan su domicilio en la jurisdicción y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

15. Un (1) representante de las instituciones de educación superior presentes en la jurisdicción, elegidos por ellos.

16. Un (1) representante de los gremios de la producción agropecuaria, con presencia en la jurisdicción, elegidos por ellos.

17. Un (1) representante de los gremios de la producción industrial y comercial, con presencia en la jurisdicción, elegidos por ellos.

18. Un (1) representante de los gremios de la producción minero-energética y de hidrocarburos, con presencia en la jurisdicción, elegidos por ellos.

Parágrafo 1°. En caso de que la región cubra más de un departamento, los gobernadores de la jurisdicción rotarán la presidencia del Consejo cada dos (2) años. El o los gobernador(es) solo podrán delegar su participación en el Secretario de Planeación o quien haga sus veces.

Parágrafo 2°. A las sesiones de los Consejos Regionales de Desarrollo Sostenible podrán ser invitados, con voz pero sin voto, representantes de otras entidades y las demás personas que el Consejo considere conveniente, para la mejor ilustración de los diferentes temas en los cuales este deba tomar decisiones y formular recomendaciones. En particular, podrán ser invitadas las entidades científicas adscritas y vinculadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Parágrafo 3°. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de esta ley, el Gobierno nacional establecerá el reglamento de funcionamiento de este Consejo, y definirá sus mecanismos de rendición de cuentas. En el mismo periodo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible definirá los mecanismos para la elección de los miembros de representación a que hace referencia el presente artículo.

Artículo 7°. *Funciones del Consejo Regional de Desarrollo Sostenible.* Las funciones de los Consejos Regionales de Desarrollo Sostenible serán las siguientes:

1. Formular de forma concertada y adoptar el Plan Regional de Desarrollo Sostenible.

2. Acordar el Plan de Acción del Plan Regional de Desarrollo Sostenible para su integración en las políticas, planes y proyectos sectoriales y territoriales.

3. Hacer seguimiento a la implementación del Plan de Acción del Plan Regional de Desarrollo Sostenible.

4. Recibir de las entidades miembros, sus avances en el cumplimiento de dicho Plan de Acción.

5. Promover la investigación, la gestión del conocimiento y la transferencia de enfoques y prácticas de desarrollo sectorial sostenible a nivel regional.

6. Designar comités técnicos para formular propuestas a ser aprobadas por el Consejo, y realizar coordinación y seguimiento.

7. Darse su propio reglamento.

TÍTULO III

ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO Y GESTIÓN DEL RIESGO

Artículo 8°. *Ordenamiento ambiental del territorio.* El proceso de Ordenamiento Ambiental del Territorio considerará, prioritariamente, la gestión integral de los recursos naturales renovables, las necesidades y estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático, y la gestión del riesgo.

El ordenamiento ambiental del territorio tendrá como unidad de análisis en el territorio continental la cuenca, a nivel de subzona hidrográfica, de conformidad con la Política de Gestión Integral del Recurso Hídrico; y en el territorio marino, la unidad ambiental costera y la unidad ambiental oceánica.

El Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (POMCA) y el Plan de Ordenación y Manejo Integrado de la Unidad Ambiental Costera (POMIUAC) como instrumentos de ordenamiento ambiental del territorio constituirán un referente estratégico para los demás instrumentos de ordenación y manejo ambiental, así como para los Planes Regionales de Desarrollo Sostenible.

En la formulación del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (POMCA), del Plan de Ordenación y Manejo Integrado de la Unidad Ambiental Costera (POMIUAC) y de los demás instrumentos de ordenamiento ambiental del territorio se deberán desarrollar mecanismos de participación.

Artículo 9°. *Coherencia de la inversión ambiental con el ordenamiento ambiental territorial.* Las inversiones ambientales que realicen las Corporaciones Autónomas Regionales, las Autoridades Ambientales Urbanas, las entidades territoriales y quienes tengan obligaciones ambientales en virtud de permisos, concesiones, autorizaciones y licencias ambientales, tendrán como referente los instrumentos de ordenamiento

y manejo ambiental para el territorio continental y marino; y podrán financiar la formulación e implementación de procesos de planificación, ordenamiento ambiental del territorio y la ejecución de proyectos estratégicos ambientales de interés común.

Las inversiones ambientales realizadas con recursos de las Autoridades Ambientales y las entidades territoriales podrán ejecutarse en la cuenca, a nivel de subzona hidrográfica, en donde tengan jurisdicción o en la cuenca contigua de donde se obtengan los servicios ambientales y cuya sostenibilidad sea necesario asegurar. Las inversiones ambientales realizadas con recursos de privados con obligaciones ambientales podrán ejecutarse en donde el proyecto, obra o actividad tenga lugar o en la cuenca donde sea necesario asegurar la sostenibilidad de los servicios ambientales, según lo establezca la Autoridad Ambiental competente.

Parágrafo 1°. Los actores mencionados pueden asociarse y establecer mecanismos de cofinanciación con recursos públicos y privados, incluyendo los provenientes de la inversión forzosa prevista en el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional podrá cofinanciar prioritariamente, con sus recursos de inversión, iniciativas asociativas para ejecutar proyectos previstos en los instrumentos de ordenamiento y manejo ambiental.

Artículo 10. *Gestión del riesgo*. Sin perjuicio de las responsabilidades asignadas por la Ley 1523 de 2012 a las entidades públicas, privadas y comunitarias en los procesos de gestión del riesgo, la competencia específica de las Corporaciones Autónomas Regionales en esta materia se circunscribirán a:

1. El conocimiento del riesgo mediante estudios para identificar y monitorear las dinámicas ambientales y el análisis de amenazas.

2. La reducción del riesgo en cuanto a:

i) La inclusión del conocimiento producido en los instrumentos de planificación y ordenamiento ambiental del territorio;

ii) La orientación técnica a los entes territoriales para que lo incorporen en sus planes de ordenamiento territorial y planes de desarrollo;

iii) La administración, control y vigilancia de los recursos naturales renovables y de los ecosistemas para prevenir nuevas condiciones de riesgo y mitigar las ya existentes;

iv) La realización de inversiones que, en el marco de sus competencias, contribuyan a reducir el riesgo.

3. El manejo del desastre en lo relativo a:

i) El acompañamiento a las instancias territoriales de gestión del riesgo de desastres;

ii) La valoración de los daños ambientales;

iii) La ejecución de proyectos de restauración de los ecosistemas afectados por el desastre de

origen natural o antrópico, en coordinación con las entidades territoriales respectivas, cuando esta restauración no esté bajo la responsabilidad de un tercero.

TÍTULO IV

ADMINISTRACIÓN DEL USO DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES

Artículo 11. *Estudios ambientales*. La elaboración de los estudios ambientales de Diagnóstico Ambiental de Alternativas (DAA) y Estudio de Impacto Ambiental (EIA) es responsabilidad del peticionario y para ello contratará personas naturales o jurídicas seleccionadas del registro único nacional de consultores certificados de conformidad con la reglamentación que se expida para el efecto.

Los estudios ambientales o una síntesis de los mismos, una vez presentados por el peticionario ante la autoridad ambiental competente, serán publicados por ella en sus carteleras oficiales y página web, y comunicará su publicación en canales oficiales en redes sociales, dentro de los tres (3) días siguientes a la expedición del auto de inicio de trámite. Esta documentación deberá permanecer publicada durante, por lo menos, 20 días calendario.

Cuando se trate de evaluaciones de impacto ambiental de proyectos colombianos que puedan causar afectaciones en territorios de países vecinos, la autoridad ambiental competente implementará formas de participación que convoquen a los ciudadanos que se pudieran ver afectados. Asimismo, deberá publicar, en sus carteleras oficiales y su página web, el acto administrativo que decida sobre la licencia solicitada y comunicarlo en redes sociales, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición.

Parágrafo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible diseñará y conformará, dentro de los próximos doce (12) meses, el registro nacional único de consultores certificados.

Artículo 12. *Audiencia pública ambiental*. El artículo 72 de la Ley 99 de 1993 quedará así:

“**Artículo 72. Audiencia pública ambiental.** La audiencia pública ambiental, entendida como espacio de participación efectiva e informada, deberá ser convocada por la autoridad ambiental competente, en los procesos de expedición o modificación de licencia ambiental para proyectos del sector de minas y energía, de acuerdo a los criterios que defina el Gobierno nacional.

Cuando se trate de la solicitud de licencias ambientales diferentes a las que hace referencia el inciso anterior, permisos, concesiones, autorizaciones para el desarrollo de proyectos o actividades que puedan causar impacto al medio ambiente o a los recursos naturales renovables o cuando fuere manifiesta la violación de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones bajo los cuales se otorgó la licencia, el permiso, la concesión o la autorización ambiental, la audiencia pública ambiental podrá ser solicitada por el Procurador General de la Nación o

el Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios, el Defensor del Pueblo, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Director de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, los Directores Generales de las demás autoridades ambientales, los gobernadores, los alcaldes o por lo menos cien (100) personas o tres (3) entidades sin ánimo de lucro.

La audiencia pública ambiental deberá ser convocada de manera amplia, pública y abierta a la comunidad con 30 días de antelación a su realización, contados a partir del inicio del término que tiene la autoridad ambiental para solicitar a otras entidades o autoridades conceptos técnicos o informaciones pertinentes. La audiencia será presidida por el representante legal de la autoridad ambiental competente o por quien este delegue.

La convocatoria a la audiencia pública ambiental será publicada mediante edicto en lugar visible de la autoridad ambiental competente, en su página web y en canales oficiales en redes sociales. Además se publicará en diario de amplia circulación regional, a costa del peticionario de la licencia, permiso, concesión o autorización ambientales.

Por lo menos diez (10) días hábiles antes de la celebración de la audiencia pública ambiental, se realizará una reunión informativa, para cualificar la participación ciudadana durante la audiencia mediante la oferta de información completa y comprensible. A esta reunión podrá asistir cualquier persona que así lo desee, previa inscripción ante la autoridad ambiental.

La audiencia pública ambiental constituirá un espacio de debate y discusión en el que se conocerán las opiniones, inquietudes, propuestas y pruebas de la comunidad y demás entidades públicas o privadas que quieran participar; y se aportarán las respuestas que puedan resolverse de manera inmediata en dicho espacio. De la audiencia pública se levantará un acta que contenga las opiniones, inquietudes, propuestas y pruebas de la comunidad y demás entidades así como las respuestas. La decisión administrativa deberá ser motivada, teniendo en cuenta las intervenciones y pruebas recogidas durante su desarrollo.

Surtida la audiencia y vencidos los términos de requerimiento de concepto o información a otras entidades o autoridades, la autoridad ambiental competente deberá expedir el acto administrativo que declare reunida la información para la toma de decisiones y publicarlo a través de sus carteleras oficiales y página web, así como en lugar visible de las alcaldías de los municipios correspondientes y en canales oficiales en redes sociales.

Parágrafo 1°. La celebración de la audiencia pública ambiental suspende los términos de los permisos, concesiones, autorizaciones, licencias, trámites y demás solicitudes ambientales.

Parágrafo 2°. Los tiempos transcurridos para la celebración de la audiencia pública ambiental y para la solicitud de permisos, concesiones, autorizaciones, licencias, trámites y demás solicitudes ambientales, suspenderán los términos

de las concesiones, permisos, autorizaciones, títulos y demás instrumentos otorgados por las entidades del sector de minas y energía.

Artículo 13. *Cobro de los servicios de evaluación y seguimiento ambiental.* El artículo 28 de la Ley 344 de 1996 modificado por el artículo 96 de la Ley 633 de 2000, quedará así:

“Artículo 28. Las autoridades ambientales cobrarán los servicios de evaluación y los servicios de seguimiento de las licencias, permisos, concesiones, autorizaciones, instrumentos de control, instrumentos de manejo ambiental y demás trámites o solicitudes ambientales establecidos en la ley y los reglamentos. Las autoridades ambientales prestarán los servicios ambientales de evaluación y seguimiento a que hace referencia el presente artículo a través de sus funcionarios o contratistas.

De conformidad con el artículo 338 de la Constitución Nacional para la fijación de las tarifas que se autorizan en este artículo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las autoridades ambientales aplicarán el sistema que se describe a continuación. La tarifa incluirá:

a) El valor total de los honorarios de los funcionarios o contratistas requeridos para la realización de la tarea propuesta;

b) El valor total de los viáticos y gastos de viaje de los funcionarios o contratistas que se ocasionen para el estudio, la expedición, el seguimiento y/o el monitoreo de la licencia ambiental, permisos, concesiones, autorizaciones, instrumentos de control e instrumentos de manejo ambiental y demás trámites establecidos en la ley y los reglamentos;

c) El valor total de los análisis de laboratorio u otros estudios y diseños técnicos que sean requeridos tanto para la evaluación como para el seguimiento.

Las autoridades ambientales aplicarán el siguiente método de cálculo:

a) Se estimará el número de funcionarios/mes o contratistas/mes y se aplicarán un factor multiplicador definido por ellas mismas, cuando los servicios de evaluación y seguimiento sean prestados por sus funcionarios; o aplicarán las categorías y tarifas de honorarios previstos para sus contratistas. Para el caso de contratistas Internacionales, las escalas tarifarias para contratos de consultoría del Banco Mundial o del PNUD;

b) Sobre un estimativo de visitas a la zona del proyecto se calculará el monto de los gastos de viaje necesarios, valorados de acuerdo con las tarifas del transporte público y la escala de viáticos de cada Autoridad Ambiental;

c) El costo de los análisis de laboratorio u otros trabajos técnicos será incorporado en cada caso, de acuerdo con las cotizaciones específicas.

A la sumatoria de estos tres costos a), b), y c) se le aplicará un porcentaje por gastos de administración que anualmente fijará el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el primer mes de cada año.

Parágrafo 1°. Los recursos a que hace referencia el presente artículo serán utilizados para sufragar los costos en que se incurra para la prestación de estos servicios.

Parágrafo 2°. Para hacer seguimiento a las licencias ambientales otorgadas por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), esta suscribirá convenios interadministrativos con la autoridad ambiental en cuya jurisdicción se desarrolle la totalidad del proyecto, obra o actividad. Los convenios incluirán el aporte por parte de la ANLA de los recursos requeridos para este efecto.

Parágrafo 3°. Los recursos recaudados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ingresarán a las subcuentas del Fondo Nacional Ambiental, según el artículo 246 de la Ley 1753 de 2015 o la norma que la modifique.

Parágrafo 4°. Las entidades científicas adscritas y vinculadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible están exentas del pago de estos servicios de evaluación y seguimiento ambiental”.

TÍTULO V

CONTROL Y VIGILANCIA DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES

Artículo 14. *Control de la deforestación.* Adicional a las demás medidas vigentes para el control y vigilancia de los recursos naturales, el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBYC), el Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF), y el Inventario Forestal Nacional (IFN) serán los instrumentos esenciales para soportar la toma de decisiones relacionadas con la preservación, conservación, restauración, uso sostenible, conocimiento de los ecosistemas forestales del país y lucha contra la deforestación.

Con base en los reportes anuales del Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBYC), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible identificará los municipios con mayor deforestación y con mayor control de deforestación en Colombia, y la Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación y Gestión Integral para la Protección de los Bosques Naturales (CICOD) determinará las medidas que contribuyan a revertir o reforzar esta condición, según corresponda. Bajo el principio de responsabilidad subsidiaria, las medidas serán también aplicables a los departamentos y las Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción sobre tales municipios.

Parágrafo 1°. Es de obligatorio cumplimiento que la ANLA, las Corporaciones Autónomas Regionales y las Autoridades Ambientales Urbanas remitan al Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF) la información relacionada con los permisos y concesiones de aprovechamiento forestal.

Parágrafo 2°. Corresponderá al Gobierno nacional reglamentar el presente artículo, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.

Artículo 15. *Comisión Nacional de Prevención y Control Ambiental.* Créase la Comisión Nacional de Control y Prevención Ambiental como organismo intersectorial encargado de proponer al Gobierno nacional, la Política Nacional de Prevención y Control del Delito Ambiental; y de articular el Sistema Nacional Ambiental con los órganos de control, las autoridades judiciales y la Fuerza Pública para la implementación y seguimiento de esta Política.

La Política Nacional de Prevención y Control del Delito Ambiental definirá los objetivos del país en materia de prevención y control del delito ambiental, y para su consecución establecerá los criterios, estrategias y acciones que deben ser atendidos por las autoridades públicas y actores privados. La Política deberá estar formulada dentro de los 12 meses siguientes a la expedición de la presente ley.

La presente Comisión estará compuesta por:

1. El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quien lo presidirá.
2. El Ministro de Defensa Nacional.
3. El Ministro de Justicia.
4. El Fiscal General de la Nación.
5. El Procurador General de la Nación.
6. El Contralor General de la República.
7. El Defensor del Pueblo.
8. El Comandante General de las Fuerzas Militares.
9. El Director General de la Policía Nacional.

Parágrafo 1°. La participación de los ministros en esta Comisión solo podrá ser delegada en Viceministros.

Parágrafo 2°. A las sesiones de la Comisión Nacional de Control Ambiental podrán ser invitados, con voz pero sin voto, representantes de otras entidades y las demás personas que la Comisión considere conveniente, para la mejor ilustración de los diferentes temas en los cuales este deba tomar decisiones y formular recomendaciones, en particular, podrán ser invitadas las entidades científicas adscritas y vinculadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Cuando se deban definir e implementar medidas de prevención y control del delito ambiental con impacto internacional, la Comisión convocará al Ministro de Relaciones Exteriores.

Parágrafo 3°. El Gobierno nacional reglamentará el funcionamiento de esta Comisión, dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley.

Artículo 16. *Funciones de la Comisión Nacional de Control Ambiental.* Serán funciones de la Comisión Nacional de Control Ambiental, las siguientes:

1. Recomendar al Gobierno nacional la propuesta de Política Nacional de Prevención y Control del Delito Ambiental para su adopción.

2. Elaborar el Plan Nacional de Prevención y Control del Delito Ambiental.

3. Coordinar la implementación del Plan Nacional de Prevención y Control del Delito Ambiental.

4. Hacer seguimiento periódico a la implementación del Plan Nacional de Prevención y Control del Delito Ambiental.

5. Verificar el impacto de la implementación del Plan Nacional de Prevención y Control del Delito Ambiental y adoptar los correctivos del caso.

6. Requerir a las entidades que lo conforman rendición de cuentas sobre el cumplimiento del Plan en el ámbito de sus competencias.

7. Rendir cuentas de los resultados de su gestión.

8. Designar comisiones técnicas para generar insumos para la Comisión y desarrollar las tareas que esta le asigne.

Parágrafo. Las recomendaciones a que hace referencia el numeral 1 del presente artículo serán analizadas con el Consejo Superior de Política Criminal.

TÍTULO VI

OBJETIVOS Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE COMO ENTE RECTOR DEL SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL (SINA)

Artículo 17. *Objetivos del Ministerio.* Modifíquese el artículo 1° del Decreto 3570 de 2011 que establece los objetivos del Ministerio, de conformidad con la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

“**Artículo 1°. Objetivos del Ministerio.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de dirigir y coordinar la planificación de largo plazo del Sistema Nacional Ambiental, de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.

El Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible formulará las políticas ambientales nacionales, y coordinará la formulación de la Política Nacional de Desarrollo Sostenible de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía ambiental de la Nación.

Corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dirigir el Sistema Nacional Ambiental (SINA), organizado de conformidad con la Ley 99 de 1993, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el

cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el ambiente y el patrimonio natural de la Nación”.

Artículo 18. *Funciones del Ministerio.* Modifíquese el artículo 2° del Decreto 3570 de 2011, en relación con los numerales 2 y 9, los cuales quedarán así:

“2. Diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para la gestión integral del ambiente, incluyendo el cambio climático, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural, en todos los sectores económicos y productivos”.

“9. Dirigir y coordinar la planificación de largo plazo del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental de las entidades que lo integran; dirimir las discrepancias ocasionadas por el ejercicio de sus funciones y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del ambiente”.

Parágrafo. El Gobierno nacional adoptará las medidas administrativas a que haya lugar para el cabal cumplimiento de la función de coordinación de la planeación de largo plazo del Sistema Nacional Ambiental, por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Artículo 19. *Función de inspección y vigilancia.* En desarrollo de esta función, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá solicitar la información, documentos y actos requeridos y/o realizar de forma selectiva y aleatoria o por petición de parte, visitas de inspección y vigilancia sobre la gestión ambiental de las Corporaciones Autónomas Regionales, para verificar:

1. El cumplimiento de las funciones ambientales a cargo de estas entidades.

2. La implementación de las políticas y regulaciones ambientales.

3. La ejecución de los recursos provenientes tanto del Presupuesto General de la Nación como de las rentas propias que tengan destinación específica en materia de gestión ambiental.

4. La implementación de las estrategias para fortalecer la Gobernanza Ambiental.

5. El nivel de avance y cumplimiento de las metas e indicadores de gestión, resultado e impacto previstos en sus instrumentos de planificación institucional, con el fin de hacer seguimiento y evaluación a su desempeño institucional.

6. El cumplimiento de requisitos y términos establecidos para cada uno de los trámites ambientales.

7. El reporte de la información requerida al Sistema de Información Ambiental para Colombia (SIAC), de conformidad con los parámetros establecidos.

8. La existencia de agendas ambientales concertadas entre las Corporaciones Autónomas Regionales y los municipios, departamentos y Autoridades Ambientales Urbanas así como los resultados de su seguimiento.

9. El trámite oportuno de quejas, reclamos o denuncias que presente cualquier persona natural o jurídica, en materia ambiental, y la adopción de las medidas pertinentes.

10. El cumplimiento de los Estatutos Corporativos.

11. La inclusión de reglas explícitas sobre el manejo de los recursos propios en los Estatutos Presupuestales que tengan conexidad con asuntos de gestión ambiental.

Con base en la información recibida, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible procederá a su análisis y verificación, y como resultado de ello, adoptará las siguientes medidas, según corresponda:

1. Solicitar la cesación de las actuaciones contrarias al ordenamiento jurídico realizando la remisión del asunto a otras entidades que considere competentes.

2. Solicitar para su aprobación, el diseño de planes de mejora a partir de los resultados de la inspección y vigilancia, y hacerles seguimiento.

3. Solicitar la intervención de los órganos de control, según corresponda.

4. Instaurar las acciones legales y contenciosas a que haya lugar para que prevalezca el cumplimiento de los fines del Estado en su obligación de garantizar el derecho constitucional a un ambiente sano.

Los resultados del ejercicio de la función de inspección y vigilancia serán tenidos en cuenta en la evaluación del desempeño institucional que realizará el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre las Corporaciones Autónomas Regionales.

Parágrafo. El Gobierno nacional adoptará las medidas administrativas a que haya lugar para el cabal cumplimiento de la función de inspección y vigilancia, por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

TÍTULO VII

ESTRATEGIAS PARA LA GOBERNANZA AMBIENTAL

Artículo 20. *Transparencia y acceso a la información pública.* Las entidades del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales y las Autoridades Ambientales Urbanas implementarán la estrategia de transparencia y acceso a la información pública bajo criterios diferenciales de accesibilidad, aplicando la política de apertura de datos y velando por la prevalencia del interés general y del principio de publicidad como pilares de la función

administrativa, bajo los principios establecidos en la Ley 1712 de 2014.

Sin perjuicio de lo dispuesto en la reglamentación vigente sobre transparencia y acceso a información pública, estas entidades, según corresponda, deberán hacer pública en lugar visible y en sus páginas web, en formato de datos abiertos lo siguiente:

1. Instrumentos de planeación institucional.

2. Presupuesto e informes de ejecución presupuestal.

3. Informes de las inversiones realizadas con los recursos provenientes tanto del Presupuesto General de la Nación como de las rentas propias que tengan destinación específica.

4. Instrumentos de ordenamiento ambiental territorial.

5. Información sobre el proceso de solicitud y otorgamiento de permisos, concesiones, autorizaciones y licencias ambientales.

6. Resultados del seguimiento ambiental de cada proyecto, obra o actividad licenciado.

7. Procesos sancionatorios ambientales en firme.

Parágrafo 1°. Las entidades a que hace referencia el presente artículo harán públicas, por medios masivos regionales, las obligaciones relacionadas con cada una de las estrategias de Gobernanza Ambiental establecidas en la presente ley.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible definirá, en los seis (6) meses siguientes a la expedición de esta ley, la información específica que deberá ser publicada para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo, y publicará periódicamente el listado de las entidades del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales y las Autoridades Ambientales Urbanas que hagan pública la información que él establezca.

Parágrafo 3°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible definirá la política de gestión de la información para el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales y las Autoridades Ambientales Urbanas, mediante la cual reglamentará los procedimientos de publicación, y estándares de calidad de información así como los lineamientos para la promoción, apropiación y reúso de los datos abiertos.

Artículo 21. *Garantía de participación.* Las entidades del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales y las Autoridades Ambientales Urbanas adoptarán una estrategia de participación que contemple, como mínimo, la implementación de las siguientes acciones:

1. Desarrollo de las capacidades institucionales requeridas para afianzar la cultura de participación y de servicio al ciudadano en sus servidores públicos,

y para fortalecer sus canales de atención, según los estándares definidos por el Gobierno nacional.

2. Fortalecimiento de capacidades comunitarias para el ejercicio efectivo de la participación y el control social ambiental.

3. Creación de mecanismos de participación en la formulación y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos ambientales de orden nacional y regional, en los procesos de ordenamiento ambiental del territorio, así como en el análisis de asuntos ambientales de relevancia para el país.

4. Implementación de canales multimodales de denuncias y desarrollo de capacidades de reacción inmediata para su atención, el cual debe estar centralizado en un único sistema para todas las entidades a que hace referencia el presente artículo.

5. Rendición permanente de cuentas sobre el cumplimiento de sus funciones, la ejecución de planes de acción y los recursos asociados, con el fin de facilitar el control social.

Artículo 22. *Promoción de la justicia ambiental.* Las entidades del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales y las Autoridades Ambientales Urbanas adoptarán una estrategia de justicia ambiental que contemple, como mínimo:

1. Promover la creación de observatorios de conflictividad ambiental para la prevención y el manejo de conflictos socio-ambientales.

2. Implementar una estrategia para prevenir y manejar los conflictos socio-ambientales con el fin de asegurar la distribución equitativa intergeneracional, intersubjetiva y transterritorial de los beneficios y cargas ambientales.

3. Apoyar al Ministerio de Justicia en la implementación de programas de educación, investigación, sensibilización y fortalecimiento de capacidades en derecho ambiental y particularmente, en derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia en asuntos ambientales con el apoyo de la academia, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible propiciará el desarrollo de acciones conjuntas con el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Consejo Superior de la Judicatura, el Ministerio de Educación Nacional, entre otras entidades, para articular esfuerzos en la implementación de la Dimensión de Justicia Ambiental del Plan Decenal del Sistema de Justicia y propender a futuro por una jurisdicción ambiental especializada.

Artículo 23. *Promoción de la innovación.* Las entidades a que hace referencia el presente título diseñarán una estrategia de innovación que busque alternativas de solución a problemas y conflictos socio-ambientales en el territorio mediante una relación más abierta y colaborativa entre la administración pública, la sociedad civil, el sector privado y la academia, generando con ello valor

agregado a la gestión pública ambiental y a las personas.

La estrategia de innovación contemplará los siguientes componentes:

1. La incorporación de metodologías de innovación y experimentación para el desarrollo de políticas, programas y servicios.

2. El fortalecimiento de la cultura de innovación pública y las capacidades, estructuras y condiciones que la hagan posible.

3. La gestión de conocimiento para identificar y medir el impacto de propuestas innovadoras, prácticas efectivas, productos y herramientas tecnológicas empleadas en la gestión ambiental, apoyar su sistematización, promover su replicabilidad, transferencia y divulgación.

Parágrafo. La estrategia de innovación se enfocará en la optimización del recurso público, priorizando aquellas problemáticas que demanden mayores recursos económicos y sociales. Para ello, integrará diversas formas de conocimiento, visiones, productos y servicios existentes; generará nuevas maneras de identificar desafíos ambientales y de desarrollo sostenible; establecerá espacios de diálogo para su intercambio; y desarrollará mecanismos de seguimiento y control colectivos.

Artículo 24. *Lucha contra la corrupción.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible verificará que las entidades del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales y las Autoridades Ambientales Urbanas incorporen en sus procesos de planificación institucional, los riesgos de corrupción identificados en sus respectivos Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible liderará el diseño e implementación de estrategias antitrámites con las entidades del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales y las Autoridades Ambientales Urbanas, adoptarán sus resultados y hará estricto seguimiento a su aplicación.

TÍTULO VIII

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE ENTIDADES DEL SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL

CAPÍTULO I

Coordinación interinstitucional

Artículo 25. *Consejo Interinstitucional Ambiental.* Créase el Consejo Interinstitucional Ambiental como órgano de coordinación de las entidades ambientales del Sistema Nacional Ambiental.

El Consejo estará compuesto por:

1. El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quien lo preside.

2. El Viceministro de Política y Normalización Ambiental.

3. El Viceministro de Ordenamiento Ambiental del Territorio.

4. Los directores de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.

5. Los directores de las Autoridades Ambientales Urbanas.

6. El Director de cada una de las entidades científicas adscritas y vinculadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

7. El Director de Parques Nacionales Naturales.

8. El Director de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

Parágrafo. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá reglamentar el funcionamiento de este Consejo.

Artículo 26. *Funciones del Consejo Interinstitucional Ambiental.* El Consejo tendrá las siguientes funciones:

1. Servir de escenario de deliberación para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas ambientales.

2. Construir propuestas para alimentar la formulación de la Política Nacional de Desarrollo Sostenible.

3. Realizar la planificación de largo plazo del Sistema Nacional Ambiental.

4. Promover la articulación de los planes institucionales de las entidades del Sistema Nacional Ambiental con el Plan Estratégico del SINA.

5. Acordar agendas de trabajo conjunto para articular las acciones de las entidades del SINA.

6. Impulsar la gestión del conocimiento ambiental de las entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA) encargadas de la política y la acción ambiental.

7. Promover la identificación de líneas nacionales y regionales de investigación a ser incorporadas en el Plan Estratégico Nacional de Investigación Ambiental (PENIA).

8. Requerir a las entidades que lo conforman la consulta de información y conocimiento producido por las entidades científicas adscritas y vinculadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

9. Pedir rendición de cuentas sobre la ejecución, resultados e impactos de los planes institucionales de las entidades que lo conforman y de las agendas de trabajo conjunto.

10. Formular iniciativas para movilizar recursos financieros y técnicos ante organismos nacionales

e internacionales para fortalecer la gestión de las entidades del SINA.

CAPÍTULO II

Corporaciones Autónomas Regionales

Artículo 27. *Consejo Directivo.* Modifíquese el artículo 26 de la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

“**Artículo 26. Del Consejo Directivo.** Es el órgano de administración de la Corporación y estará conformado por:

a) El gobernador o los gobernadores de los departamentos sobre cuyo territorio ejerza jurisdicción la Corporación Autónoma Regional, o su delegado o delegados.

Corresponderá al gobernador o a su delegado presidir el Consejo Directivo. Si fuesen varios los gobernadores, los estatutos definirán lo relativo a la presidencia del Consejo Directivo.

b) Un representante del Presidente de la República.

c) Un delegado del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

d) Un representante de Parques Nacionales Naturales o de las entidades científicas adscritas y vinculadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la designación que haga el Ministro.

e) Dos (2) alcaldes de los municipios comprendidos dentro del territorio de la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional, elegidos por ellos mismos para un periodo de un (1) año. Si el territorio de la Corporación Autónoma Regional comprendiese un número plural de departamentos, hará parte del Consejo Directivo un (1) alcalde por departamento.

f) Un (1) representante de los gremios del sector privado elegidos por ellos mismos.

g) Un (1) representante de la Red de Jóvenes de Ambiente, elegido por ellos mismos.

h) Un (1) representante de las comunidades indígenas, tradicionalmente asentadas en el territorio de jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional, elegido por ellas mismas.

i) Un (1) representante de las comunidades negras, tradicionalmente asentadas en el territorio de jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional, elegido por ellas mismas.

j) Un (1) representante de las entidades sin ánimo de lucro, que tengan su domicilio en el área de jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegido por ellas mismas.

Parágrafo 1°. El periodo de los miembros del Consejo Directivo de que tratan los literales f), g), h), i) y j) del presente artículo será igual al del Director de la Corporación Autónoma Regional y no podrán ser reelegidos para el periodo siguiente.

Parágrafo 2°. La elección de representantes de los literales f), g), h), i) y j) seguirá la reglamentación que sobre el particular expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.

Parágrafo 3°. Los Consejos Directivos de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible a que hacen referencia los artículos 34, 35, 37, 38, 39 y 41 de la Ley 99 de 1993 mantienen la composición establecida en dichos artículos. Además de los miembros del Consejo Directivo de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá (Corpourabá) señalados en el artículo 40 de la citada Ley, el Director del Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico “John von Neumann” y el Director del Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andreis”, Invemar formarán parte de este cuerpo colegiado”.

Artículo 28. *Funciones del Consejo Directivo.* Serán funciones del Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales:

“**Artículo 27. De las Funciones del Consejo Directivo.** Son funciones del Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales:

1. Nombrar o remover al Director General de la Corporación.

2. Designar el director encargado en las ausencias temporales o definitivas y demás novedades administrativas del Director General de la Corporación.

3. Designar y remover, cuando fuere del caso, el Jefe de Control Interno de la Corporación.

4. Hacer seguimiento a la implementación de las políticas ambientales y de la Política Nacional de Desarrollo Sostenible, en su jurisdicción.

5. Aprobar, en el marco del rigor subsidiario, las regulaciones regionales.

6. Aprobar el plan de acción institucional de la Corporación Autónoma Regional y sus modificaciones, hacer seguimiento a su ejecución y verificar el cumplimiento de las metas contenidas en él, y aprobar los informes de avance de su ejecución que debe presentar el Director General ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

7. Aprobar el presupuesto anual de inversiones.

8. Determinar la estructura interna de la Corporación para lo cual podrá crear, suprimir y fusionar dependencias y asignarles responsabilidades conforme a la ley, y determinar la planta de personal de la Corporación.

9. Autorizar la delegación de funciones de la entidad.

10. Disponer la participación de la Corporación en la constitución y organización de sociedades o asociaciones y fundaciones o el ingreso a las ya existentes.

11. Aprobar la reserva, alinderación y administración, en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, de los distritos

de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y los parques naturales de carácter regional; y reglamentar su uso y funcionamiento.

12. Aprobar la sustracción de las áreas mencionadas en el numeral anterior, a excepción de los parques naturales de carácter regional.

13. Adoptar la zonificación y régimen de uso de los páramos de la jurisdicción, los planes de ordenación forestal, los planes de manejo de humedales y manglares y todo plan de carácter general relacionado con el ordenamiento y manejo de los recursos naturales renovables, y los ecosistemas estratégicos.

14. Definir las metas de carga contaminante.

15. Disponer la contratación de créditos externos.

16. Autorizar al Director la enajenación y compra de bienes inmuebles y acciones de la Corporación.

17. Velar por el buen uso, manejo y administración de los recursos de la Corporación y de su patrimonio.

Parágrafo 1°. Para el ejercicio de la función de que trata el numeral 11 del presente artículo, previamente a la declaratoria de distritos de manejo integrado, distritos de conservación de suelos, reservas forestales y parques naturales de carácter regional dentro de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, las Corporaciones deben contar con el concepto previo favorable del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Para el caso de las áreas sustraídas de las reservas forestales de Ley 2ª de 1959, por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones deben atender lo dispuesto por el Ministerio en los actos administrativos mediante los cuales se hayan efectuado sustracciones.

Parágrafo 2°. Las funciones del Consejo Directivo de las Corporaciones serán indelegables”.

Artículo 29. *Calidades del Director General.* Para ser nombrado director general de una corporación, se deberán cumplir los siguientes requisitos mínimos:

1. Ser ciudadano colombiano.

2. Título profesional universitario.

3. Tarjeta profesional en los casos reglamentados en la ley.

4. Título de posgrado a nivel de maestría o tres (3) años de experiencia profesional, adicionales a los requeridos como experiencia profesional en el numeral siguiente.

5. Experiencia profesional de ocho (8) años, de los cuales por lo menos cinco (5) años deben ser en gestión ambiental; y por lo menos, tres (3) años en actividades gerenciales, de dirección y/o de coordinación.

Parágrafo. Se entiende por experiencia en gestión ambiental, la adquirida en la administración pública

o en el ejercicio profesional en una o más de las siguientes actividades:

- a) Planeación, administración y control de los recursos naturales renovables y del ambiente;
- b) Formulación, evaluación y/o ejecución de políticas, planes, programas y proyectos ambientales;
- c) Consultoría y/o asesoría en proyectos y estudios ambientales;
- d) Formulación, evaluación y/o aplicación de la legislación y reglamentación ambiental;
- e) Desarrollo de investigaciones aplicadas al ambiente y los recursos naturales renovables;
- f) Planeación y ordenamiento ambiental del territorio.

Artículo 30. Proceso de elección de los directores.

La elección de los Directores de las Corporaciones Autónomas Regionales se adelantará a través de un proceso público abierto consultando el interés general y los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. La elección se regirá por el siguiente procedimiento:

1. Dentro de los cinco (5) primeros días del mes de julio del último año del periodo institucional del Director, el Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional abrirá convocatoria pública, durante diez (10) días, para optar al cargo de Director General. La convocatoria contendrá información completa sobre requisitos mínimos, funciones y asignación básica del cargo; términos para la inscripción y entrega de documentos; tipos de pruebas a aplicar así como su carácter clasificatorio o eliminatorio, su ponderación y los puntajes mínimos de aprobación; cronograma del proceso de evaluación incluyendo verificación de requisitos mínimos y publicación de sus resultados; y criterios, procedimientos y medios de publicación de los resultados de la evaluación.

En todos los casos, se deberán aplicar, como mínimo, los siguientes tipos de pruebas: de competencias básicas, funcionales y comportamentales; de valoración de formación y experiencia acreditadas adicionales a los requisitos mínimos; y entrevistas.

El carácter eliminatorio o clasificatorio de cada prueba, su ponderación y los puntajes mínimos de aprobación se presentan en la siguiente tabla:

Pruebas	Carácter	Peso porcentual	Puntaje aprobatorio
Competencias básicas	Eliminatorio	20%	75
Competencias funcionales	Eliminatorio	30%	75
Competencias comportamentales	Eliminatorio	20%	75

Pruebas	Carácter	Peso porcentual	Puntaje aprobatorio
Valoración de formación y experiencia adicionales	Clasificatorio	15%	75
Entrevista	Clasificatorio	15%	75

2. En apoyo a la evaluación de candidatos a ser elegidos como Director de cada Corporación Autónoma Regional, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con anterioridad a la apertura de la mencionada convocatoria, contratará una entidad nacional o internacional de reconocida probidad e idoneidad para adelantar procesos de evaluación de personal altamente calificado, con el fin de realizar el proceso de evaluación de candidatos a ser elegidos como Director General de cada una de las Corporaciones Autónomas Regionales del país.

3. Una vez inscritos los candidatos, dentro de los sesenta (60) días siguientes, la entidad contratada verificará el cumplimiento de los requisitos mínimos previstos en el artículo anterior, con el fin de definir la lista de candidatos a los que se les aplicarán las pruebas de competencias. Dentro del mismo periodo, realizará y evaluará las pruebas de competencias, para definir la lista de candidatos que podrán continuar en el proceso.

4. Dentro de los treinta (30) días siguientes, la entidad contratada realizará la valoración de formación y experiencia adicional, así como entrevistas con el fin de generar el listado final de elegibles con aquel o aquellos candidatos que obtengan, al menos, un puntaje de 75%.

5. Una vez conformado el listado final de elegibles, la entidad contratada lo publicará, dentro de la última semana del mes de noviembre del último año del periodo institucional. En el mismo periodo, entregará a los Consejos Directivos el listado y la documentación del proceso de evaluación correspondiente a cada candidato elegible.

6. El Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional elegirá al Director General de la lista de elegibles, dentro de los cinco (5) días siguientes a la publicación de la lista.

Parágrafo 1°. Cuandoquiera que los candidatos no se encuentren conformes con los resultados derivados de la verificación de requisitos mínimos, las pruebas de competencias, la valoración de formación y experiencia adicionales y las entrevistas podrán presentar sus reclamaciones ante la entidad contratada, quien deberá dar respuesta y publicar los resultados finales en cada caso. Todo lo anterior deberá atender los términos previstos en el cronograma referido en el numeral 1 del presente artículo. Estas reclamaciones deberán realizarse con base en la información aportada y en ningún caso podrá aportarse y recibirse información adicional.

Parágrafo 2°. Las publicaciones de que trata el presente artículo se realizarán por los siguientes medios: diarios de amplia circulación

regional, lugar visible de la Corporación Autónoma Regional y su página web, y página web de la entidad contratada y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Por canales oficiales en redes sociales se dará aviso de las publicaciones realizadas.

Artículo 31. *Faltas absolutas del Director General.* Si la falta absoluta del Director General de una Corporación Autónoma Regional se presenta antes de iniciar el último año del periodo institucional para el cual fue elegido, el Consejo Directivo elegirá al nuevo director para el restante periodo institucional, del listado de candidatos elegibles del último proceso de evaluación y selección.

Cuando la falta absoluta del Director General de una Corporación Autónoma Regional se presente durante el último año del periodo institucional para el cual fue elegido, el Consejo Directivo designará un Director encargado para el restante periodo institucional. Dicho encargo podrá recaer en un funcionario del nivel directivo o asesor de la respectiva Corporación Autónoma Regional, el cual deberá cumplir los requisitos establecidos para el cargo de Director General.

Parágrafo. En caso de que no haya lista porque quien la conformaba fue elegido Director, o que ninguno de los candidatos elegibles acepte la designación, deberá convocarse un nuevo proceso de elección atendiendo lo dispuesto en los artículos 30 y 31 de la presente ley.

Artículo 32. *Remoción del Director General.* El Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional removerá al Director General, cuando cumpla menos del 70% de las metas anuales establecidas en el Plan de Acción Cuatrienal o cuando a partir del segundo (2º) año del periodo institucional haya ejecutado menos del 70% de los recursos de inversión previstos anualmente en el Plan de Acción Cuatrienal. Estas causales no se aplicarán a la primera anualidad de cada periodo institucional y se evaluarán consideraciones de fuerza mayor o caso fortuito.

Para la remoción del Director General, el Consejo Directivo deberá aplicar el siguiente procedimiento:

1. El Consejo Directivo expedirá un acuerdo motivado con la relación de los hechos y las pruebas en que se fundamenta para adelantar el trámite de remoción. El Secretario del Consejo Directivo notificará personalmente al Director General dicho acto.

2. El Director General o su apoderado podrán presentar ante el Secretario del Consejo Directivo, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación del acto administrativo anteriormente mencionado, sus descargos por escrito aportando o solicitando practicar a su costa, las pruebas que quiera hacer valer. La renuncia del Director General o de su apoderado a presentar las explicaciones solicitadas, no interrumpe el trámite de la actuación.

3. El Secretario del Consejo Directivo deberá remitir al día siguiente de la presentación de los

descargos, copia de los mismos a los miembros del Consejo Directivo y los citará a sesión del Consejo para evaluar y/u ordenar la práctica de las pruebas a que haya lugar.

4. El Consejo Directivo ordenará la práctica de las pruebas que se consideren conducentes y pertinentes y las de oficio que sean necesarias. La práctica y/o denegación de pruebas cuando a ello haya lugar, se debe hacer mediante auto debidamente motivado, suscrito por el Presidente y el Secretario del Consejo Directivo. Dicho auto se notificará en los términos del artículo 67 de la Ley 1437 de 2011 o la norma que la modifique o sustituya.

5. Las pruebas solicitadas se practicarán en un término no mayor de veinte (20) días calendario, prorrogable por diez (10) días calendario más, por una sola vez. El Consejo Directivo puede conformar, con algunos de sus miembros, una Comisión encargada de practicar las pruebas decretadas y de presentar el informe respectivo. Practicadas o allegadas todas las pruebas, dentro de los siguientes tres (3) días, se correrá traslado de las mismas al Director General para su conocimiento y para que presente, dentro de los diez (10) días siguientes, los alegatos respectivos.

6. Presentados los alegatos, el Secretario del Consejo Directivo deberá citar a sesión del Consejo Directivo, que debe realizarse máximo dentro de los tres (3) días siguientes para dar a conocer los alegatos allegados. El Consejo Directivo decidirá de fondo sobre la remoción del Director mediante acuerdo debidamente motivado, dentro de los diez (10) días siguientes.

7. Contra el Acuerdo que decida sobre la remoción del Director General procede el recurso de reposición dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación del mismo.

Artículo 33. *Jefe de Control Interno.* El Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional designará al Jefe de Control Interno, previa selección por méritos, para un periodo de cuatro (4) años que iniciará finalizado el segundo año del periodo institucional del Director.

Para ser designado como Jefe de Control Interno de la Corporación Autónoma Regional se deberá acreditar formación profesional en áreas relacionadas con las actividades objeto del control interno y experiencia mínima de tres (3) años en asuntos del control interno.

CAPÍTULO IV

Entidades territoriales

Artículo 34. *Corresponsabilidad ambiental de departamentos y municipios.* Los departamentos, municipios y Corporaciones Autónomas Regionales que compartan jurisdicción, identificarán la problemática ambiental del territorio y las acciones estratégicas que permitan garantizar los servicios ambientales que contribuyan al bienestar social y al crecimiento económico sostenible del mismo. Con tal propósito, acordarán y ejecutarán

inversiones para la preservación, conservación y restauración de sus ecosistemas y recursos naturales renovables; la gestión sostenible de los bosques; y la implementación de estrategias de control y vigilancia de los mismos, incluyendo el control de la deforestación. Para ello, se podrán organizar en subregiones y acudir a procesos de asociatividad.

El proceso mencionado generará una agenda ambiental conjunta con acciones, responsables, recursos y tiempos que deberá ser incorporada en los planes de desarrollo territoriales y en los planes de acción de las Corporaciones Autónomas Regionales. Este proceso se realizará cada 4 años a partir de enero de 2020, en el marco del Plan Regional de Desarrollo Sostenible.

Los departamentos, municipios y Corporaciones Autónomas Regionales deberán realizar seguimiento periódico a la agenda ambiental a que hace referencia el presente artículo.

Artículo 35. *Competencias grandes centros urbanos.* Modifíquese el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 modificado por el artículo 214 de la Ley 1450 de 2010, el cual quedará así:

“**Artículo 66. Competencias de grandes centros urbanos.** Los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón (1'000.000) de habitantes ejercerán dentro del perímetro urbano, siempre y cuando cumplan con los criterios de capacidad técnica, administrativa y financiera establecidos por el Gobierno nacional, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que respecta a la administración, preservación, restauración, uso sostenible, y conocimiento del medio ambiente urbano, con excepción del ordenamiento de las cuencas hidrográficas, a nivel de subzona hidrográfica.

En relación con la gestión integral del recurso hídrico, los Grandes Centros Urbanos, ejercerán sus competencias sobre los cuerpos de agua que sean afluentes de los ríos principales de las subzonas hidrográficas que atraviesan el perímetro urbano y/o desemboquen en el medio marino, así como en los humedales y acuíferos ubicados en su jurisdicción. Para el efecto, adelantarán la coordinación necesaria con la Corporación Autónoma Regional en el marco del Plan de Ordenación y Manejo de la respectiva cuenca hidrográfica, a nivel de subzona, o del Plan de Ordenación y Manejo Integrado de la Unidad Ambiental Costera, correspondiente.

Además de las licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones que les corresponda otorgar para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción, las autoridades ambientales urbanas municipales, distritales o metropolitanas del Gran Centro Urbano tendrán la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales

y adelantar los proyectos de saneamiento y descontaminación a que haya lugar.

Los municipios, distritos o áreas metropolitanas de que trata el presente artículo asumirán ante las Corporaciones Autónomas Regionales la obligación de transferir el 50% del recaudo de las tasas retributivas o compensatorias causadas dentro del perímetro urbano y de servicios, por el vertimiento de afluentes contaminantes conducidos por la red de servicios públicos y arrojados fuera de dicho perímetro, según el grado de materias contaminantes no eliminadas con que se haga el vertimiento.

Parágrafo. Los ríos principales de las subzonas a los que hace referencia el presente artículo, corresponden a los definidos en el mapa de zonificación hidrográfica de Colombia elaborado por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam)”.

TÍTULO IX

FORTALECIMIENTO FINANCIERO DE ENTIDADES DEL SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL

CAPÍTULO I

Fondos de recursos

Artículo 36. *Consejo Directivo del Fondo Adaptación.* Adiciónese la composición del Consejo Directivo del Fondo Adaptación, de que trata el artículo 2° del Decreto 4819 de 2010, con la participación del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado.

Artículo 37. *Fondo de Compensación Ambiental (FCA).* Modifíquese el artículo 24 de la Ley 344 de 1996 el cual quedará así:

“**Artículo 24.** Créase el Fondo de Compensación Ambiental como una cuenta de la Nación, sin personería jurídica, adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Los recursos del Fondo provendrán de las siguientes fuentes:

a) El veinte por ciento (20%) de los recursos percibidos por las Corporaciones Autónomas Regionales por concepto de transferencias del sector eléctrico, con excepción de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible.

b) El diez por ciento (10%) de las restantes rentas propias, con excepción del porcentaje o sobretasa ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble percibidos por ellas y de aquellas que tengan como origen relaciones contractuales interadministrativas.

c) Los recursos que por transferencias, distribución, donación o cualquier título, reciba de las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, regionales, nacionales o extranjeras.

d) Los rendimientos financieros obtenidos sobre los excesos transitorios de liquidez del Fondo de Compensación Ambiental.

e) Los reintegros de los recursos asignados y girados por el Fondo de Compensación Ambiental a las entidades ejecutoras, que corresponden a

compromisos no ejecutados en su totalidad, así como sus rendimientos financieros e intereses por mora cuando a ello haya lugar.

Todos los recursos referidos en el presente artículo serán asignados por el Gobierno nacional en el decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación.

Los recursos de los literales a) y b) se destinarán a la financiación del presupuesto de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de las Corporaciones Autónomas Regionales.

Los recursos de los literales c), d) y e) se destinarán a inversión en proyectos de administración, preservación, restauración, uso sostenible, y conocimiento del ambiente y de los recursos naturales renovables.

Los recursos que recaude el Fondo serán transferidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de acuerdo con la asignación que haga el Comité del Fondo de Compensación Ambiental presidido por el Ministro o el Viceministro de Ordenamiento Ambiental del Territorio, el cual estará conformado por:

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

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

c) Un (1) representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

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

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

El Comité se reunirá por convocatoria del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Secretaría Técnica será ejercida por el Director de Ordenamiento Ambiental Territorial y Sistema Nacional Ambiental (SINA).

El Comité del Fondo de Compensación Ambiental publicará el informe anual sobre su gestión en formato de datos abiertos en un lugar visible de la página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible”.

CAPÍTULO II

Rentas de las corporaciones autónomas regionales

Artículo 38. Modifíquese el artículo 45 de la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 45. Las empresas generadoras de energía hidroeléctrica cuya potencia nominal instalada total supere los 10.000 kilovatios, transferirán el 7% de las ventas brutas de energía por generación propia de acuerdo con la tarifa que para ventas en bloque señale la Comisión de Regulación Energética, de la siguiente manera:

1. El 3% para las Corporaciones Autónomas Regionales que tengan jurisdicción en el área donde

se encuentra localizada la cuenca hidrográfica y del área de influencia del proyecto.

2. El 3% para los municipios y distritos localizados en la cuenca hidrográfica, distribuidos de la siguiente manera:

a) El 1.5% para los municipios y distritos de la cuenca hidrográfica que surte el embalse, distintos a las que trata el literal siguiente;

b) El 1.5% para los municipios y distritos donde se encuentran en el embalse;

c) Cuando los municipios y distritos en donde se encuentren instaladas las plantas hidroeléctricas, no sean parte de la cuenca o del embalse, recibirán el 0.2%, el cual se descontará por partes iguales de los porcentajes de que tratan los literales a) y b) anteriores.

Cuando los municipios y distritos sean a la vez cuenca y embalse participarán proporcionalmente en las transferencias de que hablan los literales a) y b) del numeral segundo del presente artículo.

3. El 1% para la conservación de páramos, recursos que serán transferidos a la subcuenta creada para tal fin en el Fondo Nacional Ambiental (Fonam). En el caso donde los páramos se encuentren dentro del Sistema Nacional de Parques Naturales serán transferidos directamente a la Subcuenta de Parques Naturales.

4. En el caso de centrales térmicas la transferencia de que trata el presente artículo será del 5% que se distribuirá así:

a) 2.5% para la Corporación Autónoma Regional para la protección del medio ambiente del área donde está ubicada la planta;

b) 1.5% para el municipio donde está situada la planta generadora;

c) 1% para la conservación de páramos, recursos que serán transferidos a la subcuenta creada para tal fin en el Fondo Nacional Ambiental (Fonam).

Estos recursos deberán ser utilizados por el municipio, en al menos un 50% a partir del año 2012, en proyectos de agua potable, saneamiento básico y mejoramiento ambiental.

Aquellos municipios que cuenten con ecosistemas de páramos, deberán priorizar la inversión de los recursos en la conservación de estas áreas.

Parágrafo 1°. De los recursos de que habla este artículo, solo se podrá destinar hasta el 10% para gastos de funcionamiento.

Parágrafo 2°. Se entiende por saneamiento básico y mejoramiento ambiental la ejecución de obras de acueductos urbanos y rurales, alcantarillados, tratamientos de aguas y manejo y disposición de desechos líquidos y sólidos.

Parágrafo 3°. En la transferencia a que hace relación este artículo está comprendido el pago por parte del sector hidroenergético, de la tasa por utilización de aguas de que habla el artículo 43.

Artículo 389. *Porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble.* El artículo 44 de la Ley 99 de 1993 modificado por el artículo 110 de la Ley 1151 de 2007 quedará así:

“**Artículo 44. *Porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble.*** En desarrollo de lo dispuesto por el inciso 2° del artículo 317 de la Constitución Política de Colombia, y con destino a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se establece un porcentaje sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial, que no podrá ser inferior al 20% ni superior al 25.9%. El porcentaje de los aportes de cada municipio o distrito con cargo al recaudo del impuesto predial será fijado por el respectivo concejo a iniciativa del alcalde municipal.

Los municipios y distritos podrán optar, en lugar de lo establecido en el inciso anterior, por establecer con destino al medio ambiente, una sobretasa que no podrá ser inferior al 2 por mil, ni superior al 2.5 por mil sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial.

Parágrafo 1°. Las Corporaciones Autónomas Regionales destinarán los recursos de que trata el presente artículo a la preservación, restauración, uso sostenible y conocimiento de los recursos naturales renovables y ecosistemas estratégicos de su jurisdicción de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción. Para la ejecución de las inversiones que afecten estos recursos se atenderán las disposiciones que establece la presente ley en materia de planificación, ordenamiento, administración y control ambiental.

Parágrafo 2°. Al menos el veinte por ciento (20%) del producto correspondiente al recaudo del porcentaje o de la sobretasa del impuesto predial y de otros gravámenes sobre la propiedad inmueble, se destinará a la gestión ambiental dentro del perímetro urbano del municipio o distrito donde haya sido recaudado el impuesto, cuando la población respectiva, dentro del área urbana, fuere superior a un millón de habitantes (1.000.000). Estos recursos se destinarán exclusivamente a inversión. Para el caso de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca estos recursos se destinarán a la financiación del megaproyecto del río Bogotá.

Parágrafo 3°. Al momento del recaudo del impuesto predial, los municipios deberán establecer, en un término no superior a un (1) año, mecanismos que permitan el ingreso simultáneo de estos recursos a sus cuentas y de los recursos de la sobretasa o porcentaje ambiental a las cuentas de las Corporaciones Autónomas Regionales.

El Gobierno nacional expedirá la reglamentación necesaria para la implementación de dichos mecanismos.

Parágrafo 5°. La no transferencia oportuna de la sobretasa o del porcentaje ambiental por parte de los municipios y distritos, causa a favor de los sujetos activos intereses moratorios equivalentes a la tasa de usura vigente determinada por la Superintendencia

Financiera de Colombia para las modalidades de crédito de consumo, menos dos (2) puntos, contado 10 días hábiles a partir del vencimiento, sin perjuicio de las acciones indemnizatorias a las que haya lugar.

Las obligaciones insolutas a la fecha de entrada en vigencia de esta ley generarán intereses de mora a la tasa prevista en el inciso anterior.

Los municipios y distritos deberán reglamentar los procedimientos para el cumplimiento de estas obligaciones.

Previo a la ejecución del giro, el tesorero municipal deberá certificar los valores a compensar por este concepto, de acuerdo con los estatutos tributarios municipales y los instructivos proferidos por la Dirección General de Presupuesto Público Nacional.

Artículo 40. *Sistema y método de cálculo de la contribución de valorización ambiental.* De conformidad con lo dispuesto en el artículo 338 de la Constitución Política de Colombia, para la determinación de la contribución de valorización prevista en el numeral 5 del artículo 46 de la Ley 99 de 1993, las Corporaciones Autónomas Regionales aplicarán el siguiente sistema y método de cálculo:

El sistema consiste en establecer los costos de una obra o conjunto de obras ejecutadas por las Corporaciones Autónomas Regionales en el marco de sus competencias, que generan un beneficio común sobre la propiedad inmueble. Para el cobro de la contribución, la base gravable estará constituida por el costo de la respectiva obra, teniendo como límite el beneficio por valorización que dicha obra le genera a los inmuebles ubicados en la zona de influencia.

A su vez el método consiste en:

a) Fijar el costo total de la obra.

b) Calcular el beneficio que la obra reporta al respectivo inmueble, entendido como la diferencia en el valor comercial de los inmuebles antes y después de la obra, en cuyo cálculo se contemplarán los factores que influyen en la estimación de dicho valor comercial. La determinación de estos valores comerciales podrá realizarse considerando todos los inmuebles o por muestreo, o por analogía a partir de proyectos semejantes ya ejecutados o a partir de otro medio técnico debidamente comprobado. Para la determinación de estos valores las autoridades ambientales se apoyarán en la autoridad nacional catastral y/o en las lonjas inmobiliarias debidamente acreditadas.

c) Determinados los dos valores anteriores, esto es, el costo de la obra y el beneficio o valorización que genera la misma, se escogerá el menor de estos dos valores como el valor máximo de la contribución a cobrar por parte de las autoridades ambientales antes mencionadas.

d) Distribuir el valor obtenido entre los propietarios o poseedores que se beneficien patrimonialmente con la ejecución de la obra común, teniendo en cuenta los elementos que permitan

individualizar dicha contribución, de acuerdo con las características y/o avalúo del inmueble y/o demás aspectos que diferencian el beneficio percibido por parte de dichos inmuebles.

e) La liquidación y cobro de la contribución por valorización se podrá efectuar con anterioridad o posterioridad a la realización de las obras, según se requiera.

Se exceptúa del pago de la contribución de valorización de que trata el presente artículo a las áreas que tengan carácter de inenajenables, áreas en parques naturales, reservas forestales y reservas de la sociedad civil debidamente registradas”.

CAPÍTULO III

Otros recursos para inversión ambiental

Artículo 39. *Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales.* El artículo 111 Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 106 de la Ley 1151 de 2007 y el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, quedará así:

“**Artículo 111. Adquisición de áreas de interés para acueductos municipales.** Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la preservación y conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos veredales, municipales y distritales.

Los departamentos, municipios y distritos deberán invertir el 1% de sus ingresos corrientes en compra, mantenimiento y/o preservación y conservación de las áreas de importancia estratégica a que se hace referencia en el presente artículo o al pago de los servicios ambientales que generan estas áreas, de acuerdo con la reglamentación vigente. La mencionada inversión podrá realizarse por fuera de su jurisdicción acudiendo a la suscripción de los convenios correspondientes.

La administración de estas áreas corresponderá al municipio o distrito y para ello contará con el apoyo y asistencia técnica de la respectiva Corporación Autónoma Regional.

Parágrafo 1°. Los proyectos de construcción de distritos de riego dedicarán un porcentaje no inferior al 1% del valor de la obra a la adquisición de áreas estratégicas para la preservación y conservación de los recursos hídricos que los surten de agua.

Parágrafo 2°. Adicional al 1% del que trata el presente artículo, los municipios con población superior a un millón (1.000.000) de habitantes y los distritos deberán invertir otro 1% de sus ingresos corrientes para el desarrollo de actividades de reemplazo de cobertura vegetal, restauraciones ecológicas y senderos de conectividad del espacio público natural.

Parágrafo 3°. Todas las entidades territoriales mencionadas en este artículo presentarán reportes semestrales sobre las inversiones realizadas y los impactos ambientales generados en el marco de esta obligación, a la Corporación Autónoma Regional con copia a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República para

lo de su competencia. En la misma periodicidad, la Corporación Autónoma Regional producirá un informe consolidado sobre el cumplimiento de esta obligación por parte de las entidades territoriales al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que reglamentará la materia dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 42. *Recursos para protección del medio marino.* Todo proyecto que involucre en su ejecución la ocupación y/o uso de los recursos naturales renovables del medio marino deberá destinar no menos de un 1% del total de la inversión para el manejo y conservación ambiental del medio marino, playas y litorales en el área de influencia del proyecto.

TÍTULO X

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 403. *Participación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la CREG.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible formará parte con voz y voto de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG).

Artículo 414. *Articulación entre el Sistema Nacional Ambiental y el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.* El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible formará parte con voz y voto del Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias).

En el marco del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sus entidades científicas adscritas y vinculadas, y el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) formulan el Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Sistema Nacional Ambiental.

Artículo 425. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga:

1. Los artículos 13 y 14 de la Ley 99 de 1993 y los artículos 28, 29 y 30 del Decreto 3570 de 2011, relacionados con el Consejo Nacional Ambiental.

2. El artículo 21 del Decreto 1768 de 1994, relacionado con las calidades del Director de las Corporaciones Autónomas Regionales.

3. El aparte del inciso 6°, artículo 39 de la Ley 99 de 1993 en lo relacionado con la expresión “La representación del Consejo Directivo es indelegable y sus reuniones se celebrarán en el territorio de su jurisdicción”.

4. El parágrafo 2° del artículo 11 de la Ley 1537 de 2012, relacionado con inversiones de recursos de la tasa retributiva en proyectos de vivienda de interés social y de interés prioritario.

5. Las demás disposiciones que le sean contrarias.

El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible,

Luis Gilberto Murillo Urrutia.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO
DE LEY FORTALECIMIENTO DEL
SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL (V.
07232018)**

INTRODUCCIÓN

La mayor riqueza que tiene el país radica en su biodiversidad y en los bienes y servicios ambientales que ofrecen los diferentes ecosistemas que la integran; y que sustentan el desarrollo socioeconómico del país. No obstante, diferentes factores han generado un progresivo deterioro de nuestros bosques, páramos, ríos, humedales y de las especies a ellos asociadas, lo que hace necesario que revisemos y evaluemos en conjunto la efectividad y unicidad de nuestras políticas y acciones, en pro del desarrollo sostenible y de la garantía al derecho a gozar de un medio ambiente sano.

En consecuencia, integrar la consideración de los servicios ecosistémicos en la planeación del desarrollo es la apuesta y es el reto que deben ser asumidos por el Estado movilizándolo en este propósito a las entidades públicas del nivel nacional, regional y local, a la sociedad, al sector privado y a la comunidad en general. La movilización y el compromiso de todos estos actores en este debate es un paso central para lograr la conservación, restauración, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables en pos de garantizar que el desarrollo del país realmente pueda llegar a ser sostenible.

La Constitución Política de Colombia establece como principio fundamental en cabeza del Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica, fomentar la educación para el logro de estos fines, así como el deber de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Lo anterior, para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y proteger las riquezas ecológicas y naturales del país, enmarcado en el principio del desarrollo sostenible el cual conlleva "... al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades."

En tal sentido, se pronunció la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, al señalar que: "La protección al medio ambiente es uno de los fines del Estado Moderno, por lo tanto, toda la estructura de este debe estar iluminada por este fin, y debe tender a su realización".

Por lo anterior, se precisan marcos legales para una acción coordinada, integrada y articulada de todos los actores que intervienen en el desarrollo, tanto ambientales como sociales y productivos para lograr la protección del ambiente y los recursos naturales renovables en este país que enfrenta el posconflicto, y así garantizar la vida, la salud y el

desarrollo de las presentes y futuras generaciones del país.

Con esta visión y con el fin de generar estrategias y medios que doten al sector ambiental y al Sistema Nacional Ambiental (SINA) en general, de herramientas para mejorar la gestión ambiental y la protección de los recursos naturales renovables, se presenta este proyecto de ley para su discusión y aprobación.

ANTECEDENTES

En desarrollo del mandato constitucional en referencia, se expidió la Ley 99 de 1993 que reordenó el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y creó el Sistema Nacional Ambiental (SINA), integrado, entre otros por las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la ley (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (CAR), Unidad Especial de Parques Naturales Nacionales, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y entidades territoriales) y las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental (entre otras, las entidades científicas adscritas y vinculadas al Ministerio).

En la norma en mención, el Sistema Nacional Ambiental (SINA) se definió como "el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales" contenidos en la Constitución Política de Colombia de 1991 y en la misma ley. La coordinación de este Sistema se asignó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible quien, como cabeza del sector, debe poder "asegurar la adopción y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación".

En la Ley 99 de 1993, modificada por el Decreto Ley 3570 de 2011, se señaló de manera inequívoca que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se encarga de dirigir el Sistema Nacional Ambiental (SINA), organizado de conformidad con dicha ley, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el ambiente y el patrimonio natural de la Nación.

Asimismo, en desarrollo del numeral 7 del artículo 150, la Ley 99 de 1993 creó las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) como entes corporativos de carácter público, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica

o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica. Son encargadas de administrar el medio ambiente y los recursos naturales renovables, dentro de su jurisdicción, y propender por su desarrollo sostenible, de acuerdo con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Bajo el esquema de la Ley 99 y en orden a garantizar el “derecho de todos a un ambiente sano”, a partir de la planificación “manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución”, se hace necesaria la articulación e integración real y efectiva de las diferentes políticas estatales, así como el relacionamiento y coordinación de las diferentes entidades del Estado encargadas de liderar los diferentes sectores del desarrollo, con las entidades ambientales a fin de garantizar la integración y consideración del ambiente, los recursos naturales renovables y sus servicios ecosistémicos en la planificación y decisiones de desarrollo del país.

De otra parte, el papel del Sistema Nacional Ambiental en la construcción de una paz estable y duradera es sin duda trascendental para el cumplimiento del Acuerdo Final entre el Gobierno nacional y las FARC. Los desafíos que plantea el posconflicto, requieren de un Sistema Nacional Ambiental suficientemente fuerte y de una adecuada coordinación con los actores sectoriales y territoriales del desarrollo como punto de partida de una transformación de la acción ambiental que nos haga parte a todos los colombianos de esta loable labor del cuidado de nuestras riquezas naturales y de garantizar su uso y disfrute por las generaciones presentes y futuras.

Tanto las autoridades ambientales del Sistema Nacional Ambiental como las demás entidades del Estado, el sector privado y la comunidad en general, tienen la importante responsabilidad de materializar la paz territorial, complementada con la paz ambiental en todo el territorio nacional y para ello se hace necesario consolidar las instancias de coordinación requeridas para controlar el delito ambiental, la contaminación hídrica y la deforestación entre otros aspectos y articular las acciones para la adecuada gestión de la biodiversidad del país.

PROBLEMÁTICA

Durante los últimos años hemos visto cada vez nuevos y mayores retos del país en sus diferentes ámbitos del desarrollo, sus procesos de vinculación a escenarios internacionales y en ellos la adopción de nuevos compromisos de tipo económico, social y ambiental; sus dinámicas de enfrentamiento del conflicto armado, búsqueda de construcción de paz y reacomodamiento en el marco del posconflicto; sus lamentables procesos de deterioro de recursos naturales y de ecosistemas de gran valor ambiental por efecto del conflicto pero también de dinámicas de apropiación, uso y aprovechamiento que atentan

contra su sostenibilidad; sus procesos de democracia local, a veces, debilitados por lógicas políticas históricas y por el conflicto armado, entre otros. Todas estas transformaciones constituyen el marco de actuación del Sistema Nacional Ambiental hoy, y es preciso reconocer que le obligan a fortalecerse para poder responder a este país cambiante.

Los desafíos ambientales que hoy tienen la comunidad global y el país son de una enorme magnitud, igual que los desafíos en materia de construcción de paz en un marco de sostenibilidad, lo que nos lleva a que el Sistema Nacional Ambiental que concibió el país hace 25 años haya que pensarlo en otra dimensión.

El análisis que se presenta a continuación se organiza alrededor de dos grandes temas: en primer lugar, los macroprocesos de la gestión ambiental, y, en segundo lugar, las necesidades de fortalecimiento institucional y financiero de entidades del Sistema Nacional Ambiental.

• MACROPROCESOS DE GESTIÓN AMBIENTAL

Dentro de los macroprocesos de gestión ambiental se encuentran: la planificación del desarrollo sostenible; el ordenamiento ambiental del territorio; la administración del uso de los recursos naturales renovables, y el control y vigilancia de los recursos naturales renovables.

El Sistema Nacional Ambiental y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como su ente rector, deben asegurar el desarrollo sostenible, no obstante, el choque entre ambiente y desarrollo es una constante que aún hoy subsiste y que dificulta en gran medida la aplicación de medidas de protección ambiental, pues estas son vistas no como la oportunidad de desarrollo hacia un futuro sostenible, sino como una limitante que obstaculiza la generación de riqueza.

Por ello, es necesaria una efectiva planificación del desarrollo, en un contexto de sinergia entre “Desarrollo Sostenible y Crecimiento Verde”, que integre, coordine y articule en las decisiones, el alcance de los servicios ecosistémicos en los que se sustenta el desarrollo socioeconómico de las diferentes regiones del país. Es por ello que debemos contar con una política de desarrollo sostenible de largo plazo y una instancia de articulación nacional que garantice esa integración, instrumento e instancia de planificación de la cual adolecemos actualmente.

Si bien el Decreto 1200 de 2004 (hoy compilado en el Decreto 1076 de 2015), introdujo el objetivo de desarrollo sostenible de las regiones como resultado final de la “Planificación de la Gestión Ambiental Regional”, redujo en gran medida la prelación del proceso de “Planificación Ambiental Regional” al circunscribirlo a un esquema de “coordinación” frente al anterior esquema de “concertación” que imponía (a pesar de ser un proceso del resorte de las CAR) a todos los actores regionales ponerse de

acuerdo frente a la visión de región o territorio que se requería.

En el proceso de construcción de acuerdos sobre el desarrollo sostenible en el territorio es preciso atender un nuevo desafío que consiste en lograr coherencia entre la inversión ambiental y el ordenamiento ambiental del territorio. Si bien el ordenamiento ambiental del territorio constituye el referente principal para las decisiones ambientales, persisten decisiones de inversión que no atienden las prioridades que el ordenamiento requiere y que se realizan de forma atomizada sin acudir a mecanismos de integración de recursos financieros que los potencien y optimicen para, de esa forma, lograr impactos estratégicos en el ambiente y sus recursos naturales renovables.

En cuanto a la administración del uso de los recursos naturales renovables, el SINA tiene tres desafíos por resolver; el primero de ellos es lograr que los peticionarios, actuando de buena fe, contraten para su elaboración personas naturales o jurídicas que aporten información que responda a la realidad de los recursos, ecosistemas y comunidad involucrados. Surge allí la necesidad de contar con un instrumento que ayude a identificar personas naturales o jurídicas idóneas de tal forma que los Estudios Ambientales aseguren información de calidad para que las decisiones de la autoridad ambiental no incurran en error al momento de la evaluación o a retrasar el proceso de decisión mientras se acopia la información de calidad requerida.

El segundo desafío en materia de administración de recursos guarda relación con la audiencia pública ambiental. Si bien la audiencia fue concebida por la Ley 99 de 1993 como un mecanismo de participación, tiene un alcance muy restrictivo en lo que concierne al carácter opcional, rogado y discrecional así como a que la dinámica de su desarrollo se circunscribe a “dar a conocer a las organizaciones sociales, comunidad en general, entidades públicas y privadas la solicitud de licencias, permisos o concesiones ambientales, o la existencia de un proyecto, obra o actividad, los impactos que este pueda generar o genere y las medidas de manejo propuestas o implementadas para prevenir, mitigar, corregir y/o compensar dichos impactos; así como recibir opiniones, informaciones y documentos que aporte la comunidad y demás entidades públicas o privadas”, sin que se establezca como espacio de debate o discusión. Su complejidad además hace que ni la comunidad ni las autoridades ambientales la promuevan o desarrollen pese a considerarse uno de los principales mecanismos de participación del sector ambiental.

El tercer desafío es la desactualización del sistema y método de cálculo para el cobro de servicios de evaluación y seguimiento ambiental, siendo su actualización competencia del legislador.

En relación con el control y vigilancia de los recursos naturales renovables, se enfrentan

dos retos; el primero, se refiere al flagelo de la deforestación que por la multiplicidad de factores que la explican se ha constituido en una problemática de difícil abordaje que ninguna entidad del Sistema Nacional Ambiental ha querido apropiarse, en tanto la responsabilidad frente a su control se diluye entre varias entidades. Esto sucede incluso con los municipios a pesar de su función de ejercer “control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano”¹. Por su parte, ni el departamento ni la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción en el municipio le ofrecen el apoyo requerido para controlar dicho flagelo, siendo su obligación darle apoyo presupuestal, técnico, financiero y administrativo en la ejecución de programas y proyectos y en las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

El segundo reto es la existencia de delitos ambientales en el país que están generando serias afectaciones al ambiente. Es claro que se necesita la acción articulada del Estado para prevenirlos y controlarlos, sin embargo, no se cuenta con una política al respecto ni con una instancia de articulación entre el SINA con los órganos de control, las autoridades judiciales y la Fuerza Pública para la formulación de una propuesta de política, su implementación y seguimiento.

• DEBILIDADES INSTITUCIONALES Y FINANCIERAS

Como lo ha identificado la Corte Constitucional en múltiples pronunciamientos², entre los principales factores que no han contribuido a que el SINA tenga mayor capacidad de adaptación a los retos del país se encuentran: la falta de articulación entre sus actores y entre el Sistema y otros actores del desarrollo nacional y territorial, aunado a una deficiente implementación de la política y la normativa ambiental en el territorio, así como a debilidades de gestión institucional y financiera. A lo anterior se suman las preocupaciones de la Procuraduría General de la Nación en cuanto a “la trascendencia del impacto social, económico y ambiental del ejercicio de las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, en punto de formulación, seguimiento y ejecución a las políticas ambientales y de aprovechamiento de recursos naturales y desarrollo sostenible” así como a las irregularidades y riesgos de corrupción que “se presentan al interior de dichas entidades”, que condujeron a la expedición de la Resolución 066 de 2018³.

¹ Ley 99 de 1993, artículo 65, numeral 6.

² Entre otros, en las Sentencias C-644 de 2017, C-438 de 2017, C-123 de 2014, C-259 de 2016, T-622 de 2016 y T-445 de 2016.

³ Mediante la cual conforma el Grupo de Seguimiento y Vigilancia a las CAR.

La falta de articulación al interior del SINA, principalmente entre el Ministerio y las Autoridades Ambientales ahonda la crisis del sector y exige medidas contundentes que permitan el trabajo conjunto y coordinado en pro del desarrollo sostenible del país.

En este marco existe una constante crítica a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible por la falta de contundencia en el ejercicio de su autoridad. Situación que tiene en sus orígenes la debilidad técnica y financiera de estas entidades, el discrecional uso de su autonomía y la falta de controles sobre sus decisiones por lo que, en muchos casos, han sido tildadas por la opinión pública como “repúblicas independientes o fortines políticos”, con lo cual se empañan aquellas acciones loables que en pro del medio ambiente vienen adelantando y que no son objeto del conocimiento general.

Al respecto es conveniente considerar que, en el informe de Evaluaciones del Desempeño Ambiental, elaborado por la CEPAL para el año de 2014, se señala:

“La interacción entre las instituciones ambientales en los distintos niveles de gobierno plantea numerosos desafíos. Las 33 Corporaciones Autónomas Regionales tienen responsabilidades fundamentales para la implementación de las políticas ambientales a nivel subnacional, pero están sujetas a pocos controles y restricciones en cuanto a rendición. Esas falencias obstaculizan el desarrollo del sistema nacional de información ambiental y la implementación de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental (EIA) y de emisión de licencias, y al mismo tiempo impiden la adopción de un criterio sistemático para la aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental. La Constitución de 1991 contiene disposiciones relativas al derecho a la información ambiental y a la participación del público y el acceso a la justicia en la toma de decisiones sobre asuntos ambientales. No obstante, queda más por hacer para incrementar la participación del público, sobre todo en el proceso de evaluación de impacto ambiental, y para mejorar la información ambiental”⁴.

En la raíz de esta problemática se puede mencionar que las entidades del Sistema Nacional Ambiental orientan su acción a la luz de sus planes institucionales de corto plazo y de sus planes de gestión ambiental regional que si bien son de largo plazo no cuentan con un referente nacional para el direccionamiento estratégico del Sistema. Lo anterior, en consideración a que el Sistema como tal no cuenta actualmente con un plan estratégico de largo plazo, construido bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la colaboración de las entidades que lo conforman.

En otros términos, el comportamiento actual del Sistema evidencia que el Ministerio atiende su función

de formular políticas y expedir reglamentaciones y que las autoridades ambientales se encargan de su aplicación en el territorio, sin embargo, las entidades del sector regulado público y privado no se allanan a estructurar sus planes, programas, proyectos y actividades bajo un derrotero común.

En el relacionamiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, no obstante, el rol ministerial de ente rector del SINA y sus facultades de: i) inspección y vigilancia y ii) de control discrecional y selectivo de los factores de deterioro ambiental generado por los proyectos, obras o actividades de competencia de las CAR, hasta ahora no ha sido efectivo para garantizar la eficiente implementación de las políticas y la debida y oportuna aplicación de la regulación ambiental. En gran parte, debido a que no se determinó su alcance y a la cambiante interpretación que se ha dado al concepto de autonomía de las CAR.

Las evaluaciones de todo el ciclo de la política incluidos los instrumentos que la operativizan, son escasas en gran medida por falta de información, que impide evidenciar si se están cumpliendo sus objetivos y medir su costo efectividad. Igual situación se presenta frente a los instrumentos económicos y financieros que tienen destinación específica. En la mayoría de los casos, las Autoridades Ambientales Regionales responsables de la implementación tanto de la política como de los instrumentos no reportan información de forma oportuna, pertinente y suficiente para que el Gobierno nacional pueda tomar decisiones que permitan la mejora continua de la gestión de la política ambiental y que el sector ambiental pueda conocer si se están cumpliendo los objetivos de la política y si el uso de los recursos financieros contribuye a tal fin. A lo anterior se suma que, hoy en día, no existe un mandato para que las Autoridades Ambientales Regionales reporten información al MADS con la oportunidad, el alcance y la calidad requeridos.

Asimismo, la OCDE en su documento Evaluaciones Ambientales Colombia, 2014, plantea:

“Reforzar el papel del MADS como el principal órgano encargado de dirigir y supervisar el sistema nacional de gestión ambiental, otorgarle los medios para supervisar y dirigir más eficazmente la labor de las CAR; garantizar que la asignación de responsabilidades, la estructura de rendición de cuentas, el financiamiento y las capacidades de las autoridades ambientales en todos los niveles de gobierno permiten el logro eficaz y efectivo de los objetivos de política ambiental; establecer mecanismos de coordinación para fortalecer el diálogo regional y la integración de políticas entre las CAR y entre los departamentos”.

En tanto persistan vacíos legales en la definición del alcance de la función de inspección y vigilancia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y en la definición del alcance de la autonomía de las CAR, la proliferación de interpretaciones dificultará

⁴ Resumen ejecutivo 14 evaluaciones del desempeño ambiental: Colombia 2014 de cuentas.

el ejercicio del rol de ente rector del Ministerio y, por ende, la identificación e implementación de decisiones que deban ser incorporadas a la gestión ambiental para una adecuada ejecución de la política.

Un ejemplo de ello, son los ejercicios de control fiscal realizados por la Contraloría General de la República en 2016⁵, que evidenciaron una baja gestión fiscal por parte de las CAR y un uso inadecuado de sus recursos financieros que dio como resultado presuntos faltantes fiscales por un monto aproximado de diez mil millones de pesos. Sin embargo, por interpretaciones sobre el alcance de la autonomía, el Ministerio no ha contado con herramientas para, de forma preventiva, identificar los riesgos de gestión y manejo indebido de recursos que puedan tener impactos negativos en la gestión ambiental regional.

Actualmente, la función de inspección y vigilancia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es observada por las CAR como una “formulación de recomendaciones”, bajo la argumentación de que constituye una intromisión inadecuada en su autonomía.

Por su parte, el ejercicio de la función de control discrecional y selectivo, ya previsto en la Ley 99 de 1993, se definió como una decisión administrativa basada en motivos objetivos y verificables que justifiquen la intervención del Ministerio en los asuntos de las Corporaciones Autónomas Regionales, respecto de programas, proyectos, obras o actividades que hagan uso y/o aprovechamiento de los recursos naturales cuando estos resulten perjudiciales para el medio ambiente, de manera tal que sus efectos negativos trasciendan del ámbito local o regional al nacional. No obstante, el ejercicio de esta facultad se ve limitado nuevamente por las interpretaciones respecto de la autonomía de las CAR y su falta de acotamiento legal.

De otra parte, en materia de transparencia y acceso a la información, participación, promoción de la innovación, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción, es preciso señalar que, en la última década, Colombia viene logrando la promulgación de importantes leyes e instrumentos con el propósito de ordenar y articular las acciones en materia de rendición de cuentas, acceso a la información, participación y promoción de la innovación. Este material normativo ha significado el punto de partida para procesos de gestión administrativa pública más transparentes.⁶

⁵ Primer informe correspondiente a 16 corporaciones.

⁶ Política de rendición de cuentas Conpes 3654 de 2010; Ley 1474 de 2011, Ley de fortalecimiento de los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública (Reglamentada por los Decretos Nacionales 4632 de 2011 y 734 de 2012); Iniciativa de Transparencia para las Industrias Extractivas, EITI-Colombia 2013; Ley 1712 de 2014, Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional (Reglamentada por el Decreto Nacional 103 de 2015); Proceso de ad-

Además de la normatividad expedida, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado⁷ también han señalado la importancia que tiene el derecho de acceso a la información en temas ambientales para la garantía de la participación efectiva.

Al llamado de las Cortes, se suman los compromisos internacionales de Colombia⁸ que pretenden, a través del acceso a la información ambiental, luchar contra la corrupción, promover la innovación pública, la participación, la rendición de cuentas y mejorar los índices de transparencia en todo el sector ambiental.

Las entidades que hacen parte del SINA -Ministerio de Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, Autoridades Ambientales Urbanas, Entidades Territoriales, Parque Nacionales Naturales, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y entidades científicas adscritas y vinculadas al Ministerio- enfrentan un importante reto en la promoción de estas garantías. Si bien se han logrado avances relevantes en esta materia, es todavía preciso enraizar el compromiso de todas las entidades del Sistema con dicho cometido mediante la ampliación de escenarios y mecanismos para ofrecer garantías que hagan posible el ejercicio de estos derechos y la construcción de una relación más democrática y dialógica entre el Gobierno y la ciudadanía en el marco del Estado Social de Derecho.

De otra parte, las inconformidades sociales expresadas en los hechos de las sentencias que analiza la Corte tienen como trasfondo, entre otros factores, la debilidad de los mecanismos participativos y judiciales para atender asuntos ambientales, controlar la actividad del Estado y reivindicar intereses individuales y colectivos que entran en tensión. La distancia existente entre la ciudadanía y la institucionalidad para efectos de

hesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) e instrumentos legales OCDE 2013; Convención Interamericana contra la Corrupción (B-58); Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río+20) 2012; Decisión de Santiago de 2014, Negociación del instrumento 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; Ley 1757 DE 2015, Ley de promoción y protección del derecho a la participación democrática; Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto 2015; Declaración de Compromisos por un Estado Abierto 2017.

⁷ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Radicado No.11001031500020160194301, 20 de febrero de 2017, Consejera Ponente. Stella Jeannette Carvajal Basto; Corte Constitucional, Sentencia C-274 de 2013. M. P. María Victoria Calle Correa.

⁸ Como por ejemplo, los establecidos en la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva -EITI por su nombre en inglés-, el Instrumento Regional sobre Principio 10, el proceso de ingreso a la OCDE, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y Alianza para el Gobierno Abierto, entre otros.

canalizar las necesidades jurídicas surgidas en este tipo de conflictividad, se propicia también por la falta de información acerca de los temas ambientales.

Es relevante desde la perspectiva de las barreras de acceso a la justicia ambiental, que la falta de conocimiento ambiental de los funcionarios de juzgados y tribunales aunados al impacto económico de las decisiones que interfieren en el criterio judicial a la hora de fallar que deriva en que los casos ambientales terminen siendo resueltos por altas cortes. Esta problemática se agrava con el déficit económico, técnico y humano del que padece la justicia en el país. De otra parte, la falta de entendimiento entre autoridades administrativas y autoridades judiciales constituye también una limitante para que los ciudadanos encuentren respuestas claras ante los conflictos que sufre.

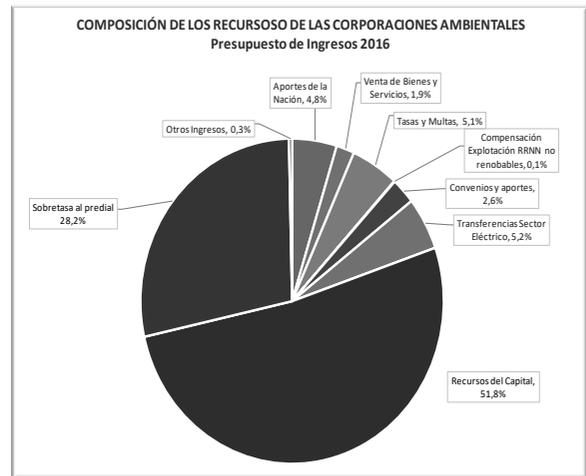
En relación con el aspecto financiero del Sistema Nacional Ambiental, una característica estructural del mismo es su independencia de los recursos del gobierno central, departamental o municipal, en la financiación para funcionamiento e incluso para inversión.

Esto es corroborado por Manuel Rodríguez Becerra quien expresa:

“Hay una serie de circunstancias que afectan la asignación eficiente de los recursos, generando desequilibrios en el esquema corporativo. Primero, es importante resaltar que la estructura rentística creada por la Ley 99 de 1993 universaliza las “rentas históricas” de las CAR creadas antes de la ley y deja intactas sus fuentes, favoreciendo la concentración en un número reducido de corporaciones que están ubicadas en las zonas de mayor desarrollo económico y social del país. Se acentuaron así los desequilibrios, al no prever nuevas fuentes de financiamiento especial o excepcional para las nuevas entidades que se crearon con la Ley 99 de 1993, situación que han padecido con rigor las corporaciones de desarrollo sostenible, que tienen jurisdicción en áreas estratégicas desde la perspectiva ambiental, como la amazonia, el Chocó y La Mojana”⁹.

Específicamente en relación con las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, la Ley 99 de 1993 le otorgó a las CAR rentas propias, de cuyo recaudo depende la gestión a su cargo, entre ellas, se encuentran: la sobretasa al impuesto predial, las transferencias del sector eléctrico, las tasas y multas, y la venta de bienes y servicios, entre otros; y a estas rentas propias se suman: aportes de la Nación, compensaciones por uso de recursos naturales no renovables, convenios y aportes, recursos de capital y otros ingresos menores.

Gráfica 1



Fuente: Dirección General de Ordenamiento Ambiental, Territorial y Coordinación del Sistema Nacional Ambiental (SINA), MADS

En 2016, el presupuesto de ingresos de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible fue del orden de los \$2.549.322 millones, de los cuales, según lo muestra la Gráfica número 1, el 51.8% son recursos del capital (Crédito Interno, Rendimientos Financieros y Recursos del Balance que incluyen la venta de activos, excedentes financieros, cancelación de reservas, otros recursos del balance y donaciones), el 28.2% son recaudos por la sobretasa al impuesto predial, 5.2% de las transferencias del sector eléctrico, 5.1% de tasas y multas, 4.8% de los aportes de la Nación y el 4.9% en venta de bienes y servicios y otros ingresos.

En el Gráfico número 2 se analizaron los ingresos de la vigencia (2016) sin los recursos del capital, y los resultados son aún más contundentes: el 58.1% de los ingresos de las CAR provienen de la sobretasa al impuesto predial, el 10.9% de las transferencias del sector eléctrico, el 10.6% de las tasas y multas, el 9.9% de los aportes de la Nación, el 5,4 de los convenios y aportes de otras entidades y 4.8% restante de la venta de bienes y servicios, compensaciones por explotación de recursos naturales y otros ingresos.

Gráfica 2



Fuente: Dirección General de Ordenamiento Ambiental, Territorial y Coordinación del Sistema Nacional Ambiental (SINA), MADS

⁹ <http://www.manuelrodriguezbecerra.com/bajar/corporaciones.pdf>

Esta composición en las rentas de las CAR lleva a que se dé una gran disparidad, por el hecho que el acceso a los recursos de la sobretasa ambiental y transferencias del sector eléctrico está restringido para aquellas que operan donde se ubican los grandes centros urbanos y las centrales eléctricas (hidroeléctricas o termoeléctricas). Veamos algunos indicadores:

- De los más de dos billones y medio de pesos percibidos como ingresos de las 33 CAR, el 59.6% se concentró en dos corporaciones (CAR y CVC).
- Las 15 corporaciones con menores ingresos percibieron el 9.4% del total de los ingresos recaudados por las 33 CAR en 2016.
- Para estas 15 últimas CAR, las transferencias de la Nación les representaron el 22,7% de sus ingresos anuales y si no se tiene en cuenta los recursos de la Nación, la participación de estas entidades en el total de los ingresos es del 7.3%.
- En números, las cinco corporaciones con menores ingresos y grandes desafíos en materia de gestión ambiental, en particular en la actual etapa de posconflicto, recaudaron en promedio durante 2016 un total de \$35.700 millones. Estas fueron en orden Codechocó, Carsucre, CDA, Corpomojana y CSB.

Pese a la existencia del Fondo de Compensación Ambiental como instrumento de redistribución de recursos provenientes de las CAR con mayores ingresos y dirigidos a aquellas de menores recursos, dicha redistribución no tiene mayor impacto en la actualidad, básicamente por dos razones; la primera tiene que ver con el hecho de que la sobretasa ambiental, aplicada sobre el recaudo del predial, que constituye la más importante renta, está excluida de la base de redistribución. La segunda es el hecho de que las autoridades ambientales urbanas no figuren en esta ecuación de recursos y estas captan otros ingresos, en particular, la sobretasa ambiental.

Lo anterior, es una constante de las CAR año tras año, tal y como lo reflejaba el informe final realizado por Blanco Freija y Sanclemente Zea, 2014 en el que se indicó:

“La ventaja de tener rentas propias superiores a los aportes de la Nación, solo es privilegio de pocas CAR que concentran la mayoría de los recursos del SINA. Como las principales rentas propias están asociadas al impuesto predial y a las transferencias del sector eléctrico, las CAR con grandes presupuestos de inversión y funcionamiento, son aquellas en donde se ubican los grandes centros urbanos y las centrales hidroeléctricas. De las 33 Corporaciones Autónomas Regionales 4 concentran el 64% de los recursos: CAR, CVC, CDMB y Cornare; mientras que las 7 Corporaciones clasificadas de Desarrollo Sostenible, tales como Corporación para el Desarrollo Sostenible del Chocó, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Oriente Amazónico, Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena, Corporación para el Desarrollo Sostenible del San Jorge, Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia; tan

solo cuentan con el 5% de los recursos de inversión (Ministerio del Medio Ambiente, 1998). A pesar de la existencia del fondo de compensación ambiental como mecanismo de redistribución de recursos entre Corporaciones con mayores recursos para aquellas con menores recursos, dicha redistribución no es significativa ya que excluye la sobretasa del predial dentro de la base de redistribución.

Esta desigualdad en recursos de funcionamiento e inversión genera una debilidad en la capacidad de gestión de las Corporaciones menos favorecidas, y por ende una diversidad en la aplicación de las políticas y regulaciones ambientales a lo largo del país¹⁰”.

De otra parte, la actual conformación del Comité del Fondo de Compensación Ambiental no incluye al Ministerio de Hacienda lo cual ha dado lugar a que para la toma de decisiones no se cuente oportunamente con los lineamientos del Ministerio de Hacienda que son aplicables cada año en materia presupuestal además de generar demoras en los procesos de asignación, distribución y giro de recursos, con los consecuentes impactos en la gestión ambiental de las Corporaciones beneficiarias del Fondo.

Otras problemáticas

En primer lugar, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no hace parte de la Comisión de Regulación de Energía y Gas, y esto puede generar, de una parte, falta de articulación entre las decisiones regulatorias de servicios públicos, los fenómenos de variabilidad climática y las políticas ambientales de protección de los recursos naturales renovables incluyendo el recurso hídrico y otras fuentes no convencionales de energía; y de otra, los riesgos de garantizar la seguridad y soberanía energética sin asegurar la sostenibilidad de los recursos que la hacen posible. Lo anterior aunado a que el cumplimiento de compromisos internacionales en materia de cambio climático exige una sinergia adecuada entre ambiente y el sector energético.

En segundo lugar, hoy en día, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no hace parte del Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias). Esto puede llevar a que la producción de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación no se articulen de forma orgánica con las demandas del desarrollo sostenible del país y, particularmente, del sector ambiental. Desde otra perspectiva, tanto los fundamentos de la política ambiental como los componentes del Sistema Nacional Ambiental definidos en la Ley 99 de 1993 (artículos 1° y 4°, respectivamente) se refieren al proceso de investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental, cuya materialización puede verse mermada sin la adecuada articulación con las

¹⁰ Capítulo: Instituciones, Capacidades y Competencias de las Autoridades Ambientales. Javier Tomás Blanco Freija Gloria Sanclemente Zea Informe Final.

funciones del Consejo en cuestión, puede generar atomización de recursos financieros y duplicidad u omisión de acciones en un marco de intereses compartidos entre el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Sistema Nacional Ambiental.

OBJETIVOS

En concordancia con lo anterior, el proyecto de ley tiene como objetivo el fortalecimiento del Sistema Nacional Ambiental para que las autoridades ambientales que lo conforman y las entidades gubernamentales sectoriales y territoriales, sector privado y comunidad en general que interactúan con el Sistema, integren, coordinen y articulen sus acciones en pos del ambiente, bajo las premisas del derecho de todos a gozar de un ambiente sano y al desarrollo sostenible del país, teniendo presente la necesidad de mitigación y adaptación del país al cambio climático, la gestión del riesgo y los retos que nos impone el posconflicto.

Este fortalecimiento pasa por: i) regular los macroprocesos de gestión ambiental en relación con la planificación del desarrollo sostenible, el ordenamiento ambiental territorial, la administración, el control y la vigilancia de los recursos naturales renovables; ii) dar alcance a las funciones de inspección y vigilancia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como ente rector del Sistema Nacional Ambiental; iii) definir las directrices para la gobernanza ambiental en términos de transparencia y acceso a la información, garantía de participación, justicia ambiental, innovación y lucha contra la corrupción de las entidades del Sistema Nacional Ambiental; iv) adoptar medidas para fortalecer las entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA); y v) orientar y fortalecer las rentas de entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA) para el cumplimiento de sus funciones.

PROPUESTAS

Para lograr dichos objetivos, se proponen los siguientes diez (10) títulos en el proyecto de ley:

- I. Disposiciones generales
- II. Planificación del Desarrollo Sostenible
- III. Ordenamiento ambiental del territorio y gestión del riesgo
- IV. Administración del uso de los recursos naturales
- V. Control y vigilancia de los recursos naturales renovables
- VI. Objetivos y funciones del ministerio de ambiente y desarrollo sostenible como ente rector del Sistema Nacional Ambiental (SINA)
- VII. Estrategias para la gobernanza ambiental
- VIII. Fortalecimiento institucional de las entidades del Sistema Nacional Ambiental
- IX. Fortalecimiento financiero de las entidades del Sistema Nacional Ambiental
- X. Disposiciones finales.

El alcance de cada uno de estos títulos, se describe a continuación:

I. DISPOSICIONES GENERALES

El proyecto de ley tiene por objeto fortalecer el Sistema Nacional Ambiental (SINA) para garantizar el derecho al ambiente sano en el contexto del desarrollo sostenible del país. En tal sentido, aplica sobre las entidades del Sistema Nacional Ambiental, particularmente sobre las del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambientales Urbanas, los departamentos, municipios, distritos y las entidades gubernamentales de otros sectores del desarrollo; así como sobre las personas jurídicas de derecho privado y la comunidad en general.

II. PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

El segundo título propende por hacer una efectiva planificación del desarrollo, en una búsqueda de sinergia entre “Desarrollo Sostenible y Crecimiento Verde”, que integre, coordine y articule en las decisiones, las determinantes ambientales y los servicios ecosistémicos en los que se sustenta el desarrollo socioeconómico de las regiones. Contar con una política de desarrollo sostenible y una instancia de articulación nacional permitirá esa integración, instrumento e instancia de planificación.

Con tal propósito, se propone un proceso de planificación del desarrollo sostenible del país, a través de la generación de instrumentos que articulen, armonicen e integren las políticas de desarrollo nacional, regional, territorial, sectorial y ambiental. En lo nacional, a través de la Política Nacional de Sostenibilidad, y en lo regional, a través del Plan Regional de Sostenibilidad, instrumentos de planificación de largo plazo (12 años) que deberán promover y consolidar a través de su implementación, la sostenibilidad ambiental, social y económica de nuestro país.

•POLÍTICA NACIONAL DE SOSTENIBILIDAD:

Esta Política será formulada por el Consejo Nacional de Sostenibilidad (anterior Consejo Nacional Ambiental) bajo la coordinación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y será adoptada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), con la participación de todas las carteras ministeriales. Lo anterior, con el propósito de garantizar la efectiva coordinación, articulación e integración de las políticas sectoriales del país, incluidas las políticas ambientales con la Política Nacional de Desarrollo Sostenible, de manera que esta última se constituya en un compromiso nacional con el país.

Con esta propuesta se atienden los siguientes compromisos internacionales del país:

- Actuar con prudencia en la gestión y ordenación de todas las especies vivas y de todos los recursos naturales, conforme a los preceptos del desarrollo sostenible. Solo así se podrá

conservar y transmitir a nuestros descendientes las inconmensurables riquezas que nos brinda la naturaleza. Es preciso modificar las actuales pautas insostenibles de producción y consumo en interés de nuestro bienestar futuro y en el de nuestros descendientes (Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas, denominada Cumbre del Milenio, 2000).

- Lograr la activa participación de todas las entidades públicas y de los sectores productivos, en la adopción de decisiones orientadas al logro del desarrollo sostenible. Por lo tanto, es necesario que en los procesos de planificación del desarrollo del país sean considerados estos compromisos con el fin de propender por la reducción del agotamiento de los recursos naturales y la degradación de la calidad del medio ambiente (Declaración y Plan de Implementación, Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, 2002).

- Incorporar aún más el desarrollo sostenible en todos los niveles, integrando sus aspectos económicos, sociales y ambientales y reconociendo los vínculos que existen entre ellos, con el fin de lograr el desarrollo sostenible en todas sus dimensiones (Conferencia de las Naciones Unidas, Río de Janeiro-Brasil, 2012).

- Lograr, a nivel nacional, el desarrollo sostenible promoviendo un crecimiento sostenido, inclusivo y equitativo, creando mayores oportunidades para todos, reduciendo las desigualdades, mejorando los niveles de vida básicos, fomentando el desarrollo social equitativo y la inclusión, y promoviendo una ordenación integrada y sostenible de los recursos naturales y los ecosistemas que preste apoyo, entre otras cosas, al desarrollo económico, social y humano, y facilite al mismo tiempo la conservación, la regeneración, el restablecimiento y la resiliencia de los ecosistemas frente a los problemas nuevos y emergentes (Conferencia de las Naciones Unidas, Río de Janeiro-Brasil, 2012).

- Reconocer el papel fundamental que desempeñan los órganos legislativos y de gobierno a todos los niveles, en la promoción del desarrollo sostenible y la importancia de la función que esas autoridades y comunidades pueden desempeñar para llevar a efecto el desarrollo sostenible, ya que, entre otras cosas, facilitan la participación de los ciudadanos y los interesados y les proporcionan información pertinente sobre las tres dimensiones del desarrollo sostenible, según proceda, para que todas las instancias pertinentes encargadas de adoptar decisiones participen en la planificación y la aplicación de políticas de desarrollo sostenible (Conferencia de las Naciones Unidas, Río de Janeiro-Brasil, 2012).

- Reconocer el rol del capital natural para soportar el desarrollo económico; involucrar a todos los actores, en la implementación de las políticas ambientales; y establecer mecanismos de coordinación para fortalecer el diálogo regional y la integración de políticas entre las CAR y entre

los departamentos (Evaluaciones Ambientales Colombia, OCDE, 2014).

- **PLAN REGIONAL DE SOSTENIBILIDAD:** Estos planes deberán ser formulados, adoptados, seguidos y evaluados por un Consejo Regional de Sostenibilidad, como escenario de interacción, coordinación y colaboración entre los actores regionales con incidencia en el desarrollo territorial con el fin de que se garantice la sostenibilidad ambiental, económica y social de ese territorio en el corto, mediano y largo plazo y que permita igualmente generar información que retroalimente la Política Nacional de Desarrollo Sostenible del país.

La propuesta normativa amplía la coordinación a los conceptos de articulación e integración con el fin de imponer la obligación de corresponsabilidad del proceso por parte de todos y cada uno de los actores regionales con funciones de planificación del desarrollo regional.

Esta propuesta busca que los actores de una región tanto públicos como privados y comunitarios en general, puedan definir conjunta y corresponsablemente, cuál es la visión de desarrollo sostenible deseable para esa región y a partir de esa decisión definir igualmente de manera coordinada, articulada e integrada cuáles son los objetivos de desarrollo, sus líneas estratégicas de acción, las metas a alcanzar y los mecanismos de seguimiento y evaluación, que permitan medir en el mediano y largo plazo si esos objetivos se están alcanzando.

La Política Nacional de Desarrollo Sostenible y el Plan Regional de Desarrollo Sostenible, como instrumentos de planificación de largo plazo, se retroalimentan mutuamente y son referentes de los procesos de planificación del desarrollo departamental o municipal, recogiendo de estos territorios insumos para su ajuste y reformulación cuando a ello haya lugar.

El mandato del artículo 3° de la Ley 152 de 1994, que consagra los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación y que en su literal h) indica lo relacionado con la Sustentabilidad Ambiental, expresando que: “para posibilitar un desarrollo socioeconómico en armonía con el medio natural, los planes de desarrollo deberán considerar en sus estrategias, programas y proyectos, criterios que les permitan estimar los costos y beneficios ambientales para definir las acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental”. Si bien la propuesta normativa hace énfasis en la necesidad de que los entes territoriales aborden el proceso de planificación ambiental regional como corresponsables del mismo, la propuesta lo que hace es desarrollar este mandato.

En armonía con lo anteriormente expuesto, es necesario hacer efectivo el mandato del artículo 68 de la Ley 99 de 1993 en relación con la obligación que tienen los entes territoriales, que sus planes

ambientales estén sujetos a las reglas que se fijen al respecto y que sus planes, programas y proyectos de desarrollo, en lo relacionado con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, se elaboren con la asesoría y bajo la coordinación de las Corporaciones Autónomas Regionales a cuya jurisdicción pertenezcan, las cuales se encargarán de armonizarlos, para lo cual se propone un mismo proceso de planificación ambiental regional, que optimice recursos tanto técnicos como logísticos, humanos y financieros y dote de eficiencia, eficacia y efectividad los procesos e instrumentos de planificación tanto de los entes territoriales como de las CAR y Autoridades Ambientales Urbanas.

De otra parte se busca optimizar por parte de los entes territoriales, con el apoyo de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, el cumplimiento del artículo 3° de la Ley de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011), que consagra los Principios Rectores del Ordenamiento Territorial y dispone en relación con el principio de “Sostenibilidad”, que el ordenamiento territorial deberá conciliar el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población; en relación con el principio de “Regionalización”, que el ordenamiento deba darse con criterios de planeación y gestión regional en el marco de relaciones geográficas, económicas, culturales y funcionales a partir de entre otros aspectos, de ecosistemas bióticos y biofísicos y relaciones entre las formas de vida rural y urbana para una adecuada integración del desarrollo regional; en relación con el principio de “Prospectiva”, que el ordenamiento territorial estará orientado por una visión compartida de país a largo plazo, con propósitos estratégicos que guíen el tipo de organización territorial requerida.

Así mismo la propuesta de modificación, propone establecer el marco de coordinación, articulación e integración requerido para que las CAR apoyen en desarrollo del mandato del artículo 68 de la Ley 99 de 1993, ya referenciado, a los departamentos, en el ejercicio de la función establecida por el artículo 29 de la Ley de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011), en relación con las competencias en materia de ordenamiento territorial, que dispone que corresponde a: i) los departamentos establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento del mismo, especialmente entre otras, en áreas con potencial óptimo de ambiente y en función de objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales; e implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medio ambiente; y ii) en relación con los Municipios, coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y planes departamentales; lo anterior con el fin de lograr una planeación regional unificada e integral.

El proyecto de ley propone la creación de instancias de coordinación y articulación para la

planificación y la gestión ambiental con el objeto de que, a través suyo, se coordinen, articulen e integren la Política Nacional de Desarrollo Sostenible, los Planes Regionales de Desarrollo Sostenible y los Planes de Desarrollo Departamental y Municipal. Esta iniciativa surge como respuesta a las exigencias internacionales y a los requerimientos jurisprudenciales de las altas Cortes de generar espacios de diálogo y concertación interinstitucional para abordar la problemática ambiental del país para asegurar el desarrollo sostenible.

• **CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO SOSTENIBLE:** se estructura a partir de la transformación del Consejo Nacional Ambiental, ampliando el alcance de sus funciones, e instituyéndolo como la instancia encargada de asegurar la coherencia de las políticas, planes y programas ambientales, sociales y económicos, bajo un enfoque de desarrollo sostenible. Estará integrado, entre otros, por todas las carteras ministeriales encargadas del desarrollo del país, precisamente para que sea en dicha instancia en donde se analicen las implicaciones de las políticas sectoriales sobre el desarrollo sostenible del país, se formule de forma concertada la propuesta de Política Nacional de Desarrollo Sostenible y, una vez adoptada por el Conpes, se acuerde el plan de acción para implementar dicha Política que será objeto de seguimiento.

• **CONSEJO REGIONAL DE DESARROLLO SOSTENIBLE:** será la instancia encargada en cada región, de coordinar, articular e integrar a todos los actores con funciones de planificación del desarrollo regional, con el fin de construir mancomunada y corresponsablemente, una visión integral de desarrollo deseable para esa región. Tal visión incorporará la dimensión ambiental de los demás procesos de planificación territorial (del desarrollo y de ordenamiento) y será referente para definir los objetivos de desarrollo de esa región, sus líneas estratégicas de acción, las metas a alcanzar y los mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan medir en el mediano y largo plazo si esos objetivos de “Desarrollo Sostenible” se están alcanzando.

III. ORDENAMIENTO AMBIENTAL TERRITORIAL Y GESTIÓN DEL RIESGO

• **ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO:** El proyecto de ley complementa el artículo 7° de la Ley 99 de 1993, al definir que el proceso de Ordenamiento Ambiental del Territorio considerará, prioritariamente, la gestión integral de los recursos naturales renovables, las necesidades y estrategias de mitigación y adaptación al cambio climático, y la gestión del riesgo. Asimismo, define la unidad de análisis del ordenamiento ambiental del territorio a nivel continental (la cuenca a nivel de subzona hidrográfica), costero (la unidad ambiental costera) y oceánico (la unidad ambiental oceánica), indicando que sus instrumentos de ordenamiento ambiental (POMCA y POMIUC) constituyen el referente de los demás instrumentos de planificación

y ordenamiento ambiental y de los Planes Regionales de Desarrollo Sostenible.

- **COHERENCIA DE LA INVERSIÓN AMBIENTAL CON EL ORDENAMIENTO AMBIENTAL TERRITORIAL.** Con el fin de armonizar las inversiones en el territorio con el ordenamiento ambiental territorial, el proyecto de ley prevé la obligación de tener como referentes de estas inversiones los respectivos instrumentos de planificación ambiental (POMCA o POMIUC según corresponda en caso de existir, o el instrumento que planifique u ordene un recurso o un ecosistema: Plan de Manejo de Humedales, Plan de Manejo de Manglares o Plan de Manejo de Páramos o de un Área Protegida por ejemplo, dentro de la correspondiente unidad de planificación ambiental).

En el mismo propósito de optimizar el impacto de las inversiones y los recursos disponibles para asegurar la protección, conservación, restauración o renovabilidad de un recurso o ecosistema estratégico, el proyecto de ley prevé la posibilidad de asociación con estos fines entre las entidades públicas (Corporaciones Autónomas Regionales, Autoridades Ambientales Urbanas y entidades territoriales) y el sector privado (quienes tengan obligaciones ambientales en virtud de permisos, concesiones, autorizaciones y licencias ambientales), señalando que el Gobierno nacional podrá privilegiar o priorizar la cofinanciación de proyectos que sean producto de un proceso asociativo.

Asimismo, se plantea que las inversiones ambientales que realicen dichas entidades públicas podrán ejecutarse en la cuenca que esté en su jurisdicción o en la cuenca contigua de donde obtengan los servicios ambientales y cuya sostenibilidad sea necesario asegurar. Las inversiones derivadas de obligaciones ambientales de actores privados podrán ejecutarse en donde el proyecto, obra o actividad tenga lugar o en la cuenca donde sea necesario asegurar la sostenibilidad de los servicios ambientales, según la Autoridad Ambiental competente.

- **GESTIÓN DEL RIESGO:** en este aparte del proyecto de ley, se definen las competencias de las CAR en relación con los componentes de la Gestión del Riesgo: conocimiento, reducción y manejo, para establecer sin equívoco alguno, que esta se debe realizar en apoyo a las entidades territoriales, y en el marco de las políticas, normas e instrumentos de ordenamiento y gestión ambiental.

Para fortalecer los procesos de articulación entre las entidades del Sistema Nacional Ambiental y del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, el proyecto de ley clarifica que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible será el responsable de aportar las directrices, orientaciones, criterios y lineamientos ambientales que deberán ser incorporados en la implementación de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

IV. ADMINISTRACIÓN DEL USO DE LOS RECURSOS NATURALES

Se dictan normas complementarias para hacer más eficiente la administración del uso de los recursos naturales renovables y los ecosistemas estratégicos, con el objeto de prevenir y mitigar los “llamados” conflictos socio-ambientales generados por este uso.

- **ESTUDIOS AMBIENTALES:** Con el objeto de darle la relevancia que merecen los estudios ambientales y de mitigar las malas prácticas en su elaboración, el proyecto de ley establece dos medidas: i) el diseño y puesta en marcha de un registro único nacional de consultores certificados bajo la operación de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales; y ii) la publicidad de dichos estudios en la página web de la autoridad ambiental competente ante la cual deba tramitarse dicha licencia para asegurar mayor transparencia del proceso.

- **AUDIENCIA PÚBLICA AMBIENTAL:** Con el fin de ampliar las garantías al ejercicio del derecho a la participación ciudadana se establece que la audiencia pública deberá ser convocada por la autoridad ambiental competente, en los procesos de expedición o modificación de licencia ambiental para proyectos del sector de hidrocarburos y de minería, de acuerdo a los criterios que defina el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. En los demás casos (licencias no definidas por el Ministerio, permisos, concesiones, autorizaciones o procesos sancionatorios), la realización de la audiencia pública quedará sujeta a petición de parte.

Asimismo, el proyecto de ley simplifica los requerimientos previstos en el artículo 72 de la Ley 99 de 1993, buscando eliminar barreras de acceso a la participación.

Además, el Proyecto avanza en la concepción de la audiencia pública ambiental como un espacio de debate y discusión en el que no solo se compartirá información y se conocerán las opiniones, inquietudes, propuestas y pruebas de la comunidad y demás entidades públicas o privadas que quieran participar; sino que también se aportarán las respuestas que puedan resolverse de manera inmediata, sin que ello obste para que se dé la posterior respuesta a todas las inquietudes y propuestas de la comunidad, que por consideraciones técnicas no se puedan resolver durante la audiencia.

- **COBRO DE LOS SERVICIOS DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO AMBIENTAL.** Se retoma el sistema y método de cálculo de la tarifa para este cobro con el fin de actualizarlo y eliminar los toques máximos; así como de establecer una excepción de cobro de estos servicios en favor de las entidades científicas adscritas y vinculadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en la medida en que este cobro podría afectar el desarrollo de proyectos de investigación sobre los recursos naturales renovables y ecosistemas del país.

V. CONTROL Y VIGILANCIA DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES

• CONTROL DE LA DEFORESTACIÓN:

El proyecto de ley establece los instrumentos esenciales (Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBYC), el Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF), y el Inventario Forestal Nacional (IFN)) para la identificación de los municipios con mayor deforestación y para la adopción de medidas (incentivos y desincentivos) para revertir o reforzar esta condición. Medidas que serían orientadas tanto al municipio como al departamento y la autoridad ambiental con jurisdicción en el área objeto de deforestación.

• **COMISIÓN NACIONAL DE CONTROL AMBIENTAL:** Con el fin de consolidar una estrategia intersectorial e interinstitucional de control al uso y afectación ilegal de los recursos naturales renovables, el proyecto de ley propone la creación de la Comisión Nacional de Control Ambiental como organismo intersectorial encargado de proponer al Gobierno nacional, la Política Nacional de Prevención y Control del Delito Ambiental; y de articular el Sistema Nacional Ambiental con los órganos de control, las autoridades judiciales y la Fuerza Pública para la implementación y seguimiento de esta Política.

La Comisión estará compuesta por los Ministros de Ambiente y Desarrollo Sostenible (quien lo presidirá), de Defensa Nacional y de Justicia; el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Defensor del Pueblo, el Comandante General de las Fuerzas Militares y el Director General de la Policía Nacional.

La unión de esfuerzos en el marco de esta Comisión contribuirá al fortalecimiento del ejercicio de la autoridad ambiental por parte de las CAR, las Autoridades Ambientales Urbanas y los entes territoriales y permitirá al mismo tiempo, cuando a ello haya lugar, fortalecer la lucha contra la corrupción.

La Ley 1709 de 2014 establece el Consejo Superior de Política Criminal como un organismo colegiado asesor del Gobierno nacional en la implementación de la política criminal del Estado y el Decreto 2055 de 2014 lo reglamenta definiendo que en el marco de sus funciones, el Consejo producirá recomendaciones y lineamientos para la elaboración y adopción de políticas públicas con el fin de unificar la acción de las entidades del Estado en la lucha contra el crimen.

Siendo así, la Comisión Nacional de Control Ambiental analizará con el Consejo Superior las recomendaciones que, en materia de prevención y control del delito ambiental, se vayan a proponer al Gobierno nacional.

VI. OBJETIVOS Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE COMO ENTE RECTOR DEL SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL (SINA)

• **OBJETIVOS Y FUNCIONES DEL MADS:** Sin perjuicio de los definidos en el Decreto 3570 de 2011, el proyecto de ley hace expreso el objetivo específico del MADS, como ente rector del SINA, de dirigir y coordinar la planificación de largo plazo del Sistema Nacional Ambiental; y desarrolla el alcance de la función de inspección y vigilancia.

A partir del numeral 4 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993 que establece que es función del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental, de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA), se incorpora en el objetivo el alcance de dirigir y coordinar la planificación de largo plazo del Sistema Nacional Ambiental, y se modifica el numeral 9 del artículo 2° del Decreto 3570 de 2011, en relación con esa función. Esto con el objeto de trascender los actuales procesos independientes de planeación institucional hacia la planeación estratégica del Sistema que como bien se sabe es mucho más que la suma de los procesos individuales, sin que por ello los desconozca.

• **FUNCIÓN DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA:** El proyecto de ley establece el alcance de la función de inspección y vigilancia como la facultad que tiene el MADS de: i) solicitar información, documentos y actos requeridos, y ii) realizar de forma selectiva y aleatoria o por petición de parte, visitas de inspección y vigilancia para verificar el cumplimiento de las regulaciones ambientales y la implementación de las políticas ambientales, incluida la vigilancia a la inversión de los recursos o rentas que tienen destinación específica, y que deben apalancar, según su fuente o naturaleza, la implementación de dichas regulaciones y políticas.

La función de inspección y vigilancia sobre las Corporaciones Autónomas Regionales es potestad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con base en los artículos de la Constitución: 80 (deber del Estado de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental), 150-7 (reconoce la autonomía de las corporaciones, pero encarga al legislador regular su funcionamiento y delimitar el alcance de tal autonomía), y 189 (funciones del Presidente como jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa; en particular, numeral 22, función del Presidente de ejercer inspección y vigilancia sobre la prestación de servicios públicos). Así ha sido establecido por la Corte Constitucional en las siguientes sentencias:

- C-578 de 1999: “La autonomía de las corporaciones se revela parecida a la de un órgano autónomo e independiente, en los términos del artículo 113 de la Constitución, pero condicionada

mucho más a la configuración normativa que al efecto diseñe el legislador dentro de su discrecionalidad política, dado que la Constitución, a diferencia de lo que se prevé en relación con los órganos autónomos en general y con las entidades territoriales, no establece reglas puntuales que delimiten la esencia o el núcleo esencial de la autonomía propia de dichas corporaciones”.

El hecho de que el constituyente haya entregado al legislador la función de delimitar el espectro de autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales y de que no exista en la Carta una idea precisa del término permite concluir que el legislador conserva un margen de configuración de considerable amplitud en la materia. Ello le permite establecer, que las CAR estarán sometidas al control y vigilancia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Esta consideración, aunada al hecho de que en materia ambiental impera el principio de unidad de gestión, lleva a la Corte a concluir que mientras el legislador no disponga una intervención de la autoridad central que verdaderamente impida que estas Corporaciones ejerzan sus competencias, como ocurrió en el caso de la aprobación de los estatutos, dicho control se encuentra plenamente justificado.

- C-468 de 2008: En esta ocasión, la Corte Constitucional analizó una demanda de inconstitucionalidad contra los numerales 16 y 36 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993; en la cual, de pronunció frente a la función de inspección y vigilancia en los siguientes términos:

“Indicó que la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales no es absoluta, pues consiste en el ejercicio más o menos independiente de las funciones asignadas, pero sometido a las directivas generales fijadas por la autoridad central, en este caso, el Ministerio de Ambiente. En concordancia, aseveró que no estaría jurídicamente justificado que la administración central en un estado unitario ostentara la facultad de definir la política ambiental, pero que estuviera desposeída de la potestad de vigilar el cumplimiento de dicha política. La facultad de inspección y vigilancia es, entonces, connatural a la función directiva que de suyo posee el Ministerio.

Precisó que las funciones que ejercen las Corporaciones Autónomas Regionales hacen parte de las competencias asignadas a las autoridades administrativas del Estado y en tanto están encaminadas a la realización de fines constitucionales que involucran el destino de la Nación, se encuentran bajo la supervisión de la administración central del Estado. Esta supervisión, que se traduce en las competencias de inspección y vigilancia, es la herramienta de control que hace posible la unidad de la política ambiental.

Afirmó que en tanto la Constitución no delimita el alcance del principio de autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales, el legislador goza de libertad de configuración en la materia, libertad que le permite establecer que

las Corporaciones Autónomas Regionales estarán sometidas al control y vigilancia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial”.

- C-570 de 2012: En esta sentencia, la Corte Constitucional consideró que esta función solo puede ser precisada por el legislador, debido a que se trata de una materia sujeta a reserva de ley, por la importancia y naturaleza del bien jurídico que se encuentra en juego -el ambiente-:

“La autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales no tiene el mismo alcance de la autonomía que la Constitución reconoce como garantía institucional a las entidades territoriales; la autonomía de las entidades territoriales es principalmente de entidad política y su núcleo fue delimitado directamente por el Constituyente en los artículos 287, 298, 311 y 317 superiores, entre otros; por otra parte, la autonomía de las corporaciones autónomas regionales es principalmente de carácter administrativo, orgánico y financiero, y desde el punto de vista político, solamente se concreta en la expedición de regulaciones y la fijación de políticas ambientales en su jurisdicción en aspectos complementarios a los delineados por la autoridad central o no fijados por esta, con sujeción a los principios de rigor subsidiario y gradación normativa previstos en el artículo 63 de la Ley 99. (...)”

No obstante, los alcances específicos de las funciones de inspección y vigilancia deberán ser precisados por el legislador, como ha señalado esta Corporación en varias decisiones, pues se trata de una materia sujeta a reserva de ley. Además, es necesario aclarar que tales funciones únicamente pueden ser ejercidas por el Ministerio de Ambiente respecto de las corporaciones autónomas regionales, en materias estrictamente ambientales, puesto que su justificación –como ya se explicó– se halla en la naturaleza del bien jurídico en juego –el ambiente– y en el papel del Ministerio como coordinador del SINA y la política ambiental del país.”

Como resultado de esta facultad, el MADS podrá solicitar: i) la cesación de las actuaciones contrarias al ordenamiento jurídico ambiental; ii) el diseño de planes de mejora y hacerles seguimiento. Asimismo, podrá, según corresponda, iii) solicitar la intervención de los órganos de control; y iv) instaurar las acciones legales y contenciosas a que haya lugar para que prevalezca el cumplimiento de los fines del Estado en su obligación de garantizar el derecho constitucional a un ambiente sano.

De otra parte, la función de control discrecional y selectivo ha sido también objeto de jurisprudencia. Al respecto, la Corte Constitucional, ha sido clara al determinar que:

- C-462 de 2008: En cuanto a la limitación de la autonomía de las CAR, en la Sentencia citada, la Corte determinó que “el legislador puede limitar la autonomía de una entidad regional o municipal, en relación con una de sus funciones, si dicha función compromete de manera directa asuntos del orden nacional... El hecho de que dichas corporaciones

deban garantizar la realización de los intereses nacionales puestos en los recursos naturales implica que su autonomía se entiende reducida a la obtención estricta de dichos objetivos”.

Del contenido de estas disposiciones se tiene entonces que la norma demandada autorizó al Ministerio para evaluar y controlar los proyectos asignados y vigilados por las Corporaciones Autónomas Regionales que pudieran resultar o resulten potencialmente peligrosos para el medio ambiente.

Para la Corte es claro que la medida interviene en el ámbito funcional de las Corporaciones Autónomas Regionales y, por tanto, afecta el despliegue de sus competencias en materia ambiental. No obstante, este tribunal considera que dicha intervención no es inconstitucional porque no constituye atentado alguno contra el ámbito de autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales.

Ciertamente, el ámbito de injerencia de las decisiones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial es el propio en que le corresponde participar como “organismo rector de la gestión del medio ambiente” (artículo 2º Ley 99 de 1993) y como coordinador del Sistema Nacional Ambiental, SINA, (ídem)”.

Dicha intervención está supeditada a la existencia de proyectos, obras o actividades asignados y vigilados por las autoridades ambientales regionales, no respecto de aquellas actividades o acciones sobre las cuales la autoridad ambiental no ejerce ningún control, pues de lo contrario el Ministerio estaría asumiendo unas funciones que no le corresponden y por lo tanto se violaría el artículo 121 de la Carta Magna el cual señala que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.

Finalmente, de la revisión y análisis de las Sentencias C-462 de 2008, C-1143 de 2008, C-298 de 2011, C-366 de 2012, C-570 de 2012, C-894 de 2003 y C-554 de 2007 de la Corte Constitucional relacionadas con el tema de la autonomía de las CAR así como de las facultades de “inspección y vigilancia” y de “control discrecional y selectivo” del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- La configuración del Estado colombiano como república unitaria y descentralizada implica la existencia de autonomías territoriales y administrativas que, sin embargo, no pueden ser entendidas como soberanías a pesar de la potestad de autogobierno que asiste a las entidades que forman parte de esos sectores.

- El manejo del ambiente en cuanto bien deteriorable constituye un interés que incumbe a la Nación y que por ello su protección debe estar en cabeza del nivel central a través de “ciertas” funciones de inspección y vigilancia.

- Las facultades de “inspección y vigilancia” otorgadas al Ministerio de Ambiente no constituyen una violación de la autonomía de las entidades

que integran el SINA cuando se trate de asuntos ambientales de interés nacional.

- Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos que gozan de autonomía financiera, presupuestal y administrativa (artículo 150-7, Constitución Política). En consecuencia, no es aceptable la hipótesis que propone la autonomía absoluta de las CAR en aspectos misionales de protección del medio ambiente y sus recursos naturales renovables desconociendo el carácter rector del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en materia de Política Ambiental.

- La autonomía de las CAR está limitada por 3 factores, de una parte, por la voluntad del legislador; de otra, por la incidencia nacional de asuntos ambientales y la existencia de un sistema unificado de gestión que someten a las CAR a la dirección de las autoridades centrales con competencia ambiental; y, por último, por la naturaleza de los compromisos y competencias que deben asumir en materia de protección del medio ambiente.

- La autonomía consiste en cierto grado de independencia de ejecución respecto de disposiciones de superior jerarquía, pero siempre sujeta a límites, determinados por las competencias de los órganos superiores y por la naturaleza misma del objeto ejecutado.

VII. ESTRATEGIAS PARA LA GOBERNANZA AMBIENTAL

El proyecto de ley establece que la gobernanza ambiental debe ser fortalecida en todo el sector para i) asegurar que el acceso a la información ambiental sirva como instrumento para garantizar la participación democrática de todos los ciudadanos en las decisiones ambientales que puedan afectarlos; y ii) garantizar la transparencia del sector y la creación de valor agregado a través de la innovación para llegar a un estado de colaboración mutua entre ciudadanía y gobierno que permita garantizar un cuidado y goce efectivo del medio ambiente.

- **TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA:** El proyecto de ley avanza en esta materia con el objetivo de que las entidades del SINA garanticen el acceso a la información ambiental, conforme lo demandan los ciudadanos, la jurisprudencia y los compromisos internacionales ambientales.

El adecuado acceso a la información ambiental debe servir como instrumento para garantizar la participación democrática de todos los ciudadanos permitiendo el desarrollo de otros derechos constitucionales (como el derecho al medio ambiente sano); por su parte, la garantía de transparencia en el sector, debe permitir que los ciudadanos hagan uso de la información ambiental para el control y la rendición de cuentas de las entidades; y por último, debe promoverse un aspecto adicional al valor instrumental del derecho de acceso a la información, consistente en la transformación que el ciudadano haga de la información y la creación de valor agregado a través de la innovación para llegar

a un estado de colaboración mutua entre ciudadanía y gobierno que permita garantizar un cuidado y goce efectivo del medio ambiente.

La información que se propone sea pública hace referencia a: Instrumentos de planeación institucional; presupuesto e inversión orientada a cumplimiento de objetivos misionales; Instrumentos de ordenamiento ambiental territorial; solicitudes y otorgamiento de permisos, concesiones, autorizaciones y licencias ambientales, así como resultados del seguimiento ambiental de cada proyecto, obra o actividad licenciado; Procesos sancionatorios ambientales en firme, entre otros. Además, el proyecto de ley obliga a las entidades del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales y las Autoridades Ambientales Urbanas a hacer pública cualquier iniciativa relacionada con acceso a información, participación, innovación y lucha contra la corrupción.

El MADS definirá la información específica que deben publicar todas las entidades del sector, en tanto, actualmente la información que cada entidad ambiental publica varía, lo que hace que el acceso a la información para todos los ciudadanos no se dé en las mismas condiciones.

- **GARANTÍA DE PARTICIPACIÓN:** Los artículos 2º y 40 de la Constitución Política de 1991 contienen el mandato de facilitar la participación efectiva de todos y de viabilizar la conformación, el ejercicio y el control del poder político. En la búsqueda de hacer efectivos estos mandatos constitucionales, el proyecto de ley compromete al sector ambiental, de forma expresa, a la creación de condiciones para la participación y a la garantía de participación para que las opiniones, inconformidades y propuestas ciudadanas sean escuchadas y tenidas en cuenta en el modelo institucional ambiental colombiano gracias a la posibilidad real de participar y de ejercer influencia directa en las decisiones públicas.

Lo que se pretende con esta propuesta democrática es promover la participación y la deliberación de manera que los ciudadanos se involucren cada vez más en los asuntos públicos. Es de anotar que el proyecto de ley, y en particular el artículo en mención, no pretende reglamentar el ejercicio del derecho a la participación, sino amplificar sus efectos al impartir indicaciones a todas las entidades del Sistema Nacional Ambiental para que formulen estrategias encaminadas a la garantía de este derecho en la gestión ambiental, y a una permanente rendición de cuentas para facilitar el control social.

Las medidas que incluye el proyecto de ley cubren varios frentes fundamentales del derecho a la participación de los ciudadanos. Por un lado, el fortalecimiento de capacidades institucionales y comunitarias para generar una cultura de la participación y del servicio al ciudadano en los funcionarios que trabajan en cada una de las autoridades ambientales, y para crear condiciones habilitantes en las comunidades para que su

participación sea más cualificada y efectiva. Por otro lado, la creación de más espacios para que los ciudadanos participen en la formulación y seguimiento de políticas, programas y proyectos. Y, por último, la implementación de canales de denuncia y rendición de cuentas.

Además de estas disposiciones, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible hará seguimiento a partir de informes anuales que le presentarán las entidades concernidas sobre los planes que formulen e implementen para garantizar el derecho a la participación.

- **JUSTICIA AMBIENTAL:** En los últimos años, se han intensificado las discusiones relacionadas con el papel de la justicia en asuntos ambientales, discusión que involucra a toda la comunidad internacional de naciones. En Colombia, el tema se ha circunscrito dentro de la Democracia Ambiental, que de plano implica hablar de los derechos de acceso (Información, Participación y Justicia) consagrados en el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992 y su Declaración de Aplicación (Brasil 2012), reconocidas por Colombia¹¹

Además de este marco, la Corte Constitucional ha estudiado la evolución del concepto de “Justicia Ambiental” señalando que se encuentra integrado por dos elementos: i) la demanda de justicia distributiva, o reparto equitativo de cargas y beneficios, en virtud de un principio de equidad ambiental prima facie, y ii) un principio de efectiva retribución y compensación y una demanda de justicia participativa, esto es, un reclamo de participación significativa de los ciudadanos, especialmente, de quienes resultaran efectiva o potencialmente afectados por una determinada decisión o actividad, como presupuesto de la toma de decisiones, en lo que tiene que ver con la viabilidad del proyecto, la evaluación de sus impactos, y la existencia de un espacio “para el conocimiento local, evaluación nativa y definición de medidas de prevención, mitigación y compensación”.

El Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027 dedica un apartado especial para describir la problemática central de la justicia ambiental y para, posteriormente, proponer una serie de líneas de acción para dar solución a estos problemas.

Es entonces en el marco de este Plan Decenal del Sistema de Justicia que hace un llamado expreso al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Justicia y del Derecho y el Consejo Superior de la Judicatura, para que mediante escenarios de trabajo permanente, contribuyan a: i) fortalecer los conocimientos, capacidades y herramientas de apoyo técnico y jurídico en materia ambiental de los actores del sistema de justicia a cargo del conocimiento y tramitación de casos ambientales;

¹¹ En el marco de esta última, hoy en día avanza la negociación de un instrumento regional que involucra a Latinoamérica y el Caribe en la adopción de un estándar que promueva la cabal aplicación de estos derechos.

ii) mejorar la interlocución entre autoridades administrativas y autoridades judiciales dentro del trámite de conflictos ambientales; iii) mejorar la eficacia de los mecanismos judiciales de resolución de conflictos socioambientales; y iv) impulsar la gestión legislativa y administrativa para la prevención de conflictos socioambientales.

• **PROMOCIÓN DE LA INNOVACIÓN:**

Las entidades del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales y las Autoridades Ambientales Urbanas deberán diseñar una estrategia de innovación que busque alternativas de solución a problemas y conflictos socio-ambientales en el territorio mediante: i) la incorporación de metodologías de innovación y experimentación para el desarrollo de políticas, programas y servicios; ii) el fortalecimiento de la cultura de innovación pública y las capacidades, estructuras y condiciones que la hagan posible, iii) la gestión de conocimiento para identificar y medir el impacto de propuestas innovadoras, prácticas efectivas, productos y herramientas tecnológicas empleadas en la gestión ambiental, apoyar su sistematización, promover su replicabilidad, transferencia y divulgación.

• **LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN:**

El proyecto de ley reglamenta a partir de dos frentes. Primero, dispone que el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano que deben elaborar las Corporaciones Autónomas, será incluido dentro de la evaluación de desempeño institucional. Segundo, las medidas de prevención y control de riesgos de corrupción que se incluirán en el Plan Anticorrupción, serán concertados en los planes de acción de las entidades ambientales. Asimismo, se establece que el MADS liderará el diseño e implementación de estrategias antitrámites con las entidades del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales y las Autoridades Ambientales Urbanas y hará estricto seguimiento a su aplicación.

VIII. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE ENTIDADES DEL SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL

• **CONSEJO INTERINSTITUCIONAL AMBIENTAL:**

Se crea como escenario de articulación de las entidades del nivel central del SINA e instancia de deliberación para la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas ambientales. Este Consejo tendrá por objeto, entre otros aspectos, la construcción de propuestas para apoyar la formulación de la Política Nacional de Desarrollo Sostenible; articular la planificación institucional de las entidades ambientales; acordar agendas de trabajo conjunto para articular las acciones de las entidades del SINA; impulsar la gestión del conocimiento entre las entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA); y prever iniciativas para movilizar recursos financieros y técnicos ante organismos nacionales e internacionales para fortalecer la gestión de las entidades del SINA.

• **CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES:**

El proyecto de ley fortalece la composición de sus Consejos Directivos con la participación de otras instancias del Sistema: Parques Nacionales Naturales o entidades científicas adscritas y vinculadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. La decisión de uno u otro será potestad del Ministro, pero en cualquier caso se espera que la participación de Parques Nacionales Naturales facilite la articulación de decisiones y acciones entre las 2 autoridades ambientales que comparten territorio, o que la de alguno de los institutos permita aprovechar el conocimiento científico generado u orientar su producción en pos de las necesidades específicas del territorio. En cualquiera de los dos casos, la propuesta de ajuste a su composición busca fortalecer técnicamente ese espacio de deliberación y decisión.

Se hacen más exigentes los requisitos para acceder al cargo de director general de las CAR, en atención a la responsabilidad que le atañe; se define, para mayor transparencia, eficacia en los resultados y actuación unificada en todo el territorio nacional, el procedimiento para la elección de dichos directores; y se establecen causales y procedimiento para su remoción, así como el régimen de inhabilidades e incompatibilidades que le es aplicable tanto al director como al consejo directivo. Se prevé que el jefe de Control Interno sea elegido por el Consejo Directivo para garantizar mayor independencia y transparencia en su gestión.

• **CORRESPONSABILIDAD AMBIENTAL DE DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS:**

Se hace énfasis en la relación con la solución de la problemática ambiental de sus territorios y se promueve el trabajo conjunto con la autoridad ambiental de su jurisdicción a través de la consolidación de Agendas Ambientales que les permita aunar esfuerzos financieros para solucionar esta problemática en concordancia con los instrumentos de planificación regional y nacional del desarrollo sostenible; problemática o potencialidades ambientales de ser el caso, que deben estar considerados en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial respectivos.

• **COMPETENCIAS DE GRANDES CENTROS URBANOS:**

En relación con las Autoridades Ambientales Urbanas de los Grandes Centros Urbanos, el proyecto de ley se centra en establecer la necesidad de cumplir con criterios de capacidad técnica, administrativa y financiera establecidos por el Gobierno nacional, para poder asumir las funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, siempre que cuenten con una población igual o superior a 1 millón de habitantes. No obstante, la posibilidad de incrementar el número de la población para acceder a estas funciones, el proyecto de ley no modifica esta población por considerar que la solución de fondo de esta situación, para que sea contundente, debe darse a través de una propuesta legal modificatoria de los regímenes de distritos y de áreas metropolitanas. De otra parte, las

proyecciones de población al 2050 en nada cambiaría la situación actual respecto de los Grandes Centros Urbanos.

Tabla 1: Estimaciones de población 2017 y proyecciones de población 2025-2050

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	2017	2025	2035	2040	2045	2050
Bogotá, D. C.	Bogotá, D. C.	8.080.734	9.102.214	10.270.479	10.854.612	11.438.745	12.022.877
Antioquia	Medellín	2.508.452	2.785.339	3.090.281	3.242.752	3.395.223	3.547.694
Valle del Cauca	Cali	2.420.114	2.675.692	2.961.976	3.105.118	3.248.260	3.391.402
Atlántico	Barranquilla	1.228.271	1.301.635	1.380.754	1.420.313	1.459.873	1.499.432
Bolívar	Cartagena	1.024.882	1.151.566	1.287.583	1.355.591	1.423.599	1.491.607
Atlántico	Soledad	649.111	770.666	926.091	1.003.804	1.081.516	1.159.228
Norte de Santander	Cúcuta	662.673	736.659	815.797	855.365	894.934	934.503
Cundinamarca	Soacha	533.718	637.396	758.453	818.982	879.511	940.039
Tolima	Ibagué	564.076	623.767	690.358	723.653	756.949	790.244
Santander	Bucaramanga	528.497	570.417	604.418	621.419	638.419	655.420
Meta	Villavicencio	506.012	575.827	670.878	718.403	765.928	813.454
Magdalena	Santa Marta	499.391	568.123	646.363	685.482	724.602	763.722
Antioquia	Bello	473.423	531.209	608.855	647.679	686.502	725.325
Cesar	Valledupar	473.251	536.716	623.979	667.611	711.242	754.874
Risaralda	Pereira	474.335	521.204	564.251	585.775	607.299	628.823
Valle del Cauca	Buenaventura	415.770	466.848	534.818	568.802	602.787	636.772
Nariño	Pasto	450.645	492.146	546.678	573.944	601.210	628.475
Caldas	Manizales	398.830	432.065	463.048	478.539	494.030	509.521
Córdoba	Montería	453.931	504.856	567.718	599.148	630.579	662.010
Huila	Neiva	345.806	382.370	418.781	436.987	455.192	473.398
Santander	Área MT. Bucaramanga	1.141.671	1.281.344	1.422.569	1.493.182	1.563.795	1.634.408

Fuente: Proyecciones Oficina de Negocios Verdes, MADS, 2017 con base en información DANE.

IX. FORTALECIMIENTO FINANCIERO DE ENTIDADES DEL SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL

• **CONSEJO DIRECTIVO DEL FONDO ADAPTACIÓN:** El proyecto de ley propone que el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible integre el Consejo Directivo del Fondo de Adaptación con el fin de contribuir a una mayor coordinación, articulación e integración no solo al interior de las entidades responsables de la acción ambiental que hacen parte del SINA, sino también con las entidades que, no obstante ser de otros sectores, financian inversiones para atender los requerimientos de adaptación del país al cambio climático o que buscan de alguna forma afrontar los embates de la variabilidad climática y que en consecuencia deben estar conformes con las políticas ambientales del país.

En su momento la Sentencia C-251/11, la Corte Constitucional respecto de la creación del Fondo Adaptación, establece que este:

“persigue finalidades importantes como la de permitir la adopción de decisiones coordinadas, eficientes y con vocación de integralidad en materia de identificación, estructuración y gestión de proyectos, ejecución de procesos contractuales, y disposición y transferencia de recursos, al igual que garantizar la suficiencia y adecuada distribución de estos últimos, con el fin de contribuir a mitigar los efectos asociados al fenómeno de La Niña, prevenir futuros impactos y proteger a la población en lo sucesivo frente a amenazas económicas, sociales y ambientales que causa el fenómeno, de donde

la creación del Fondo Adaptación es una medida proporcionada para atender la emergencia y los efectos de esta(...).”

Si bien el Fondo Adaptación, entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, fue inicialmente creada para atender la construcción, reconstrucción, recuperación y reactivación económica y social de las zonas afectadas por los eventos derivados del fenómeno de La Niña de los años 2010 y 2011; es relevante señalar que en el 2015, con la expedición de la Ley 1753 de 2015 mediante la cual se adopta el Plan de desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, se le atribuyó al Fondo la facultad de ejecutar proyectos integrales de gestión del riesgo y adaptación al cambio climático con un enfoque multisectorial y regional, además de los relacionados con el Fenómeno de La Niña. Dicha facultad le permite al Fondo Adaptación la ejecución de proyectos enfocados a generar transformaciones estructurales en el desarrollo territorial para reducir los riesgos asociados a los cambios ambientales globales, de tal manera que el país esté mejor adaptado a sus condiciones climáticas. Lo anterior permitirá fortalecer el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y las políticas ambientales y de gestión del cambio climático, razones por las cuales se hace necesario que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible haga parte del Consejo Directivo de dicho Fondo.

• **FONDO DE COMPENSACIÓN AMBIENTAL:** Constituido mediante la Ley 344 de 1996, como un mecanismo para la redistribución de recursos entre las Corporaciones Autónomas

Regionales y las de Desarrollo Sostenible. De acuerdo a la exposición de motivos de la Ley 344 de 1996:

“(...) el proyecto de ley crea el Fondo de Compensación Ambiental, que se fundamenta en la necesidad de financiar adecuadamente el funcionamiento de todas la Corporaciones con los recursos producidos por el mismo sector, lo cual conlleva a que aquellas con mayores rentas propias ayuden a financiar a las de menores recursos teniendo en cuenta el principio de equidad”.

Igualmente, según la Sentencia C-578 de 1999, la compensación financiera que se propone a través del Fondo de Compensación Ambiental:

“se ampara en el principio del equilibrio que se deduce de los postulados consagrados en el artículo 334 de la Constitución, en el sentido de que el Estado debe promover el desarrollo armónico de las regiones para lo cual debe establecer las medidas que eviten la creación y mantenimiento de desequilibrios inequitativos de origen estructural en el ejercicio de las funciones a cargo de los poderes públicos, norma aquella que se enlaza con los artículos 79 y 80 de la misma obra, en lo que concierne con la protección, planificación y manejo integral del ambiente y de los recursos naturales renovables”.

Para fortalecer los mecanismos existentes para la redistribución de recursos entre las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, dadas las inequidades regionales existentes -desiguales capacidades presupuestales e institucionales-, se propone incluir nuevas fuentes de recursos para robustecer el Fondo. Este fortalecimiento busca garantizar los principios de equidad y equilibrio mencionados en la exposición de motivos de la Ley 344 de 1996 y la Sentencia C-578 de 1999, en armonía con el principio de equilibrio consagrado en el artículo 334 de la Constitución.

Como se presenta en la siguiente tabla, el 20% de las Transferencias del Sector Eléctrico recibidas por las CAR (\$133.590 millones para 2016) y el 10% del recaudo de las tasas ambientales (\$106.158 para 2016), ascienden a apenas \$37.334 millones para 2016¹².

Tabla 2: Recursos del Fondo de Compensación Ambiental – 2016

Concepto	Valor (millones de \$)
20% de las Transferencias del Sector Eléctrico	\$ 26.718.083.850
10% del recaudo de las tasas ambientales	\$ 10.615.818.474
TOTAL	\$ 37.333.902.324

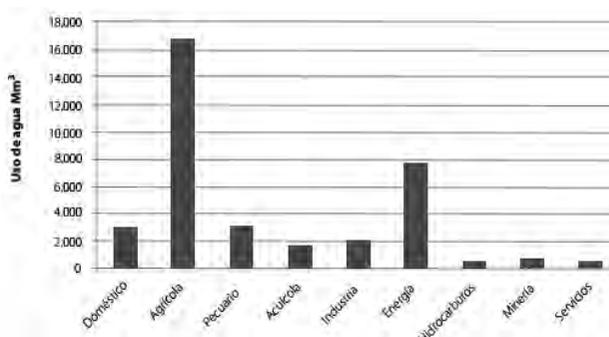
Fuente: MADS, 2017.

A través de esta propuesta, las fuentes de ingresos del Fondo de Compensación Ambiental se diversificarán con la introducción de i) recursos de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, regionales, nacionales o extranjeras; ii) rendimientos financieros obtenidos sobre los excesos transitorios de liquidez del mismo Fondo; y iii) reintegros de los recursos distribuidos y girados por el Fondo a las entidades ejecutoras, que corresponden a compromisos no ejecutados en su totalidad, así como sus rendimientos financieros e intereses por mora cuando a ello haya lugar. Con tal propósito, se busca incrementar los recursos destinados a la administración, preservación, restauración, uso sostenible, y conocimiento del ambiente y de los recursos naturales renovables.

La asignación de recursos del Fondo es responsabilidad del Gobierno nacional mediante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Estratégico, como ente rector de la política ambiental en el país, el Departamento Nacional de Planeación, como ente rector de la planeación estratégica y el Ministerio de Hacienda como ente rector de la política presupuesta. En tal sentido, la inclusión de este último en el Comité del Fondo de Compensación Ambiental asegura unidad de criterios para la asignación de recursos del Fondo, celeridad en la asignación, distribución, programación presupuestal de tales recursos.

• **DEL AUMENTO DEL 1% EN LAS TRANSFERENCIAS DEL SECTOR ELÉCTRICO:** La naturaleza de las Transferencias del Sector Eléctrico se relaciona con la demanda hídrica y el impacto ambiental que dicha demanda genera, como queda evidenciado en el parágrafo 3° del artículo 45, según el cual: “En la transferencia a que hace relación este artículo está comprendido el pago por parte del sector hidroenergético, de la tasa por utilización de aguas (...)”.

Demanda hídrica por sector



Fuente: Estudio Nacional de Agua (2014).

Como se presenta en la gráfica anterior, de acuerdo al Estudio Nacional del Agua (ENA) 2014, el sector de generación de energía se constituye como el segundo con mayor demanda hídrica, precedido por el sector agrícola. Según el ENA, las centrales térmicas demandan el 17% del total del agua demandada para energía.

De acuerdo a la UPME, el sistema de embalses del Sistema Interconectado Nacional (SIN) de energía se verá afectado por los fenómenos climáticos, con un escenario balanceado que estima una reducción del

¹² Este valor no incluye la totalidad de las rentas propias, ni excluye a las Corporaciones de Desarrollo Sostenible.

6.17% en los aportes hídricos al sistema eléctrico, y un escenario pesimista que estima una reducción del 8,47%. Según los modelos de la UPME, esta reducción de los aportes hídricos repercutirá en incremento en los precios de la energía eléctrica de 28,9% en el escenario balanceado, y de 37,6% en el escenario pesimista (UPME y USAID, 2013).

Teniendo en cuenta lo anterior, al establecerse un aporte adicional del 1% por parte de las empresas generadoras de energía hidroeléctrica se incrementará la oportunidad de la inversión ambiental priorizando el cuidado al recurso hídrico.

precio del kilowatt-hora es independiente del tipo de generación empleada; se estimaron los valores que se presentan en la siguiente tabla.

¹³Estimación del incremento en las Transferencias del Sector Eléctrico con el ajuste

	Ventas brutas	Transferencias sin ajuste	Transferencias con ajuste	Incremento
	(\$ de 2017)	(\$ de 2017)	(\$ de 2017)	(\$ de 2017)
Hidroeléctricas	\$3.203.848.148.148	\$192.230.888.889	\$224.269.370.370	\$32.038.481.481
Térmicas	\$1.373.077.777.778	\$54.923.111.111	\$68.653.888.889	\$13.730.777.778
TOTAL	\$4.576.925.925.926	\$247.154.000.000	\$292.923.259.259	\$45.769.259.259

Como se observa en la tabla anterior, el incremento de un punto porcentual en la tarifa de las centrales hidroeléctricas repercutiría en un incremento de aproximadamente \$32.000 millones anuales y en de las centrales térmicas en \$13.730 millones en el recaudo por concepto de Transferencias del Sector Eléctrico, que beneficia directamente a la protección hídrica en los complejos de páramos.

En cuanto a la destinación de ese 1% para Parques Nacionales Naturales de Colombia (PARQUES) calculó que alrededor del 51,9 % de la energía hidroeléctrica que se produce en el país utiliza el recurso hídrico que proviene del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN), estimando el aporte de al menos US\$502 millones anuales por adicionalidad hídrica a este sector (PARQUES, 2014), encontrándose proyectos hidroeléctricos al interior de parques nacionales naturales como alto y bajo Anchicayá, y Urrá.

Además, el estudio realizado para la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) denominado “Definir estrategias del mapa de ruta para la adaptación del sector energético frente al Cambio Climático” (UPME, 2014), determinó la vulnerabilidad del sector energético colombiano al cambio climático, identificando que los embalses verían afectada su capacidad de generación. Este informe tiene como premisa que la conservación de áreas protegidas tiene beneficios directo sobre el sistema de embalses, resaltando las políticas de manejo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y de las Reservas Forestales. El estudio propone una hoja de ruta de intervenciones, que incluye entre otras acciones, el “Fortalecimiento de

Por cuanto, 1) los recursos recaudados por concepto de Transferencias del Sector Eléctrico se estiman en \$247.154 millones para 2017¹³; 2) la tarifa para ventas en bloque de las centrales hidroeléctricas es de 6% y la de las térmicas de 4%; 3) la participación de las centrales térmicas en el parque de generación eléctrico colombiano es de aproximadamente el 30% (UPME, 2014), y; 4) el

las actividades de vigilancia, comando y control en Parques Nacionales Naturales de Colombia”.

De acuerdo con los sistemas de información geográfica de PARQUES, se identifica que el 33% de los páramos de Colombia se encuentran en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, es decir, de las 2.906.137 ha identificadas a nivel nacional por el Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (2012), 9711.153 ha se ubican en las áreas del Sistema.

La necesidad de PARQUES de contar con recursos para el fortalecimiento de las actividades de conservación, restauración, vigilancia, comando y control de sus áreas protegidas con ecosistemas de páramos, y el reconocimiento de los servicios ecosistémicos aportados por las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, por lo cual debe ser sujeto activo de las transferencias del sector eléctrico.

Finalmente, este año mediante la Resolución 010 la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) actualizó las tarifas de venta en bloque de energía para las transferencias del sector eléctrico, en aproximadamente un 25%, lo que implica transferencias adicionales a las corporaciones autónomas regionales de \$60.000 millones anuales.

• **PORCENTAJE AMBIENTAL DE LOS GRAVÁMENES A LA PROPIEDAD INMUEBLE:** El artículo 44 de la Ley 99 de 1993 estableció el Porcentaje Ambiental de los Gravámenes a la Propiedad Inmueble como una de las rentas propias de las Corporaciones Autónomas Regionales. El citado artículo también habilitó dos posibles mecanismos para la liquidación: 1) como un porcentaje sobre el total del recaudo del impuesto

predial de los municipios; y 2) como una sobretasa sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial. Adicionalmente, estableció la posibilidad de fijar una tarifa entre un 15% y 25.9% para el caso del porcentaje y una sobretasa entre el 1.5 por mil y el 2.5 por mil.

Como se observa en la siguiente tabla, para el año 2016, un 81.82% de las 33 Corporaciones del país reportaron ingresos exclusivamente por concepto de sobretasa; un 6.06% reportaron ingresos exclusivamente por concepto de porcentaje; y otro 12.12% reportaron ingresos por concepto tanto de porcentaje como sobretasa.

Tabla 3: Cantidad de Corporaciones Autónomas Regionales que reportaron ingresos por concepto de sobretasa y porcentaje – 2016

	Cantidad	Porcentaje
Sobretasa	27	81,82%
Porcentaje	2	6,06%
Ambas	4	12,12%
TOTAL	33	100,00%

Fuente: MADS, 2017.

En el mismo sentido, como se presenta en la siguiente tabla, solo CAR y CORPOBOYACÁ reportaron ingresos exclusivamente por concepto de porcentaje; mientras que CODECHOCÓ, CORPOCALDAS CORPORINOQUÍA y CRA reportaron ingresos por ambos conceptos. El resto de las Corporaciones del país reportaron ingresos exclusivamente por concepto de sobretasa.

Tabla 4: Tipo de liquidación del Porcentaje Ambiental de los Gravámenes a la Propiedad Inmueble en las CAR del país - 2016

Autoridad Ambiental	Tipo de liquidación	Autoridad Ambiental	Tipo de liquidación
CAM	Sobretasa	CORPOCESAR	Sobretasa
CAR	Porcentaje	CORPOCHIVOR	Sobretasa
CARDER	Sobretasa	CORPOGUAJIRA	Sobretasa
CARDIQUE	Sobretasa	CORPOGUAVIO	Sobretasa
CARSUCRE	Sobretasa	CORPOMOJANA	Sobretasa
CAS	Sobretasa	CORPONARIÑO	Sobretasa
CDA	Sobretasa	CORPONOR	Sobretasa
CDMB	Sobretasa	CORPORINOQUIA	Ambas
CODECHOCÓ	Ambas	CORPOURABÁ	Sobretasa
CORALINA	Sobretasa	CORTOLIMA	Sobretasa
CORANTIOQUIA	Sobretasa	CRA	Ambas
CORMACARENA	Sobretasa	CRC	Sobretasa
CORNARE	Sobretasa	CRQ	Sobretasa
CORPAMAG	Sobretasa	CSB	Sobretasa
CORPOAMAZONIA	Sobretasa	CVC	Sobretasa
CORPOBOYACÁ	Porcentaje	CVS	Sobretasa
CORPOCALDAS	Ambas		

Fuente: MADS, 2017.

Para los dos casos, porcentaje o sobretasa, la tarifa es definida anualmente por los concejos de cada municipio, sin que la ley haya establecido un criterio para fijar dicha tarifa. Al tratarse de transferencias de los municipios a las CAR, se generó un riesgo moral¹⁴, ya que, aunque la protección del medio ambiente y los recursos naturales son un deber constitucional de todas las entidades del Estado (artículos 79 y 80 de la CPC), los municipios tienen el interés legítimo de proteger sus recursos, los cuales también son destinados a satisfacer las necesidades fundamentales de la población.

Como se observa en la siguiente tabla, de los 10 principales municipios del país, solo Medellín, Ibagué y Bucaramanga aplicaron una tarifa superior a la mínima para la vigencia 2016, y, además, en los tres casos se liquidó a través de la sobretasa sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial. En ninguno de los municipios en los cuales se transfirió un porcentaje del recaudo se aplicó una tarifa superior a la mínima¹⁵.

Tabla 5: Tipo de liquidación del Porcentaje Ambiental de los Gravámenes a la Propiedad

¹⁵ Se construyó la tabla a partir de los acuerdos expedidos por los concejos de cada municipio, pero sería prudente validar la información con la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y Coordinación del SINA, ya que no todos los acuerdos trabajados corresponden a la vigencia 2016.

¹⁴ El riesgo moral es un concepto económico que describe las situaciones en las que un agente tiene información privada acerca de sus propias acciones, pero son otras personas las que asumen los costos de las mismas (Krugman, 2012).

Inmueble en los 10 principales municipios del país – 2016

Municipio	Concepto	Tarifa
Bogotá	Porcentaje	15,00%
Medellín	Sobretasa	2x1000
Cali	Sobretasa	1,5x1000
Barranquilla	Porcentaje	15,00%
Cartagena	Sobretasa	1,5x1000
Soledad	Sobretasa	1,5x1000
Cúcuta	Sobretasa	1,5x1000
Ibagué	Sobretasa	2,5x1000
Soacha	Porcentaje	15,00%
Bucaramanga	Sobretasa	2x1000

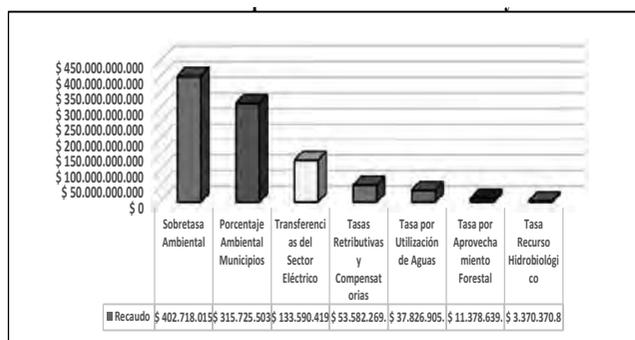
Fuente: MADS, 2017.

Ahora, con el objetivo de reducir el riesgo mencionado anteriormente, a través de este proyecto de ley se incrementan tanto la tarifa mínima de la sobretasa como la del porcentaje, a 2 por mil y 20 por ciento, respectivamente; frente a sus valores actuales de 1.5 por mil y 15%.

A través de esta modificación se busca, también, incrementar los recursos generados por el Porcentaje Ambiental de los Gravámenes a la Propiedad Inmueble para el sector ambiental, debido a que estos recursos representan la principal fuente externa de las CAR.

Como se puede observar en la siguiente gráfica, los instrumentos económicos y financieros de las CAR con mayor recaudo para el 2016 fueron: 1) Sobretasa Ambiental (\$402.718 mill.); 2) Porcentaje Ambiental Municipios (\$315.726 mill.); 3) Transferencias del Sector Eléctrico (\$133.590 mill.); 4) Tasas Retributivas y Compensatorias (\$53.582 mill.); y 5) Tasa por Utilización de Aguas (\$37.827 mill.).

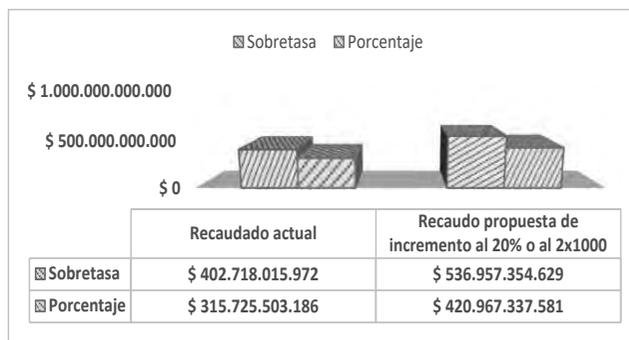
Gráfico 1: Recaudo de las CAR por instrumentos económicos y financieros - 2016



Fuente: MADS, 2017.

Igualmente, como se muestra en la siguiente gráfica, a partir de la información de 2016 y suponiendo que todos los municipios del país aplicaran las tarifas mínimas para porcentaje y sobretasa (la gran mayoría lo hacen); el incremento del recaudo resultante de la propuesta de ajuste del valor mínimo del rango de las tarifas repercutiría en un incremento de \$105.242 millones por concepto de porcentaje y de \$134.239 millones por concepto de sobretasa; equivalentes a un incremento total del recaudo de \$239.481 millones a nivel nacional.

Gráfico 2: Estimación del incremento del recaudo de porcentaje y sobretasa con el incremento del valor mínimo del rango de las tarifas a partir de los valores recaudados en 2016



Fuente: MADS, 2017.

En general, el incremento en el aporte realizado a través del Porcentaje Ambiental de los Gravámenes a la Propiedad Inmueble sería del 33% para aquellos municipios que se encuentran aplicando actualmente los valores mínimos del rango tarifario. En el caso del porcentaje, el incremento sería sobre las transferencias de los municipios a las Corporaciones, mientras que, en el caso de la sobretasa, sería sobre el valor del impuesto predial que aportan los contribuyentes.

Reducción % inversión perímetro urbano

Se propone la reducción de los recursos que las CAR deben invertir de la renta del predial en el perímetro urbano del ente territorial respectivo cuando el mismo cuente con más de 1 millón de habitantes, con el fin de que las CAR cuenten con recursos de inversión para la gestión ambiental en las áreas rurales en donde se deben garantizar los servicios ambientales requeridos por las áreas urbanas.

Al respecto, cabe señalar que la modificación al porcentaje destinado al perímetro urbano no genera un impacto financiero directo sobre las entidades territoriales, debido a que estos recursos nunca entran a formar parte de su patrimonio. Al respecto, cabe mencionar que el hecho de que el parágrafo establezca que deban invertir dicho porcentaje a la gestión ambiental dentro del perímetro urbano del municipio, distrito, o área metropolitana donde haya sido recaudado el impuesto, no significa que estos recursos dejen de ser parte del Patrimonio y Rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales.

Adicionalmente, cabe señalar que la modificación propuesta permite que el porcentaje que la autoridad ambiental destine a inversión dentro del perímetro urbano sea mayor al 20%, en los casos en los que, luego de hacer la respectiva evaluación económica y ambiental del proyecto, la autoridad ambiental lo considere necesario.

Finalmente, se resalta que las áreas rurales prestan servicios ecosistémicos que benefician principalmente a la población que habita dentro del perímetro urbano, por lo cual la reducción del porcentaje destinado a inversiones en el perímetro

urbano no necesariamente repercute en una mayor necesidad de inversiones ambientales en los municipios, distritos, o áreas metropolitanas, siendo posible que una mayor inversión en las áreas rurales reduzca la necesidad de inversiones ambientales en los municipios, distritos o áreas metropolitanas. Además, como está actualmente establecido, se exige que el 50% del recaudo se destine en el perímetro urbano, lo cual, restringe la discrecionalidad de la autoridad ambiental para optimizar los beneficios sociales generados por sus recursos para inversión.

Mecanismo de recaudo de los recursos predial asignados a las CAR

El proyecto de ley establece la obligación de los municipios y distritos de reglamentar un mecanismo de recaudo diferenciado de los recursos que del predial constituyen renta tanto del ente territorial como de la CAR respectiva. Lo anterior, con el fin de garantizar, de una parte, la oportunidad y disponibilidad de estos recursos por parte de las CAR, y de otra, evitar que los entes territoriales como ha venido ocurriendo, presupuesten y utilicen esos recursos, dejando deudas cuantiosas en detrimento de las rentas de las CAR y exponiéndose los alcaldes a procesos penales por inadecuada utilización de dichos recursos.

Tasa de interés de mora por la no transferencia oportuna de los recursos

Al no poseer naturaleza tributaria, a la transferencia inoportuna del porcentaje o sobretasa ambiental dirigido a las CAR no se le puede aplicar las reglas contenidas en el artículo 635 del Estatuto Tributario, respecto a la tasa de interés moratorio. Por lo anterior, en estos casos se ha venido aplicando lo dispuesto en el Decreto 1339 de 1994, compilado en el artículo 2.2.9.1.1.5 del Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015.

Teniendo en cuenta lo anterior, frente a la ausencia de un mecanismo establecido en la ley para la determinación del interés moratorio aplicable a las obligaciones pendientes de los municipios y departamentos, así como la incertidumbre jurídica que este vacío ha generado, lo cual, se suma a las frecuentes quejas por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales en relación con la no transferencia oportuna de la transferencia del porcentaje o sobretasa ambiental por parte de los municipios y distritos, el proyecto de ley propone que, en estos casos, se aplique un mecanismo similar al establecido en el artículo 635 del Estatuto Tributario, aplicando intereses moratorios equivalentes a la tasa de usura vigente determinada por la Superintendencia Financiera de Colombia para las modalidades de crédito de consumo, menos dos (2) puntos, contado 10 días hábiles a partir del vencimiento, sin perjuicio de las acciones indemnizatorias a las que haya lugar.

Finalmente, con el fin de garantizar que los municipios y distritos reglamenten los

procedimientos necesarios para el cumplimiento de estas obligaciones, la ley establece la obligación de los mismos de expedir dicha reglamentación.

• **SISTEMA Y MÉTODO DE CÁLCULO DE LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN AMBIENTAL:** El numeral 5 del artículo 46 de la Ley 99 de 1993 estableció como una de las rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales: “Los ingresos causados por las contribuciones de valorización que se establezcan, conforme a la ley, para la financiación de obras de beneficio común ejecutadas en ejercicio de sus funciones legales”.

Por su parte, el artículo 338 de la Constitución estableció que: “*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*”.

Debido a que la ley no estableció un sistema y método para que las autoridades ambientales cobren este tributo, el mismo no ha sido implementado. Al definir un sistema y método para el cálculo de la contribución de valorización ambiental, el proyecto de ley habilita el cobro del tributo, cuyo recaudo potencial fue estimado por en el 2012 por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en aproximadamente \$40.000 millones (los cuales ascenderían a \$45.164 ajustando a precios de 2007 con base en la variación anual del Índice de Precios al Consumidor (IPC)), usando como base el sistema y método contenido en el proyecto de ley.

• **INVERSIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS, MUNICIPIOS Y DISTRITOS EN ÁREAS DE IMPORTANCIA ESTRATÉGICA QUE ABASTECEN ACUEDUCTOS:** De acuerdo con el Estudio Nacional del Agua (ENA), realizado por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), en el año 2014 el 33.6% de la población de las cabeceras municipales presentaban vulnerabilidad media a alta de desabastecimiento hídrico en condiciones de año medio y cerca del 44% en condiciones de año seco. La transformación y degradación de los ecosistemas ha contribuido a la disminución progresiva de la regulación natural del régimen hidrológico que hace más prolongados los periodos de estiaje y lluvias.

Esta degradación se ha traducido en un incremento de los costos para la sociedad frente a pérdidas y daños a los sistemas productivos e infraestructura nacional, como sucedió con la ola invernal de 2010-2011 cuyo costo fue cercano a los 11.2 billones de pesos con base en la estimación de CEPAL-BID (2012). Actualmente, se presenta además una creciente demanda por el recurso hídrico, que hace necesario la implementación de instrumentos de

política para garantizar la provisión natural de este recurso vital.

Entre estos instrumentos se encuentra el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, que dispuso que los departamentos y municipios dedicarán un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales o para financiar esquemas de Pago por Servicios Ambientales (PSA) en dichas áreas.

Posteriormente, mediante el Decreto 953 de 2013 el Gobierno nacional reglamentó el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, en la cual se establecieron los lineamientos, directrices y disposiciones para el proceso de adquisición y mantenimiento de predios como también para la financiación de esquema de pago por servicios ambientales por parte de las entidades territoriales del país.

Teniendo en cuenta lo anterior, el proyecto de ley propone fortalecer los recursos disponibles para actividades de reemplazo de cobertura vegetal, restauraciones ecológicas y senderos de conectividad del espacio público natural, en las áreas consideradas como de importancia estratégica para los acueductos, adicionando un 1% a la obligación establecida en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, para los municipios con población mayor a un millón de habitantes.

Con base en la información reportada por las entidades territoriales, el valor estimado del 1% de los ingresos corrientes de los municipios, distritos y departamentos, es de aproximadamente \$600.000 millones anuales. Por su parte, de acuerdo a las proyecciones de población del DANE, para 2017, los siguientes municipios cuentan con una población mayor a un millón de habitantes:

Tabla 6: Municipios con población superior al millón de habitantes - 2017

Ciudad	Población
BOGOTÁ D. C.	8.080.734
MEDELLÍN	2.508.452
CALI	2.420.114
BARRANQUILLA	1.228.271
CARTAGENA	1.024.882

Fuente: Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles, MADS, con base en proyecciones del DANE.

Con base en la información reportada por los municipios, la Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible estimó los siguientes valores, correspondientes al 1% de los ingresos corrientes anuales de cada uno de los municipios presentados en la tabla anterior.

Tabla 7: Recursos correspondientes al 1% de los ingresos corrientes en los municipios con población mayor a un millón de habitantes (\$ de 2017)

Ciudad	1% de los ingresos corriente
BOGOTÁ D. C.	\$104.508.292.569
MEDELLÍN	\$32.582.160.387
CALI	\$26.809.990.014
BARRANQUILLA	\$19.927.981.443
CARTAGENA	\$14.349.380.894
TOTAL	\$198.177.805.307

Fuente: Oficina de Negocios Verdes y Sostenibles, MADS, con base en reportes de las entidades territoriales.

Así, la propuesta de adicionar otro punto porcentual de los ingresos corrientes para los municipios con población mayor a 1 millón de habitantes, generaría, potencialmente, recursos por un valor cercano a \$200.000 millones anuales, con destino a las inversiones ambientales mencionadas anteriormente.

• **RECURSOS PARA PROTECCIÓN DEL MEDIO MARINO¹⁶:** El parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, estableció que: “Todo proyecto que requiera licencia ambiental y que involucre en su ejecución el uso del agua, tomada directamente de fuentes naturales, bien sea para consumo humano, recreación, riego o cualquier otra actividad, deberá destinar no menos del 1% del total de la inversión para la recuperación, preservación, conservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica. El beneficiario de la licencia ambiental deberá invertir estos recursos en las obras y acciones de recuperación, preservación y conservación de la respectiva cuenca hidrográfica, de acuerdo con la reglamentación vigente en la materia”. Este parágrafo, fue reglamentado por el Decreto 1900 de 2006 e integrado en el Decreto Único 1076 de 2015-Título 9, sobre instrumentos financieros, económicos y tributarios, Capítulo 3, Sección Segunda.

Así mismo, el parágrafo 2 de este artículo, incorporado a través del artículo 216 de la Ley 1450 de 2011, prevé que “Los recursos provenientes de la aplicación del parágrafo 1° del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, se destinarán a la protección y recuperación del recurso hídrico, de conformidad con el respectivo Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca”. Estas inversiones se destinan a las cuencas hidrográficas que alimentan las fuentes hídricas de proyectos licenciados que involucren en su ejecución el uso del agua para consumo humano, recreación, o cualquier actividad industrial o agropecuaria.

El concepto de cuenca hidrográfica no permite la aplicación de la inversión forzosa establecida en el artículo 43 de 1993 a proyectos objeto de licencia ambiental que utilizan el agua marina, como, por

¹⁶ Basado en el informe final del Contrato de Consultoría 400 de 2016 entre Ecoversa y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

ejemplo, los proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos mar adentro que utilizan el agua para procesos de enfriamiento o perforación.

La propuesta de ampliar esta obligación al ámbito marino-costero se dirige a permitir una destinación compatible con dicho ámbito y ampliar la exigencia a los proyectos sujetos a licencia que utilizan el agua marina dentro de sus procesos.

Respecto al potencial de recaudo de la propuesta, en el informe final del Contrato de Consultoría 400 de 2016 entre Ecoversa y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se identificó que: “Los tipos de proyecto que principalmente aplicarían para la inversión forzosa en el ámbito marino-costero corresponden a los de exploración y explotación off-shore” y que: “el potencial de recaudo de esta renta dependerá de la cantidad de proyectos sujetos a licenciamiento que se presenten anualmente al ANLA”.

Si bien, la dinámica de exploración petrolera en Colombia ha disminuido por la coyuntura internacional de bajos precios del petróleo, en el mediano y largo plazo los proyectos de exploración y explotación off-shore podrían incrementarse, dadas las bajas reservas de hidrocarburos con las que cuenta el país.

• **CONSOLIDADO PROPUESTA FORTALECIMIENTO FINANCIERO SINA:** Como se presenta en la siguiente tabla, excluyendo los recaudos por concepto de Fondo de Compensación Ambiental y por las inversiones forzosas de los proyectos objeto de licencia ambiental en el ámbito marino-costero, sobre los cuales no se cuenta con suficiente información para hacer una estimación, se estima que el proyecto de ley generará recursos adicionales por cerca de \$500.000 millones anuales para el Sistema Nacional Ambiental.

Tabla 8: Potenciales recursos adicionales anuales generados para el sector Ambiente y Desarrollo Sostenible (millones de \$ de 2017)

Concepto	Valor
Porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble	\$253.251
Contribución por valorización	\$45.164
Inversión de los departamentos, municipios y distritos en áreas de importancia estratégica que abastecen acueductos	\$198.178
TOTAL	\$496.593

Fuente: MADS, 2017.

X. DISPOSICIONES FINALES

Es indispensable que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible haga parte, con voz y voto, de la Comisión de Regulación de Energía y Gas, atendiendo a que la política ambiental diseñada por esta cartera ministerial debe ser apropiada en las decisiones que, conforme a lo previsto en la Constitución y en la Ley 143 de 1994, aseguren el cumplimiento del deber del Estado de incorporar los aspectos ambientales en la gestión de las actividades sectoriales. Particularmente, el artículo 23 de la Ley

143 de 1994 atribuyó a la Comisión de Regulación de Energía y Gas, entre otras, la función de crear las condiciones para asegurar la disponibilidad de una oferta energética eficiente, capaz de abastecer la demanda bajo criterios sociales, económicos y ambientales. De ahí que el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, forme parte de dicha Comisión.

Con el fin de garantizar la articulación entre el Sistema Nacional Ambiental y el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, el proyecto de ley incluye al Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), en consideración a 2 criterios.

En primer lugar, la confluencia de funciones que la Ley 1286 de 2009 le establece a dicho Consejo con las del sector ambiental: i) fortalecer la incidencia del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en el entorno social y económico, regional e internacional, para desarrollar los sectores productivo, económico, social y ambiental de Colombia, a través de la formación de ciudadanos integrales, creativos, críticos, proactivos e innovadores, capaces de tomar decisiones trascendentales que promuevan el emprendimiento y la creación de empresas y que influyan constructivamente en el desarrollo económico, cultural y social (artículo 2°, numeral 6); ii) promover la formación del recurso humano para desarrollar las labores de ciencia, tecnología e innovación, en especial en maestrías y doctorados, en aquellos sectores estratégicos para la transformación y el desarrollo social, medio ambiental y económico del país, en cumplimiento del ordenamiento constitucional vigente (artículo 7°, numeral 8); iii) coordinar la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación con las políticas nacionales, regionales y sectoriales del Estado, en financiamiento, educación, cultura, desarrollo económico, competitividad, emprendimiento, medio ambiente, seguridad social, salud, agricultura, minas y energía, infraestructura, defensa nacional, ordenamiento territorial, información, comunicaciones, política exterior y cooperación internacional y las demás que sean pertinentes (artículo 7°, numeral 14); y iv) promover y consolidar por diversos mecanismos, la inversión pública y privada creciente y sustentable en investigación, desarrollo tecnológico, innovación y formación del capital humano, para la ciencia, la tecnología y la innovación, como instrumentos determinantes de la dinámica del desarrollo económico, social y ambiental (artículo 17, numeral 3).

Y, en segundo lugar, la potencial optimización del impacto de las inversiones para la producción de investigación científica, tecnológica e innovación para la conservación, restauración, aprovechamiento y uso de los recursos naturales renovables y ecosistemas estratégicos en pro del desarrollo sostenible.

De otra parte, es preciso que el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), en el marco del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y sus entidades científicas adscritas y vinculadas formulen conjuntamente el Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Sistema Nacional Ambiental.

CONCLUSIONES

1. El proyecto de ley fortalece los procesos de planificación del desarrollo sostenible del país, al prever un proceso nacional y regional coordinado, articulado, integrado y corresponsable, en el que participan todos los actores con responsabilidades y funciones en materia de planificación del desarrollo para de que consideren las condiciones ambientales regionales y nacionales que garantizan los bienes y servicios ambientales en los que se soporta el desarrollo socioeconómico del país.

2. El proyecto de ley fortalece la administración de los recursos naturales y los ecosistemas del país, al prever normas complementarias relacionadas con la necesidad de coherencia de los proyectos de desarrollo con el ordenamiento ambiental del territorio; la obligación de realizar audiencias públicas en el trámite de las licencias ambientales; y actualizar el sistema y método de cálculo para definir la tarifa de los servicios de evaluación y seguimiento para que las autoridades ambientales cuenten con los recursos requeridos para el desarrollo de esas funciones.

3. El proyecto de ley fortalece las funciones de control y vigilancia de los recursos naturales renovables y los ecosistemas de país, al prever la creación de la Comisión Nacional de Control Ambiental y prestar especial atención al control de la deforestación para adoptar las medidas a que haya lugar involucrando en las mismas al municipio, dpto. y autoridad ambiental competente con jurisdicción en el área objeto de deforestación.

4. El proyecto de ley fortalece la gestión ambiental del país y la articulación del Sistema Nacional, al dar alcance a las funciones de inspección y vigilancia a cargo del MADS y prever las acciones que puede desarrollar el Ministerio como resultado del desarrollo de estas funciones en relación con la implementación de las Políticas Ambiental y la aplicación de la regulación ambiental en el territorio por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales.

5. El proyecto de ley fortalece la Gobernanza Ambiental al prever la obligación de las entidades del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales, de Desarrollo Sostenible y las Autoridades Ambientales Urbanas de consolidar estrategias de transparencia y acceso a la información; garantía de participación; promoción de la justicia ambiental; promoción de la innovación; y lucha contra la corrupción.

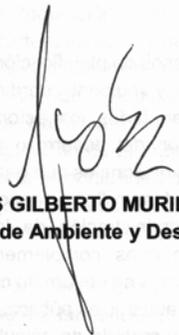
6. El proyecto de ley fortalece las entidades del SINA del nivel central al crear el Consejo Interinstitucional Ambiental como su órgano de coordinación; instancia que no existe en este momento.

7. El proyecto de ley robustece a las CAR en la medida en que fortalece técnicamente su Consejo Directivo; prevé mayores requisitos para ejercer el cargo de Director y define para mayor transparencia el proceso de elección y remoción de estos.

8. El proyecto de ley fortalece financieramente el SINA, en la medida en que propone ajustes legislativos que generarían recursos adicionales por más de \$500.000 millones anuales (sin incluir, por falta de información, los recursos que se generarían por la inversión forzosa del 1% del valor de los proyectos ejecutados en el medio marino); y, en particular, fortalece a las CAR, en la medida en que, en virtud de dichos ajustes, se generarían rentas cercanas a los \$300.000 millones anuales adicionales.

Por último, es de mencionar que, para la implementación de lo dispuesto en el proyecto de ley, las entidades concernidas no requieren, de forma inmediata, recursos financieros adicionales a los que el Presupuesto General de la Nación les asigna para cada vigencia.

El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible,



LUIS GILBERTO MURILLO URRUTIA
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

CÁMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 30 de julio del año 2018 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 058 de 2018 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el doctor *Luis Gilberto Murillo Urrutia*; Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 059 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se exceptúa a Parques Nacionales Naturales de Colombia de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000.

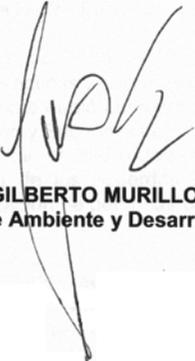
El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Excepción de aplicación a Parques Nacionales Naturales de Colombia. Exceptúese a*

Parques Nacionales Naturales de Colombia de la aplicación de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 del 2000, en el crecimiento de los gastos de personal, para efectos de la modificación de su Planta de Personal, durante las vigencias fiscales 2018 y 2019.

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



LUIS GILBERTO MURILLO URRUTIA
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE LEY POR MEDIO DE LA CUAL SE EXCEPTÚA DURANTE LA PRESENTE VIGENCIA A PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 92 DE LA LEY 617 DE 2000

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Compromisos Internacionales del Estado colombiano, en relación con la materia laboral

1.1. Organización Internacional del Trabajo

Colombia asumió el compromiso ético y político de alinear sus políticas públicas con el concepto de “Trabajo Decente”, consensado en el seno de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por parte de los gobiernos y las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores, como estrategia adecuada para lograr extender los beneficios de la globalización al mayor número de personas.

De esta manera, y con miras a ser calificado como un Estado en donde se respetan las normas laborales -tanto individuales como colectivas-, se requiere un trabajo mancomunado de distintos estamentos estatales en función de cumplir el objetivo de “trabajo decente” como política pública.

1.2. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

El ingreso reciente de Colombia a la OCDE, tiene como beneficios concretos la implementación de mejores prácticas y reformas en la estructura del Estado, pues en las recomendaciones que Colombia debió cumplir para el ingreso a esta organización, se tiene, entre otras: “Informalidad y Subcontratación”, lo que implica, continuar con la lucha contra la informalidad, prohibir el uso indebido de contratos civiles, monitorear el contenido e implementación de los acuerdos de formalización y asegurar que los

acuerdos implican la formalización de personas bajo contratos indebidos.

En consecuencia y de acuerdo con lo referenciado se hace fundamental que Parques Nacionales Naturales de Colombia, adecue su planta de cargos para responder a las obligaciones que ha adquirido a nivel nacional e internacional, pues de no realizarse puede estar en riesgo de no cumplir con las metas propuestas por el gobierno nacional en la protección de las áreas del sistema de Parques Nacionales Naturales.

2. NATURALEZA Y MISIÓN DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

Parques Nacionales Naturales de Colombia, es una Unidad Administrativa Especial del orden nacional que fue creada mediante el Decreto 3572 de 2011, sin personería jurídica, con autonomía administrativa y financiera y con jurisdicción en todo el territorio nacional, en los términos del artículo 67 de la Ley 489 de 1998.

La Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia es la entidad encargada de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN) así como reglamentar el uso y el funcionamiento de las áreas que lo conforman, según lo dispuesto en el Decretoley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993 y sus decretos reglamentarios, igualmente Administrar y manejar el Sistema de Parques Nacionales Naturales y ejercer la coordinación en la conformación, funcionamiento, Administrar el registro único nacional de áreas protegidas del SINAP y coordinar la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) de acuerdo con las políticas, planes, programas, proyectos y la normativa que rige dicho Sistema, entre otras.

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) es el conjunto de áreas protegidas, actores sociales, estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, para contribuir como un todo al cumplimiento de los objetivos de conservación del país. Incluye todas las áreas protegidas de gobernanza pública, privada o comunitaria, y del ámbito de gestión nacional, regional o local.

Las funciones de Parques Nacionales Naturales de Colombia dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas son:

- Administrar las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales en las categorías de Parque Nacional Natural (PNN), Santuario de Fauna y Flora (SFF), Área Natural Única (ANU), Reserva Nacional Natural (RNN) y Vía Parque.
- Contribuir a la conformación y consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
- Coordinar e implementar políticas, planes, programas, normas y procedimientos relacionados con el Sistema Nacional de Áreas.

Los objetivos nacionales de conservación son:

- Asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos naturales para mantener la diversidad biológica.

- Garantizar la oferta de bienes y servicios ambientales esenciales para el bienestar humano.

- Garantizar la permanencia del medio natural, o de alguno de sus componentes, como fundamento para el mantenimiento de la diversidad cultural del país y de la valoración social de la naturaleza.

En la actualidad se encuentran declaradas 59 ÁREAS PROTEGIDAS que hacen parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, como se muestran en el siguiente mapa:

3. OBJETIVO

Solicitar la excepción de la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000, con el fin de fortalecer la entidad en relación con la política pública en materia del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, teniendo en cuenta que la Constitución establece que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para lograr estos fines.

En consonancia con lo anterior, la norma superior establece que el Estado debe planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, así como cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas fronterizos.

En el mismo sentido, consagró además deberes compartidos entre el Estado y los particulares como la obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación prevista en el artículo 8°, así como obligaciones a cargo de las personas de manera exclusiva como la de proteger los recursos naturales del país y velar por la conservación del ambiente sano. Es así como la Carta señala que los parques naturales son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Tal y como lo establece la Constitución Política en los artículos 8°, 72 y 79, en los siguientes términos:

“(…) Artículo 8°. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

Artículo 72. *El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.*

Artículo 79. *Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará*

la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. (...)

Preceptos expuestos, que en su integridad se encuentran contenidos en las funciones que determinó el Presidente Juan Manuel Santos Calderón el 27 de septiembre en el Decreto 3572 de 2011, cuando se creó la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia.

4. JUSTIFICACIÓN PARA SOLICITAR LA EXCEPCIONALIDAD

La justificación se fundamenta en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: *“Todos por un nuevo país”*, cuyo propósito es construir una Colombia en paz, equitativa y educada y esta se desagrega de la siguiente manera:

Una sociedad en paz puede focalizar sus esfuerzos en el cierre de brechas y puede invertir recursos en mejorar la cobertura y calidad de su sistema educativo. Una sociedad equitativa en donde todos los habitantes gozan de los mismos derechos y oportunidades permite la convivencia pacífica y facilita las condiciones de formación en capital humano. Una sociedad educada cuenta con una fuerza laboral calificada, que recibe los retornos a la educación a través de oportunidades de generación de ingresos y de empleos de calidad, y cuenta con ciudadanos que resuelven sus conflictos sin recurrir a la violencia.¹

*“Hacer la paz entre nosotros es igual de importante que hacer la paz con la naturaleza”.*²

La paz favorece la equidad y la educación, la equidad propicia la paz y la educación y la educación genera condiciones de paz y equidad. Por ello, el Plan Nacional de Desarrollo se concentra en estos tres pilares, fundamentales para la consolidación de los grandes logros de los últimos cuatro años y para el desarrollo de las políticas para los próximos cuatro, en pro de un nuevo país.

En este sentido, se busca organizaciones que involucren nuevos desafíos vinculados al fortalecimiento de las mismas y su capacidad de gestión, a través de la implementación de modelos de gestión que impriman eficacia y eficiencia a la administración pública y que redunden en impactos positivos en los sectores sobre los que actúa la institucionalidad pública, mejorando la dimensión

¹ Departamento Nacional de Planeación. DNP, (2014). Bases del Plan Nacional de Planeación 2014-2018. Bogotá, D. C., pp. (29-30).

² Palabras del Presidente Santos en la ceremonia National Geographic Society (Natgeo) cuando obtuvo un reconocimiento inédito por su liderazgo en la lucha por el medio ambiente y la protección de la biodiversidad.

social del Estado y orientándolo hacia una mayor equidad.³

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo se definen seis (6) estrategias para el logro de los objetivos del mismo, es importante tener en cuenta que el plan expone concretamente:

“...Para el logro de los objetivos del Plan, se trazan 5 estrategias transversales que aportan a los 3 pilares de la paz, la equidad y la educación; son ellas: 1) Competitividad e Infraestructura Estratégicas; 2) Movilidad Social; 3) Transformación del Campo; 4) Seguridad, Justicia y Democracia para la Construcción de Paz; y, 5) Buen Gobierno...”

Estas 5 estrategias transversales van enmarcadas por una estrategia “**envolvente**” de crecimiento verde. Esta estrategia se califica como envolvente porque el tema ambiental en este Plan no está definido como una preocupación sectorial más, sino como una estrategia para que todos los sectores adopten prácticas verdes de generación de valor agregado, con el fin de que, tal como lo ordena la Constitución, el crecimiento sea económica, social y ambientalmente sostenible...” (Negrita fuera de texto).

En el marco de la estrategia de Crecimiento Verde, el Plan Nacional de Desarrollo define:

“...**Objetivo 2: Proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y mejorar la calidad y la gobernanza ambiental**

La biodiversidad y sus servicios ecosistémicos proveen beneficios que son la base para el desarrollo de las actividades económicas y sociales del país y la adaptación al cambio climático. Para mantener la capacidad de los ecosistemas de proveer dichos beneficios es necesario conservarlos, restaurarlos y reducir su degradación, acciones que parten de un ordenamiento integral del territorio donde los actores hacen uso adecuado del mismo, reduciendo los conflictos y promoviendo la sostenibilidad... Para lograr lo anterior, el MADS, las entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y otras entidades de orden nacional se proponen implementar las siguientes 5 estrategias:

a) **Conservar y asegurar el uso sostenible del capital natural marino y continental de la Nación.** La presente estrategia busca asegurar la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales a través del reconocimiento de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos como base para el desarrollo del país, propendiendo por la disminución de conflictos en el uso del territorio. La implementación de esta estrategia se realizará a través de las siguientes acciones:

Conservación de la diversidad biológica: Con el fin de asegurar la conservación y uso sostenible de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos se implementará el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y el Plan Nacional de Biodiversidad, encaminados a avanzar en el

cumplimiento de las metas Aichi y los objetivos de la Política Nacional de Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos. Las anteriores acciones de política tendrán un complemento a partir del establecimiento de acuerdos regionales para el uso sostenible, la preservación y la restauración de ecosistemas estratégicos como los páramos, manglares, arrecifes de coral, humedales y el bosque seco tropical. Adicionalmente, será necesario avanzar en la categorización de especies de fauna y flora silvestres y se implementarán los planes enfocados hacia el monitoreo y control de especies invasoras, así como aquellos relacionados con la conservación de recursos acuáticos y pesqueros y especies claves en los ecosistemas.

Gestión adecuada del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap): se buscará dar solución a la problemática de uso, ocupación y tenencia de la tierra al interior de los Parques Nacionales Naturales, a partir de: 1) la definición de estrategias de solución de conflictos; 2) la definición de zonas amortiguadoras; y, 3) la generación de alternativas productivas basadas en el uso sostenible de la biodiversidad para poblaciones ubicadas en áreas protegidas, de acuerdo con su régimen de uso, y otras estrategias de conservación ex situ. Las anteriores acciones se complementarán con: 4) la ampliación de áreas protegidas en zonas de ecosistemas subrepresentados; 5) la implementación del Subsistema de Áreas Marinas Protegidas; 6) el avance en la implementación de los planes de manejo de áreas protegidas; 7) el fortalecimiento de los Sistemas de Áreas Protegidas Regionales y Departamentales; 8) el establecimiento de estrategias de conservación ex situ a nivel local; y 9) la descentralización de coordinaciones territoriales para fortalecer los subsistemas regionales de áreas protegidas.

Reducción de la deforestación: Se reducirá la tasa de deforestación anual con el fin de disminuir la pérdida de biodiversidad y conservar la capacidad de los bosques de actuar como sumideros de carbono y proveedores de otros servicios ecosistémicos. Las estrategias de reducción de la deforestación se basarán en la potencialización de actividades productivas sostenibles y el mejoramiento de los medios de vida locales, buscando convergencia entre el bienestar social, económico y ambiental...

...**Restauración de ecosistemas terrestres y marinos** a través de: 1) la implementación del Plan Nacional de Restauración Ecológica y los protocolos formulados para la restauración de ecosistemas estratégicos; 2) la ejecución de programas y proyectos regionales y locales de restauración; 3) el desarrollo de alianzas con los sectores productivos del país haciendo énfasis en el mejoramiento de los medios de vida en el campo; y 4) la promoción del uso de herramientas de manejo para la conservación de la biodiversidad en paisajes rurales transformados.

³ Ibídem.

Política Integrada para el Desarrollo Sostenible de las zonas marinas, costeras e insulares: se avanzará en la formulación y adopción de una política integrada para la gestión de las zonas marinas, costeras e insulares del país, haciendo énfasis en la protección de su biodiversidad, el bienestar de sus pobladores y la defensa de la soberanía nacional. En su formulación participarán las entidades del orden nacional y regional así como los sectores, la academia y la población con presencia en dichas zonas del país...

...Uso de instrumentos económicos y la valoración de la biodiversidad para promover la conservación y la producción sostenible. Se avanzará en: 1) la ampliación de los beneficiarios de Pago por Servicios Ambientales (PSA) a través de la implementación del Programa Nacional de PSA en ecosistemas estratégicos como herramienta para la conservación y recuperación de servicios ecosistémicos; 2) se realizará la revisión de instrumentos económicos y financieros existentes y se formularán nuevos instrumentos; 3) se consolidará las cuentas nacionales ambientales a partir de la creación del Comité Nacional de Cuentas Ambientales y de la formulación y adopción de la cuenta ambiental económica para el bosque y la cuenta para el agua y la formulación de la cuenta de capital natural; y 4) se realizarán los estudios respectivos sobre valoración de servicios ecosistémicos costeros, marinos e insulares...”

La identificación y focalización de acciones del Plan Nacional de Desarrollo en los territorios es el resultado de la combinación de cuatro dimensiones analíticas de diagnóstico y priorización estrictamente vinculadas:

1. Una metodología de identificación de brechas en infraestructura de transporte, vivienda, agua potable, educación, salud y capacidad institucional territorial, basada en las tipologías de municipios y las subregiones que conforman los departamentos y regiones del país.

2. La caracterización regional de las dinámicas e incidencia del conflicto armado y la violencia en el territorio nacional.

3. La articulación del Sistema de Ciudades y la configuración de corredores urbano-rurales; y

4. La identificación de las zonas ambientalmente estratégicas que representan la riqueza natural del país, de cuyo uso adecuado dependerá la sostenibilidad del desarrollo.⁴

Adicionalmente, el gobierno nacional considera importante tener en cuenta que los procesos acelerados de crecimiento económico como el esperado para Colombia, **requieren una gestión ambiental y del riesgo coordinada, como estrategia fundamental para garantizar la sostenibilidad y la seguridad de las comunidades en el desarrollo del país.** Lo

anterior requiere estudiar el modelo de organización actual para el éxito de esa gestión ambiental.

De otra parte, el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, implica, entre otras, acciones:

1. Generar instrumentos para mejorar los resultados alcanzados relacionados con la administración de las áreas.

2. Aliviar las presiones que, a propósito de las proyecciones del Gobierno nacional, se espera aumenten potencialmente en el próximo cuatrienio, y por tanto debe garantizar su sostenibilidad.

3. Generar nuevas estrategias de conservación.

4. Alcanzar mayores niveles de recuperación ambiental de algunas zonas de los parques y,

5. Consolidar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

En este contexto, el **Gobierno nacional requiere entonces que Parques Nacionales Naturales de Colombia** realice las siguientes acciones tendientes a lograr sus objetivos:

- Adoptar e implementar el Plan Nacional de Restauración, Recuperación y Rehabilitación de Ecosistemas.

- Consolidar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap), priorizando el aumento de la representatividad ecológica, la consolidación de un inventario oficial de las áreas protegidas y el establecimiento y normalización de un sistema de categorías único. Dentro de este se incluyó como meta incorporar 3'000.000 de hectáreas, que contemplen prioritariamente ecosistemas típicos de la cuenca del Orinoco, bosques secos, marino costeros y oceánicos.

- Mejorar la efectividad del manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, medida en términos de personas dedicada a la conservación en sitio, con especial énfasis en: diseño e implementación de instrumentos para la identificación, valoración, negociación y reconocimiento de los servicios ecosistémicos de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

- Continuar con la concertación de estrategias especiales de manejo de áreas protegidas con grupos étnicos.

- Formular e implementar programas de conservación de recursos hidrobiológicos.

- Implementar el plan nacional de especies invasoras, exóticas y trasplantadas.

- Elaborar e implementar programas de conservación de especies amenazadas; e Implementar el programa nacional de biocomercio sostenible.

- Disminución de emisiones de carbono en un 20 por ciento para el 2030, compromiso realizado en la Cumbre de cambio climático COP21 en París a través de un memorando de entendimiento

⁴ Departamento Nacional de Planeación. DNP, (2014). Bases del Plan Nacional de Planeación 2014-2018. Bogotá, D. C., p. (35).

para lograr la financiación sostenible y una mejor administración de los **parques naturales del país**.

En ese sentido la estrategia de crecimiento verde es un enfoque que propende por un desarrollo sostenible que garantice el bienestar económico y social de la población en el largo plazo, asegurando que la base de los recursos provea los bienes y servicios ecosistémicos que el país necesita y el ambiente natural sea capaz de recuperarse ante los impactos de las actividades productivas.

El crecimiento verde en cada una de las regiones tiene énfasis particulares:

En la región Caribe reducir el riesgo climático, la protección de ecosistemas y el ordenamiento marino-costero se convierte en determinante prioritario.

En el Pacífico el aprovechamiento sostenible a través de instrumentos económicos y buenas prácticas se constituye en la estrategia central.

En Centro-Sur Amazonia la conservación del capital natural, el control a la deforestación, la gobernanza ambiental y la protección de ecosistemas en las regiones del Macizo y la Amazonía son importantes.

En el Llano la conservación, la gobernanza ambiental y el manejo eficiente del recurso hídrico y el uso del suelo de acuerdo a su vocación resultan primordiales. Para la región Centro Oriente la protección de ecosistemas para la regulación hídrica, el uso racional del agua y el saneamiento resulta fundamental. Por último.

En Eje Cafetero la producción sostenible y la conservación de los ecosistemas estratégicos es una tarea esencial.⁵

En Consonancia con lo ampliamente descrito, los retos ambientales del Estado se circunscriben a:

1. **Ratificar el Acuerdo de París -primer pacto contra el cambio climático-;**
2. **Reformar el Sistema Nacional Ambiental,**
3. **Estabilidad ecológica como prioridad en las zonas de posconflicto,**
4. **Megameta de ampliación de 2.5 millones de hectáreas, entre las que se encuentra la Declaración de nueve (9) áreas protegidas y la Ampliación de siete (7) áreas ya declaradas.**

En consonancia con lo anterior, la norma superior establece que el Estado debe planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, así como cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas fronterizos. En este escenario, es donde **Parques Nacionales Naturales de Colombia** entra a tomar un papel protagónico, al tratarse del garante de la

sostenibilidad futura de los ecosistemas y ambientes naturales, sostén para futuras generaciones.

La labor institucional que debe surtir Parques Nacionales para llevar a cabo estos retos se enmarca en seguir unos lineamientos tanto de dirección como estratégicos, como son: recopilación de información en donde se detecta la importancia biológica, los servicios ecosistémicos que presta, los intereses de otros sectores, trabajo con la comunidad tanto campesina, afro, indígena, entre otras, para generar acuerdos, así como la construcción de los polígonos de las áreas correspondientes, además del cuidado, protección y ejercicio de la autoridad ambiental, entre otras funciones y, para llevar a cabo todo el proceso se requiere de **personal idóneo y calificado** que permita culminar con éxito esta labor.

En ese escenario, para el logro de los retos que Parques Nacionales debe afrontar, actualmente la entidad se encuentra abocada a una serie de circunstancias que restringe el normal desarrollo para alcanzar estos objetivos, entre los que se encuentran:

5. RECORTE PRESUPUESTAL 2018

La reducción de 13.000 millones de pesos en el presupuesto de inversión para esta vigencia, lo cual se hace más complejo el proceso como quiera que se viene arrastrando un déficit de otros años.

Esto afecta principalmente el número de áreas protegidas cubiertas con jornadas de vigilancia, el saneamiento de predios, el número de áreas en proceso de restauración y de saneadas de cultivos ilícitos. También tendrá consecuencias sobre el trabajo con las comunidades y el mantenimiento de la infraestructura donde viven los guardaparques, que de por sí ya están en condiciones precarias.

6. AMENAZAS A LAS QUE ESTA EXPUESTA LA MISIÓN DE PARQUES NACIONALES

a) La tala ilegal, el tráfico de fauna y la ocupación irregular de territorios protegidos con actividades que no deben estar ahí como la agricultura y la ganadería.

b) Aumento de la colonización, lo que trae consigo construcción de infraestructura que impacta en las áreas protegidas; la deforestación la cual está a una tasa de 25.158 has/año; cultivos ilícitos 5.477has; Área alterada: 485.728 has; explotación ilegal de recursos naturales y Minería: 709 títulos otorgados en áreas protegidas.

c) **Cultivos ilícitos**, la última cifra del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) dice que hay 7.873 hectáreas distribuidas en 20 Parques Nacionales. Sin embargo, el 70 por ciento de estos cultivos están en: **La Sierra de la Macarena, Nukak y Paramillo**. Cada uno de ellos tiene una estrategia que combina la erradicación forzosa con los acuerdos voluntarios con los campesinos que lidera Rafael Pardo desde la Presidencia.

⁵ Departamento Nacional de Planeación. DNP, (2014). Bases del Plan Nacional de Planeación 2014-2018. Bogotá, D. C., p. (557).

d) **Presencia de grupos al margen de la ley**⁶, en las áreas protegidas hay una presencia y tránsito de grupos armados al margen de la ley en un 63% y en un 42% de encuentran **Minas Antipersonal**. Este flagelo se ha venido trabajando mancomunadamente con la Fuerza Pública, los Ministerios de Agricultura, Transporte y el Departamento de Prosperidad Social, que están apoyando para poder enfrentar esas graves amenazas y adicionalmente el trabajo con la comunidad como quiera que ellos son fundamentales para lograr el cambio que se necesita.

e) **Comunidades campesinas**, la ocupación campesina es una de las principales amenazas a la integridad de los parques. Quienes los habitan hace años han desarrollado actividades no permitidas como la tala, la ganadería, los cultivos ilícitos. El objetivo es trabajar con ellos para restaurar esos ecosistemas, pero también para definir si quieren quedarse en ellos haciendo labores permitidas o aprovechar la oportunidad del acuerdo de paz para buscar su relocalización en otros sitios que les permitan mejorar su calidad no generar impactos negativos en la gente.

7. DECLARACIÓN DE NUEVAS ÁREAS

La gran responsabilidad que tiene en sus manos Parques Nacionales es la de proteger los recursos naturales, a pesar del déficit que tiene. Hay que seguir declarando porque es la principal estrategia de conservación de la biodiversidad y de adaptación al cambio climático.

Lo importante es que Colombia, la Constitución le ha dado un blindaje a los parques para que las declaratorias sean a perpetuidad y no se pueda reducir el tamaño ni cambiar su uso.

8. ACUERDO DE PAZ Y PARQUES NACIONALES NATURALES

La firma del Acuerdo Final para la Terminación definitiva del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera, abrió una importante ventana de oportunidad para atender los problemas estructurales que amenazan la integridad de los Parques, a partir del desarrollo de lo acordado en el capítulo de Reforma Rural Integral (RRI), donde se contempla la zonificación ambiental, el cierre de la frontera agrícola y la protección de áreas de especial importancia ambiental y el capítulo de Solución al Problema de las Drogas Ilícitas, donde se establecen medidas para la erradicación de cultivos ilícitos en los Parques Nacionales Naturales, dentro de los cuales es importante destacar:

Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)

Desminado humanitario

Reubicación/reasentamiento acceso a tierras

Con base en lo anterior, el gobierno nacional a través de la alta consejería para el posconflicto, en

el boletín número 12 refiere entre otros aspectos fundamentales relacionados con la misión de Parques Nacionales Naturales, las siguientes recomendaciones:

“(…) **RECOMENDACIONES CON ENFOQUE DE SOSTENIBILIDAD**”⁷

Los distintos sectores del gobierno, deben considerar la zonificación ambiental y sus medidas de manejo como base para orientar modelos de desarrollo compatibles con la vocación de cada subregión. La inversión pública debe ser compatible con el ordenamiento ambiental del territorio. El territorio debe mirarse diferencialmente frente a modelos productivos y de desarrollo propuestos, y esto debe ser considerado por parte de todas las carteras y los programas propuestos, especialmente en el desarrollo del programa nacional integral de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, y las diferentes acciones lideradas por la agencia de desarrollo rural y la agencia de renovación del territorio.

Deben incorporarse prácticas para adaptación al cambio climático en proyectos agropecuarios desarrollados por las distintas agencias e instituciones del gobierno.

- **Proyectos productivos sostenibles en zonas amortiguadoras:**

En las zonas amortiguadoras de los Parques Nacionales Naturales, es muy importante consolidar procesos productivos que incorporen criterios de sostenibilidad, cuyos beneficios se destinen directamente a las comunidades locales para mejorar su calidad de vida y su economía, promoviendo a su vez la conservación y recuperación de las áreas protegidas. Los Parques Nacionales Naturales pueden convertirse en dinamizadores de oportunidades, al facilitar la articulación con diferentes actores, apoyar la formulación y desarrollo de proyectos, y facilitar el apoyo de otras entidades estatales que sean necesarias.

- **Programa de acceso a tierras para las comunidades habitantes en los Parques Nacionales Naturales:** *Para lograr una recuperación sostenible de las áreas transformadas e impactadas en el escenario de conflicto, es necesario contar un programa especial y diferenciado de acceso a tierras para las comunidades habitantes en las áreas protegidas del Sistema de Parques. Con esto es viable adelantar procesos de restauración que lleven a la recuperación de los ecosistemas de manera permanente, garantizando la preservación del patrimonio natural de la Nación y logrando la estabilización de una población en su mayoría vulnerable en territorios donde les sea posible acceder a la oferta institucional.*

- **Fortalecer la gobernabilidad de los Parques Nacionales: Se debe fortalecer el ejercicio de control y vigilancia de los recursos naturales**

⁶ Ibídem. Se señala que las áreas sombreadas en ver representan cada una de los parques Nacionales Naturales

⁷ Boletín No. 12 Así va el posconflicto. Alta consejería para el Posconflicto.

en las áreas protegidas, en el marco de la función de autoridad ambiental y las funciones de policía que les han sido asignadas por la normativa a Parques Nacionales Naturales, en coordinación y articulación con la Fuerza Pública. En complemento, también se deben fortalecer las acciones de educación ambiental y de articulación con actores locales en las zonas amortiguadoras, aumentando la conciencia ambiental sobre la importancia de la protección de estas áreas, para mantener también la provisión de servicios ambientales vitales como el agua potable para consumo humano, la prevención del riesgo de inundaciones, deslizamientos, la regulación del clima, entre otros. En el marco de este ejercicio, se deben tener acuerdos claros sobre el manejo temporal que se dará a las áreas que actualmente están ocupadas, mientras se concreta la relocalización por fuera.

- **Proyectos posconflicto:** Tanto los funcionarios de Parques Nacionales Naturales como las comunidades locales, deben aprovechar las oportunidades que la firma del Acuerdo Final brinda, participando activamente en la construcción de instrumentos de planeación y gestión como los PDET, PNIS y PISDA. El proceso de construcción de paz es una importante oportunidad para gestionar con diferentes tipos de donantes la construcción y desarrollo de proyectos de conservación para la recuperación de Parques Nacionales, y proyectos de desarrollo sostenible para las comunidades de las zonas amortiguadoras, que puedan ser desarrollados luego de la liberación de tierras afectadas por minas antipersonal y de la erradicación de áreas con cultivos ilícitos, apoyando con ello o facilitando condiciones para la solución definitiva de los problemas de uso y ocupación indebida.

(...)"

Lo anterior, enmarcado en el documento final:

- Subpunto número 1.1.10: Cierre de la frontera agrícola y protección de las Zonas de reserva.

- Punto 4. Solución al problema de las drogas ilícitas.

- Subpunto 4.1.3.3. Priorización de territorios: El PNIS tiene una cobertura nacional pero su implementación iniciará por los territorios priorizados según los siguientes criterios:

- Zonas priorizadas en el marco de los PDET, atendiendo al principio de integración a la Reforma Rural Integral;

- Densidad de cultivos de uso ilícito y de población;

- **Parques Nacionales Naturales;**

- Casos en los que comunidades que no se encuentren dentro de los territorios señalados en los criterios anteriores se hayan acogido al tratamiento penal diferencial.

- Subpunto número 4.1.4: Implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito en Parques Nacionales

Naturales PNN. Para estos efectos se partirá de lo acordado en el subpunto 1.1.10 de la RRI y en particular en lo que trata su tercer acápite.

En el marco de lo ampliamente expuesto y en consonancia con lo determinado en los Acuerdos de Paz relativos a la Misión de Parques Nacionales Naturales de Colombia se requiere no solamente un crecimiento importante en la planta de personal de la entidad, mejoramiento de las condiciones prestacionales de los funcionarios, sino que así mismo implica autorizar las posibilidades de crecimiento presupuestal, este último reducido de manera importante en 13.000 millones de pesos para la vigencia 2018.

Así las cosas, a continuación se registran de manera concisa, las condiciones actuales en las que opera Parques Nacionales y se ilustrará la proyección de las necesidades específicas que requiere Parques Nacionales **atendiendo a la necesidad de Fortalecer la gobernabilidad de los Parques Nacionales, tal como lo recomienda el Alto Consejero para el Posconflicto.**

En ese sentido Parques Nacionales actualmente cuenta con una planta total de 603 funcionarios(as), tiene efectivamente ubicados en sus 59 ÁREAS PROTEGIDAS cerca del **66% de funcionarios(as)**, los cuales administran más de 12 millones de hectáreas de Parques Naturales, **lo que significa que por funcionario(a) respecto al número de hectáreas protegidas, supera las 32.000 ha, teniendo en cuenta que la medida internacional, se encuentra en 6.250 Hectáreas por funcionario -cifra presentada en el CONPES-**, esta situación hace la labor aún más compleja si se tienen en cuenta las condiciones geográficas de los PARQUES-ÁREAS PROTEGIDAS y los complejos problemas de seguridad, violencia y riesgos de las zonas más alejadas del país.

Dadas las magnitudes de las áreas que deben ser administradas, las actividades de vigilancia y seguimiento a las comunidades en el uso adecuado de los recursos se ven mermadas y permiten el ingreso ilegal de cazadores a las zonas protegidas, comerciantes de especies exóticas, especies invasoras, la tala de árboles y la minería ilegal, entre otros factores. En ese sentido Parques Nacionales requiere apoyo con mayor número de personal para un mejor control y seguimiento.

Para corregir los efectos negativos de los abusos, se requiere la adopción e implementación del Plan Nacional de Restauración, Recuperación y Rehabilitación de Ecosistemas, que constituyen parte importante en el manejo de las áreas protegidas por parques y programas de conservación de especies amenazadas.

Por lo anterior y para coadyuvar en el logro de estos objetivos, preceptos constitucionalmente establecidos y en los cuales Parques Nacionales tiene un rol fundamental por ser el garante en la protección y cuidado de las 59 áreas protegidas, se requiere estar excluido de lo determinado en el

artículo 92 de la Ley 617 del 2000 y así mismo lograr que el Gobierno nacional de viabilidad presupuestal que le permita a la entidad la ampliación de su planta de personal.

En relación con lo anterior y para el desarrollo de las actividades misionales de Parques Nacionales Naturales de Colombia, se requiere de una Planta de Personal mínima para las últimas Áreas Protegidas declaradas, así como para las nuevas Áreas que se encuentran en proceso de declaratoria y del mismo modo la proyección de ampliación de cerca de siete (7) áreas ya declaradas.

Así las cosas, la necesidad real de Parques Nacionales en gastos de personal asciende a \$74.127 millones. No obstante, el presupuesto de la vigencia 2019 está programado para cubrir 603 cargos de la planta actual, por un valor de \$32.718 millones.

En ese sentido a continuación se relacionan los costos de operación de Parques Nacionales con la planta de 603 cargos en la presente vigencia.

9. COSTOS PLANTA ACTUAL

DENOMINACIÓN DEL CARGO	NÚMERO DE CARGOS	PLANTA ACTUAL CON PRESTACIONES
Nivel Directivo	11	1.884.338.609
Nivel Asesor	13	1.902.710.268
Nivel Profesional	245	18.440.764.204
Nivel Técnico	124	4.592.306.210
Nivel Asistencial	210	6.382.050.695
TOTAL	603	33.202.169.986
* Salarios 2018		

Sin embargo y dada la necesidad de personal que presenta la entidad, la situación actual con 603 cargos conlleva a que **Parques Nacionales opere en una condición deficitaria de personal, con el impacto significativo sobre la administración efectiva de las áreas protegidas, la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y la responsabilidad que asume la entidad frente a las nuevas declaratorias y ampliaciones.**

De acuerdo con lo precedente, la necesidad de una **ampliación de la planta en seiscientos quince (615) cargos** coadyuvará en gran medida a suplir las necesidades de personal para cumplir la misión de Parques Nacionales y por ende los grandes retos que proyectó el Gobierno nacional tanto en el **Plan de Desarrollo 2014-2018** como lo contemplado en los **Acuerdos de Paz 2016** y demás actividades ampliamente descritas en el presente documento.

Por lo que a continuación se relacionará los costos de operación de los **nuevos 615 cargos** que se requieren en Parques Nacionales:

10. NECESIDAD DE AMPLIACIÓN DE PLANTA EN 615 CARGOS

DENOMINACIÓN DEL CARGO	NÚMERO DE CARGOS	PLANTA ACTUAL CON PRESTACIONES
Nivel Asesor	2	344.543.407,00
Nivel Profesional	270	22.224.221.787,00
Nivel Técnico	150	5.838.059.765,00
Nivel Asistencial	193	5.834.929.429,00
TOTAL	615	34.241.754.388,00
* Asignaciones básicas 2018		

10.1. COSTOS ASOCIADOS A LA AMPLIACIÓN DE 615 CARGOS

DESCRIPCIÓN	V/r Anual / Cifras en \$
Sueldos Personal de Nómina	20.450.268.155
OTROS	4.838.560.476
Subsidio de alimentación	148.740.240
Auxilio de Transporte	200.062.548
Bonificación por servicio	636.110.020
Prima Técnica	0
Quinquenio	0
Bonificación por recreación	112.947.780
Prima de Coordinación	0
Prima de Vacaciones	925.152.487
Horas Extras	0
Prima de Servicio	888.146.387
Prima de Navidad	1.927.401.014
SUBTOTAL	25.288.828.631,00
CONTRIBUCIONES INHERENTES	
Salud	1.792.342.145
Pensión	2.530.365.381
Caja de Compensación	884.930.592
ARL	494.876.703
Aportes ICBF	691.452.519
Aportes SENA	115.242.086
Aportes ESAP	115.242.086
Aportes Escuelas Industriales	230.484.174
FNA	2.097.990.071
SUBTOTAL	8.952.925.757
GRAN TOTAL	34.241.754.388

* Asignaciones básicas 2018

10.2. CORRELACIÓN PLANTA ACTUAL E INCREMENTO POR AMPLIACIÓN

CORRELACIÓN PLANTA ACTUAL E INCREMENTO CON AMPLIACIÓN			
DENOMINACIÓN DEL CARGO	PLANTA ACTUAL 603 FUNCIONARIOS	PLANTA PROPUESTA 1218 CARGOS	INCREMENTO PLANTA 615 CARGOS CON PRESTACIONES
Nivel Directivo	1.884.338.609	1.884.338.609	0
Nivel Asesor	1.902.710.268	2.247.253.675	344.543.407
Nivel Profesional	18.440.764.204	40.664.985.991	22.224.221.787
Nivel Técnico	4.592.306.210	10.430.365.975	5.838.059.765
Nivel Asistencial	6.382.050.695	12.216.980.124	5.834.929.429
TOTAL	33.202.169.986	67.443.924.374	34.241.754.388

Ahora bien, Parques Nacionales consiente de las restricciones fiscales (recorte presupuestal de cerca de 13.000 millones de pesos), ha priorizado las necesidades de gastos de personal en \$6.612 millones, para cubrir en el corto plazo las tareas más apremiantes para la entidad.

Por lo anterior, las prioridades de personal que se establecieron, se circunscriben a:

10.3. COSTOS PARA LAS ÚLTIMAS ÁREAS DECLARADAS

COSTOS PLANTA DE PERSONAL PARA ÚLTIMAS ÁREAS DECLARADAS			
DENOMINACIÓN DEL CARGO	CÓDIGO Y GRADO	N.º DE CARGOS	VALOR TOTAL ANUAL
Jefe de Area Protegida	2025-21	3	357.559.726
Profesional Especializado	2028-16	4	341.022.397
Profesional Especializado	2028-13	3	200.506.316
Profesional Universitario	2044-11	1	58.143.517
Técnico Administrativo	3124-13	8	300.820.120
Operario Calificado	4169-13	8	241.951.289
TOTAL		27	\$1.500.003.365,00

*Salarios 2018

1. COSTOS PLANTA DE PERSONAL MÍNIMA PARA ÁREAS PROTEGIDAS EN PROCESO DE DECLARATORIA

COSTOS PLANTA DE PERSONAL MÍNIMA PARA ÁREAS PROTEGIDAS EN PROCESO DE DECLARATORIA			
DENOMINACIÓN DEL CARGO	CÓDIGO Y GRADO	N.º DE CARGOS	VALOR TOTAL ANUAL
Jefe de Área Protegida	2025 - 21	9	1.072.679.177
Profesional Especializado	2028 - 16	9	767.300.394
Profesional Especializado	2028 - 13	9	601.518.948
Técnico Administrativo	3124 - 13	18	676.845.269
Operario Calificado	4169 - 13	18	544.390.401
TOTAL		63	3.662.734.189
* Salarios 2018			

5. COSTOS PLANTA DE PERSONAL PARA OTROS EMPLEOS MISIONALES

COSTOS PLANTA DE PERSONAL OTROS EMPLEOS MISIONALES			
DENOMINACIÓN DEL CARGO	CÓDIGO Y GRADO	N.º DE CARGOS	VALOR ANUAL POR CARGO
Profesional Especializado	2028 - 22	2	256.377.869,00
Profesional Especializado	2028 - 19	1	103.880.239,00
Profesional Especializado	2028 - 16	4	341.022.397,00
TOTAL		7	701.280.505,00

* Salarios 2018

11. PRIORIZACIÓN DE NECESIDADES DE PERSONAL

PRIORIZACION NECESIDADES DE PERSONAL DE PLANTA			
DENOMINACION DEL CARGO	CODIGO GRADO	NUMERO DE CARGOS	V/R ANUAL / CIFRAS EN \$
Profesional Especializado	2028-22	2	256.377.869
Jefe de Area Protegida	2025-21	12	1.430.238.903
Profesional Especializado	2028-19	1	103.880.239
Profesional Especializado	2028-16	17	1.449.345.188
Profesional Especializado	2028-13	12	802.025.264
Profesional Universitario	2024-11	1	58.143.517
Técnico Administrativo	3124-13	26	977.665.389
Operario Calificado	4169-13	26	786.341.690
TOTAL		97	5.864.018.059,00

12. PRIORIZACIÓN NECESIDAD DE NIVELACIÓN SALARIAL ALGUNOS CARGOS

Las áreas protegidas tienen asignado el 80% del personal de la planta, siendo estos los responsables del cumplimiento de la misión institucional. En la actualidad, de los 56 Jefes de área existentes 35 de ellos no cuentan con el mismo grado salarial teniendo consideración que cumplen funciones similares, en planta se tiene Jefes de Área grados 19 y 21.

La misma situación se presenta con 77 operarios calificados de las áreas protegidas, esto a pesar que cumplen las mismas funciones, tienen iguales responsabilidades, se les exigen los mismos requisitos para el cargo y asumen los mismos niveles riesgo. Por lo anterior, se requiere una nivelación salarial para que los Jefes sean todos Jefe de área protegida Grado 21 y los operarios calificado Grado 13. Esta nivelación se ha estimado en \$748 millones anuales aproximadamente, tal y como se refleja en las siguientes gráficas:

Denominación del Cargo	Código - Grado	Número de Cargos	Valor Anual
Jefe de Área Protegida	2025-19	35	3.651.973.046,00
Jefe de Área Protegida	2025-21	35	4.190.076.600,00
Valor Incremento		35	538.103.554,00

*Salarios 2018

Denominación del Cargo	Código - Grado	Número de Cargos	Valor Anual
Operario Calificado	4169-11	77	2.125.653.816,00
Operario Calificado	4169-13	77	2.335.303.591,00
Valor Incremento		77	209.649.775,00

*Salarios 2018

CONSOLIDADO NIVELACIÓN SALARIAL JEFES ÁREAS PROTEGIDAS Y OPERARIOS CALIFICADOS

NIVELACIÓN JEFE DE AREA-OPERARIO CALIFICADO		
Denominación del Cargo	Número de Cargos	Valor Incremento
Jefe de Área Protegida	35	538.103.554,00
Operario Calificado	77	209.649.775,00
Total cargos	112	747.753.329,00

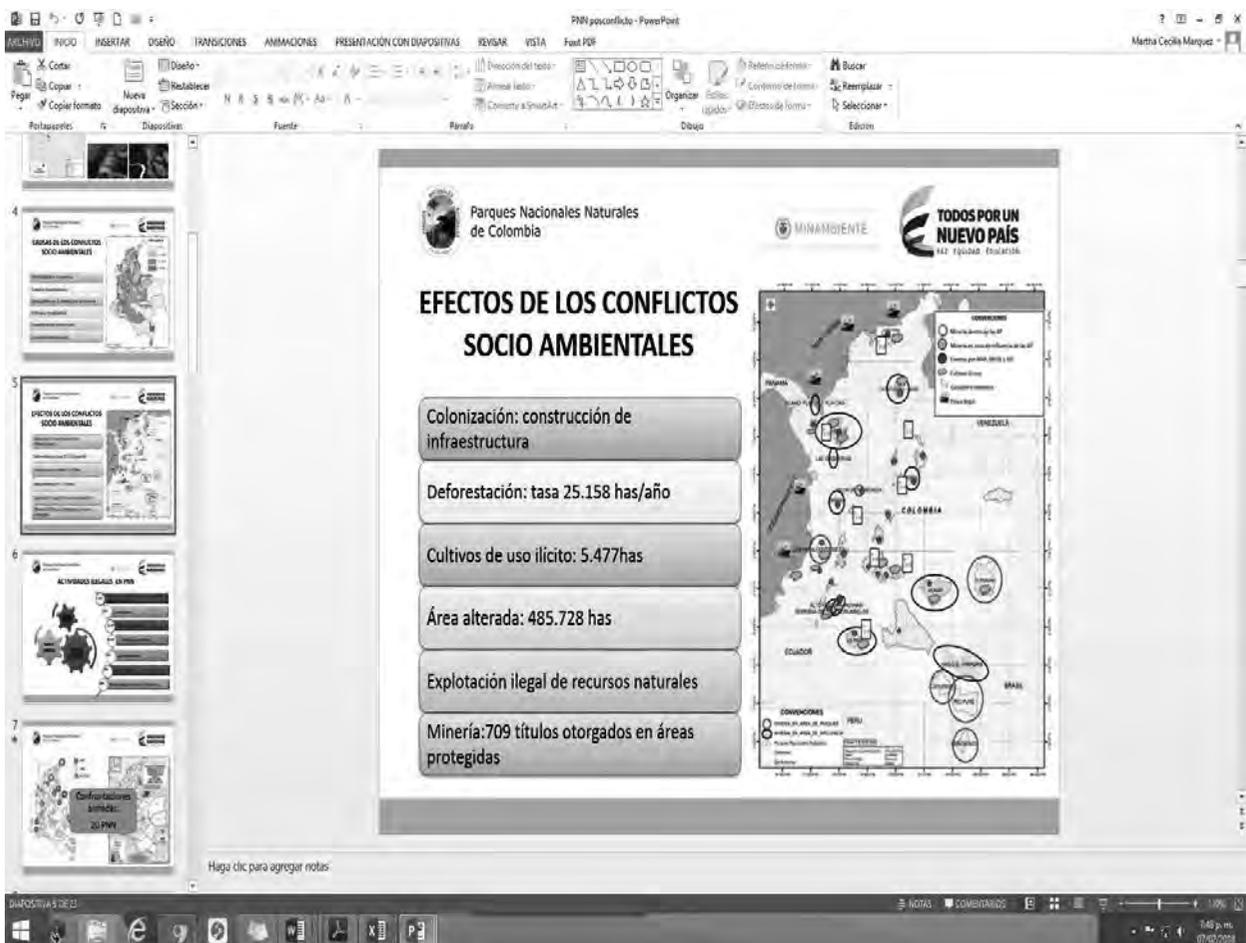
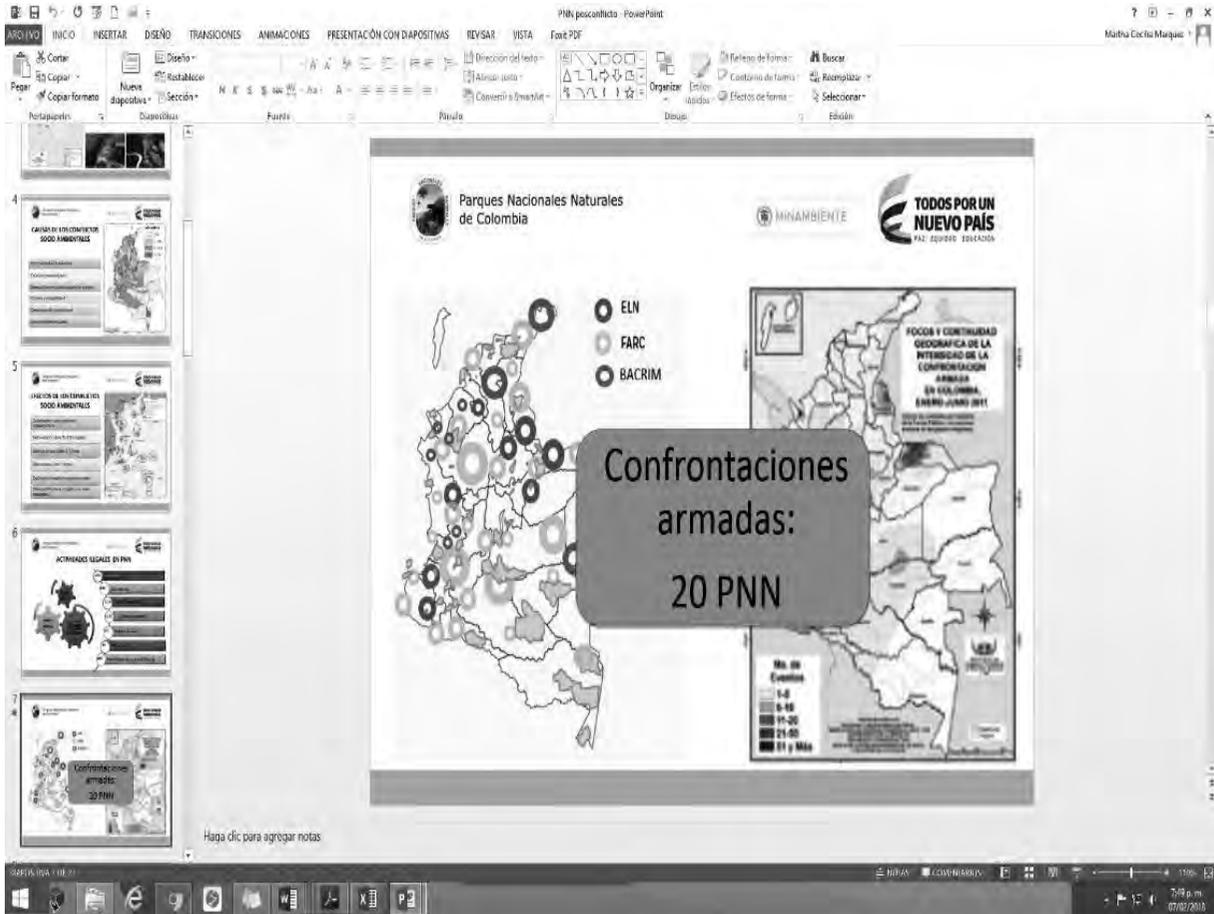
*Salarios 2018

13. REGULACIÓN ESPECIAL

Así mismo y considerando no solo la responsabilidad que se tiene en el sector de ambiente y desarrollo sostenible, sino por el elevado indicador que se tiene respecto al promedio de funcionario por hectárea para conservar, el cual para el país está en 23.639 hectáreas por funcionario, siendo el promedio internacional

6.250 hectáreas, se encuentra que los cargos de la planta global de la entidad no son objeto de regulación especial.

El régimen salarial y prestacional que cubre a la entidad corresponde al señalado para los empleados de la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional, a pesar de las condiciones en las cuales los funcionarios prestan sus servicios, a saber: todo el territorio nacional, ubicación geográfica de las áreas protegidas en regiones afectadas por el conflicto armado y diversas situaciones de riesgo y seguridad, tal y como se ilustra en las gráficas que a continuación se relacionan:



Parques Nacionales Naturales de Colombia

MINAMBIENTE

TODOS POR UN NUEVO PAÍS

ESCENARIOS DE INTERLOCUCIÓN PARQUES NACIONALES CULTIVADORES DE COCA



Área Protegida	Área en Coca Has.	Estado Mesa	Organizaciones	Relación con otros procesos
Catatumbo	229	Activa con acuerdos	Ascaricat Anzorc.	MIA Catatumbo Cumbre Agraria
Paramillo	367	Foro cocalero	Asodeca, ACII Anzorc	
Macarena	2449	Comités y propuestas	Corpoamem Anzorc	
Tinigua	246			
Munchique	212	Activa	PUPSOC	Mesa Campesina Cauca
Orito I.A	1-30	Activa Propuesta y proyecto	N.A	
Alto Fragua	32-200	Activa con acuerdos	Asojuntas Anzorc	
La Paya	503	Activa con acuerdos	Atcal, Ascacp Anzorc	Mesa Putumayo

En las áreas de interlocución formal con campesinos se estima que existen 4.236 hectáreas cultivadas en coca; lo que representa mas del 75% del área cultivada en coca dentro de los PNN y lo que constituye un escenario potencial de búsqueda de acuerdos al respecto.

Parques Nacionales Naturales de Colombia

MINAMBIENTE

TODOS POR UN NUEVO PAÍS

CULTIVOS DE COCA EN PNN

Región	Parque	2011	2012	2013	2014
Amazonia	Puinari	42	45	3	6
	Yajóje Apaporis	6	9	0	0
Central	Catatumbo Bari	191	155	298	229
	Paramillo	446	408	294	367
Meta - Guaviare	Serranía de los Yariguales	10	3	2	0
	Núrik	786	634	882	1.145
Orinoquia	Sierra de la Macarena	971	1.466	1.649	2.440
	Tinigua	0	5	31	246
Pacifico	El Tuparro	18	11	6	3
	Los Fanalones de Cali	79	38	41	247
Putumayo - Caquetá	Los Kallos	4	3	2	2
	Munchique	128	204	117	212
Sierra Nevada	Sanquianga	5	7	18	26
	Utria	1	2	0	0
Sierra Nevada	Alto Fragua Ind Wasi	6	14	9	32
	La Paya	500	362	420	503
Sierra Nevada	Plantas Medicinales Orito Ingi - Ande	2	5	4	1
	Serranía de los Churumbelos	1	3	7	7
Sierra Nevada	Sierra Nevada de Santa Marta	11	4	18	2
	Total	3.207	3.376	3.791	5.477



En el marco de lo anterior, se solicita que los funcionarios de Parques Nacionales con rol misional y que laboran en las áreas protegidas tengan acceso a prestaciones adicionales a las contempladas en el decreto nacional de salarios comoquiera que en cumplimiento de su labor de conservación *in situ* de la diversidad biológica y ecosistémica del país, permanentemente están a expensas de situaciones de inseguridad y/o intranquilidad por los diferentes riesgos, afectación de conflicto armado generado actualmente por las Bacrim y otros grupos ilegales, minas antipersona, entre otros múltiples factores, ya ampliamente expuestos.

En ese sentido, el rol de los funcionarios de Parques Nacionales es equiparable a lo establecido en la Constitución Política de Colombia con el régimen especial que se prevé para las fuerzas militares.

Las estadísticas demuestran la complejidad de la situación que presentan los trabajadores-funcionarios de Parques Nacionales Naturales de Colombia en cumplimiento de su deber misional que constitucionalmente está consagrado en los artículos 79 y 80 de la Carta Magna.

Así las cosas, una vez analizada y estudiada la situación de los funcionarios de Parques Nacionales en relación con lo antedicho, se propone solicitar la viabilidad para que estos servidores con rol misional en las áreas protegidas tengan las siguientes prestaciones:

a) PRIMA DE RIESGO (20%): Orientada a los servidores con rol misional en áreas protegidas, que dentro las funciones más sensibles deben

- Desempeñar las acciones requeridas en ejercicio de la autoridad ambiental que se presenten en el área protegida y su zona de influencia.
- Realizar recorridos de control, protección y monitoreo de acuerdo con la programación establecida en todos los sectores del área protegida.
- Apoyar en el desarrollo de procesos comunitarios e interinstitucionales que conlleven la conservación del área protegida.
- Facilitar los procesos de relaciones con actores sociales, comunidades indígenas y campesinas, entre otros, de acuerdo con los lineamientos establecidos.
- Desempeñar funciones policivas y sancionatorias del área protegida de acuerdo con la reglamentación vigente para el cumplimiento de la misión del área protegida.

Actualmente contemplada en el decreto anual de salarios, artículo 8° del Decreto 999 del 2017, no constituye factor salarial.

b) PRIMA DE CLIMA-GEOGRÁFICA (20%): Orientada hacia los funcionarios que laboran de forma permanente en áreas protegidas cuyos climas extremos o zonas de difícil acceso a la exposición a desastres naturales puedan deteriorar su salud física y mental.

La PRIMA GEOGRÁFICA está contemplada en el artículo 11 del Decreto 232 del 12 de febrero de 2016, por el cual se fijan las escalas de asignaciones básicas de la Registraría Nacional del Estado Civil y se dictan otras disposiciones, de acuerdo con la reglamentación establecida en el Decreto 2372 de 1994, sin carácter salarial.

c) PRIMA DE SEGURIDAD (20%): Orientada hacia los funcionarios que laboran de forma permanente en áreas protegidas cuyas condiciones ambientales referidas a minas antipersona, delincuencia común (bacrim), extracción ilegal de material biológico, amenazas, tala y minería ilegal, entre otros aspectos, están permanentemente expuestos y afectan tanto su integridad como su seguridad personal.

Contemplada dentro de las prestaciones de las fuerzas militares y no constituye factor salarial.

d) NIVELACIÓN AUXILIO ESPECIAL DE ALIMENTACIÓN: Al tenor de lo contenido en el Decreto 999 de 2017 en su artículo 12, se solicita que los funcionarios de Parques Nacionales con rol misional y que laboren en las áreas protegidas sean nivelados con esta prestación.

CONCLUSIONES GENERALES

La regulación sobre **Parques Nacionales** le ha permitido a Colombia tener herramientas jurídicas y técnicas para preservar su enorme riqueza natural. Los lugares mejor conservados del país son en su mayoría los **Parques Nacionales**. Eso está demostrado con las verificaciones y monitoreos que se han realizado en términos de cobertura boscosa y en general de la salud de los ecosistemas. Sin duda, las figuras de Parques Nacionales y de Áreas Protegidas han sido fundamentales para salvaguardar el patrimonio natural del país.

Es importante mencionar igualmente, en relación con el posconflicto, que es la mejor oportunidad que se ha tenido y que permitirá desarrollar un trabajo con las demás entidades del Estado para poder lograr la recuperación de muchos parques degradados por el conflicto. Además, el **acuerdo de paz** respeta las áreas de especial importancia ecológica, contempla el cierre de la frontera agrícola y la erradicación de la coca.

En relación con el punto agrario, se proyecta un respiro a los parques porque ofrece la posibilidad de mejorar la calidad de vida de los campesinos que vivan fuera de ellos. Va a haber bancos de tierras y se promoverán actividades agrícolas y pecuarias, por lo que en tal sentido lo solicitado es fundamental para la entidad.

Es por ello que la excepcionalidad solicitada y así mismo la viabilidad presupuestal que nos sea otorgada permitirán a la entidad llevar a cabo a plenitud la misión, lo proyectado tanto en el Plan de Desarrollo 2014-2018, los Acuerdos de Paz y el desempeño de la entidad en el posconflicto.

FUENTES CONSULTADAS

- Constitución Política de Colombia 1991.

- Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Departamento Nacional de Planeación. Colombia. Bogotá, julio de 2014.

- Documento Conpes 3680, “Lineamientos para la Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas”. Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación.

- Boletín número 12. Efecto Paz en el Posconflicto para el Ambiente. Gobierno de Colombia, Alta Consejería para el Posconflicto.

- Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. 2016.

- Guía de Modernización de Entidades Públicas. Departamento Administrativo de la Función Pública. Bogotá.

- Guía para establecer o ajustar el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales. Departamento Administrativo de la Función Pública, 2014.

- Resolución 1628 del 13 de julio de 2015, por la cual se declaran y delimitan unas zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente y se toman otras determinaciones.

- Resolución 1038 de 2013, “por medio de la cual se reserva, delimita, alindera y declara como parte del Parque Nacional Natural la Serranía de Chiribiquete un área en los departamentos de Caquetá y Guaviare.

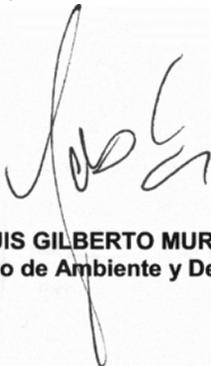
- Resolución 1847 de 2013, “por medio de la cual se reserva, delimita, alindera y declara el Santuario de Flora y Fauna Acandí, Playón y Playona.

- Resolución 2096 de 2014, “por medio de la cual se reserva, delimita, alindera y declara el Parque Nacional Natural Bahía Portete-Kaurrele.

- *Gaceta del Congreso* número 425 de 2017.

- Ley 617 de 2000, “por la cual se reforman parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto extraordinario 1222 de 1986, se adicionan la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”.

- Entrevistas realizadas a la Directora de Parques Nacionales por distintos medios de comunicación.



LUIS GILBERTO MURILLO URRUTIA
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 30 de julio del año 2018 ha sido presentado en este despacho el **Proyecto de ley número 059 de 2018 Cámara**, con su correspondiente exposición de motivos, por el doctor *Luis Gilberto Murillo Urrutia*, Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 060 DE 2018
CÁMARA

por medio del cual se modifica el nombre al Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta, E. S. E., y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 1° del Decreto Ley 1257 de 1994, el cual quedara así:

Artículo 1°. Campo de aplicación. A partir de la vigencia de la presente ley, la Empresa Social del Estado Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta, del Orden Nacional, se denominará “Hospital Universitario Dermatológico Federico Lleras Acosta” y se sujetará a las disposiciones aplicables a tales empresas en los términos de la ley, el reglamento y las demás normas que lo regulen.

Parágrafo 1°. La nueva denominación de la E. S. E. no afectará su actual estructura institucional y funcional ni afectará la prestación de los servicios a su cargo de acuerdo a sus competencias institucionales.

Parágrafo 2°. La presente modificación no exime a la E. S. E. del cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 100 de la Ley 1438 de 2011 para conservar su reconocimiento como hospital universitario y obtener su renovación.

Artículo 2°. El Ministerio de Salud se encargará de realizar los ajustes correspondientes para el cumplimiento de la presente ley y expedirá los actos administrativos e institucionales necesarios para la actualización de la nueva denominación de la E. S. E.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Del honorable Representante a la Cámara,



JOSE LUIS CORREA LÓPEZ
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. HOSPITAL UNIVERSITARIO

Un hospital universitario es un hospital dedicado a la asistencia, docencia e investigación médica. Lo que lo diferencia de otros hospitales es su vinculación y compromiso con las funciones esenciales de la universidad: docencia, investigación y extensión. En tal virtud, un hospital universitario es un hospital en el que trabajan profesionales de la salud titulados y estudiantes de medicina. Un hospital universitario está vinculado, por convenio, a una universidad. Los estudiantes hacen sus prácticas en el hospital universitario con pacientes reales. La enseñanza va desde la medicina general a la medicina especializada, las profesiones paramédicas y los investigadores en ciencias.

Allí se debe generar conocimiento mediante la investigación y la experiencia práctica de todos los días. Pero lo más importante es que allí los pacientes encuentren la excelencia en la atención médica. Así se conjugan las tres características esenciales del hospital universitario moderno: docencia, investigación y servicio.

Lo que constituye la esencia de un hospital universitario es que su cuerpo médico y científico esté conformado por profesores. Un buen ejemplo es el Hospital Johns Hopkins de Baltimore, Estados Unidos, que es considerado el hospital universitario por excelencia, pues fue allí donde nacieron las residencias para las especializaciones médicas.

El modelo académico de hospital universitario es un arquetipo de relación funcional entre entidades o escuelas universitarias (departamentos, facultades, etc.) de salud y una institución hospitalaria, en el marco de las regulaciones legales actuales. Las instituciones formadoras de talento humano en salud, públicas y privadas, son complejas y altamente estructuradas en términos de sus programas, organización y formas de gobierno. A su vez, los hospitales son instituciones complejas en cuyo ámbito se articulan procesos, administración y recursos para generar servicios y productos orientados a la recuperación de la salud de aquellos que enferman y realizar un conjunto de actividades de prevención y promoción de la salud, no solo como se entienden en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), sino también como un modelo de atención generador de salud. Por tanto, cada uno de estos dos tipos de instituciones tiene fines y campos de acción propios. Pero, al tiempo, para lograr su misión deben contar con ámbitos y escenarios de articulación, en el marco del SGSSS y del sistema educativo.

El modelo académico da al hospital su carácter universitario. Por ello, en las condiciones del SGSSS, la organización y estructura organizativa del hospital universitario (HU) ha sido concebida desde la misión institucional, conjugando: - Papel social y cultural de la academia-institución de educación superior y modelo de negocios del HU, en condiciones de mercado - Servicios típicamente asistenciales

y función académica: docencia, investigación y extensión¹.

1. HOSPITAL UNIVERSITARIO EN COLOMBIA

En el antiguo Sistema Nacional de Salud (SNS) la figura del hospital universitario era plenamente reconocida, en términos reales y legales, como centro de máxima tecnología y cabeza de una región. Con la Ley 100 de 1993 desapareció la figura legal del hospital universitario y se requirieron 14 años de transformación, de crisis y avances de los hospitales para recuperar el marco legal que regula de manera específica aquel tipo de instituciones. La ley define el hospital universitario como una institución habilitada y acreditada, de enseñanza y práctica, con funciones de formación, investigación y extensión, que cuenta con convenios docencia-servicio y opera como un centro de referencia para redes de servicios.

La Ley 1438 de 2011 en su artículo 100 estableció los requisitos que debe cumplir un hospital para poder denominarse universitario a partir del primero de enero de 2016. Entre ellos se destaca el que no solo debe estar habilitado, sino también acreditado de acuerdo con el Sistema de Garantía de Calidad. Igualmente, la Resolución 03409 de 2012 proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social define cuáles son los documentos que se deben presentar ante la Comisión Intersectorial para el Talento Humano en Salud, para acreditar los requisitos exigidos en dicha ley.

Vale la pena recordar que en Colombia existen 10.231 instituciones prestadoras de servicios de salud de naturaleza pública, privadas y mixtas, de las cuales 26 se encuentran acreditadas y un total a nivel nacional de 956 empresas sociales del Estado, de las cuales solo 9 están acreditadas², lo que ello implica, entre otras cosas, demostrar niveles superiores de calidad y garantizar una mayor seguridad en los procesos de atención a los pacientes que le permita formar a sus médicos y especialistas con los más altos estándares, tecnología avanzada y disponiendo de los recursos necesarios para realizar investigación y generar conocimiento.

El paradigma de hospital universitario en el imaginario colombiano es el desaparecido Hospital San Juan de Dios de Bogotá, porque en él se formaron generaciones de médicos y constituyó la verdadera escuela médica nacional. Sin embargo, debe recalarse también la importancia del Hospital San Vicente de Paúl de Medellín, pionero, entre otras cosas, de los trasplantes de órganos en nuestro medio y de algunas técnicas quirúrgicas a nivel mundial³.

1 www.bdigital.edu.co- Modelo Académico de Hospital Universitario, Universidad Nacional, Sede Bogotá, D. C., Facultad de Medicina, Director Carlos A. Agudelo, ISP Proyecto Hospital Universitario, 2008.

2 Registro de prestadores de servicios de salud - Ministerio de Salud y Protección Social. consulta realizada el 06 de julio de 2016.

3 Universidad.edu.co. El observatorio de la universidad colombiana, los hospitales universitarios, Roberto Esguerra Gutiérrez, *El Espectador*, disponible en internet.

En Colombia hay instituciones que son dignas exponentes del hospital universitario moderno, entre ellas se pueden mencionar el Hospital Universitario de la Fundación Santa Fe de Bogotá, los hospitales San Ignacio y San José en Bogotá, el Evaristo García, la Fundación Valle del Lili en Cali y el San Vicente de Paúl de Medellín.

2. E. S. E. CENTRO DERMATOLÓGICO “FEDERICO LLERAS ACOSTA”

La misión de la E. S. E. Centro Dermatológico “Federico Lleras Acosta” es “Brindar, con calidad humana y seguridad, servicios especializados en dermatología, realizar formación, educación e investigación en las áreas de su competencia, asesorar al Gobierno nacional en la planeación y ejecución de estrategias para la promoción de la salud, la prevención y el control de las patologías cutáneas, en el marco de la responsabilidad social. Asimismo, su visión es la de ser líder en servicios asistenciales como modelo público de excelencia y con proyección a nivel internacional, busca formar integralmente talento humano de alto nivel científico, generador de conocimiento, para contribuir a la promoción, prevención y recuperación de la salud cutánea en procura de mejorar la calidad de vida del ser humano.

El Centro Dermatológico “Federico Lleras Acosta” se remonta a su creación, el 16 de agosto de 1934, emergiendo primero como el Laboratorio Central de Investigaciones de la Lepra, bajo la dirección del Profesor Federico Lleras Acosta. En el año de 1938 se inaugura como Instituto de Investigación Médica. En 1960 se crea el Instituto Nacional de Salud y se incorpora al mismo el Instituto Federico Lleras Acosta, incoándose su transformación de la entidad en instituto de dermatología. En 1964 en la Ley General de Presupuesto se cambia la denominación de la institución por la de Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta⁴.

Mediante convenio firmado en el año 1978 entre el Ministerio de Salud y el Hospital Santa Clara, este hospital empieza a administrar el Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta. El 31 de diciembre de 1984 se pone fin al convenio entre el Hospital Santa Clara y el Ministerio de Salud. La Ley 10 de 1990 incorpora al Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta a la administración central del Ministerio de Salud. En agosto de 1993 mediante el artículo 36 de la Ley 60, el Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta se organiza como Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Salud, sin personería jurídica, con autonomía administrativa y patrimonio propio.

Mediante el Decreto 1257 de 1994 se transforma la Unidad Administrativa Especial Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta en empresa social del Estado del orden Nacional; el Decreto dispone que el Centro es una entidad consultiva del Ministerio de Salud cuyo objetivo fundamental

es prestar asistencia médica, propiciar y contribuir con la docencia en el campo de su competencia y realizar investigación científica en patologías dermatológicas con énfasis en lepra, leishmaniasis y otras enfermedades tropicales.

Después de sesenta años de dependencia, el Instituto se abre a una gestión propia, con el reto de liderar, rediseñar y poner en marcha procesos administrativos, financieros, asistenciales y de formación integral del talento humano. Se confía sin vacilación en que en la mentalidad de cada persona está la fuerza para el cambio, que ella puede gestar su propia realización, que es posible servir, aportar al conocimiento y participar creativamente en medio del cambio y la incertidumbre. Las herramientas para alcanzar los cometidos son la plataforma estratégica, el manual de funciones por cargo, el plan de gestión institucional y el plan operativo anual por dependencias. A la vez, se establece un sistema tarifario, se inicia el proceso de facturación, se profesionaliza el personal y se humaniza su accionar. También se vinculan empresas especializadas en los servicios de vigilancia, manejo de desechos hospitalarios, mantenimiento y aseo. Se sensibiliza al personal para la adopción del Sistema de Control Interno como un mecanismo de autocontrol y mejora de los procesos.

Con una visión arquitectónica que armoniza la funcionalidad, la estética y la conservación del patrimonio, se comienza la reconstrucción de la planta física, el equipamiento tecnológico y se inicia la sistematización y automatización de los procesos. Se dan los primeros pasos para la reestructuración de planes y programas de formación a nivel de pre- y posgrado, buscando educar al estudiante con una nueva concepción de su entorno y de su compromiso con la sociedad, que junto con la escuela de líderes forman los pilares del Proyecto Pedagógico Institucional. Igualmente, se pone en ejecución el plan de desarrollo del área de investigación dermatológica iniciándose el fomento de la capacidad investigativa, base para la generación de una nueva cultura.

Se consolida en la práctica un modelo de empresa social del Estado viable a través de una gestión reconocida por la comunidad en general y por diferentes instancias. En el año 2000 se realiza el primer ejercicio pedagógico de evaluación institucional general utilizando la metodología del Premio Calidad Salud Colombia, obteniéndose una mención de reconocimiento. También en este año se obtiene mención de honor del Banco de Éxitos de la Presidencia de la República - Registro de Experiencias Exitosas al “Proyecto de Modernización del Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta - E. S. E.”. En el año 2001 se obtienen la Categoría Bronce en el Premio Calidad Salud Colombia 2001 y un reconocimiento al aporte científico de *Citytv* y *El Tiempo*. En el año 2002 se recibe mención de honor del Banco de Éxitos de la Presidencia de la República - Registro de Experiencias Exitosas por el

⁴ http://www.dermatologia.gov.co/el_instituto/rese-na_historica

“Sistema de Información y Atención al Usuario, una Herramienta de Gestión”.

Se realiza el alineamiento e integración del Plan de Desarrollo Administrativo Sectorial, el plan indicativo del DNP (sinergia) y el Plan Maestro (Plan Operativo Anual por Áreas y Funcionarios [POA]). Se lleva a cabo un análisis del entorno económico, social, político, jurídico y administrativo como base para la formulación del Plan Quinquenal de Desarrollo. Se implantan la gerencia por procesos y la gerencia por proyectos y se intensifican las acciones de mercadeo externo.

En el año de 2005 la E. S. E. Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta reafirma su compromiso con la calidad de vida y con la ciencia, obteniendo la certificación ISO 9000: versión 2000 del Sistema de Gestión de la Calidad, se afianzaron las estrategias del programa en “En Pro de la Caricia” por medio de una emisión semanal del Magazín TV *Escrito en la piel* y se dio inicio al proyecto “Simbad el marino por los siete mares de la piel”. El grupo de Dermatología Tropical fue reconocido como grupo de investigación por Colciencias. Por segundo año consecutivo obtuvieron la calificación A11 de la auditoría integral de la Contraloría General de la República. Un año después obtuvieron el reconocimiento a sus dos grupos de investigación por Colciencias. Así se dio inicio al proceso de autoacreditación y acreditación en estándares para servicios ambulatorios.

Para continuar con el proceso de calidad, el Instituto presentó su autoevaluación ante el Icontec para obtener la acreditación a sus servicios ambulatorios. Los resultados no se hicieron esperar y en enero de 2005 el Instituto se convirtió en la primera IPS ambulatoria del país que recibe dicha distinción. Se obtuvo la recertificación ISO 9001:2000 en el mes de mayo.

Durante el segundo semestre del año 2005 el Centro Dermatológico recibe la visita del International Society Quality (ISQUA) en Health Care Inc. como parte del proceso de acreditación del Instituto Colombiano de Normas Técnicas (Icontec).

En el 2009 se da la apertura universitaria ingresando con convenios docencia-servicio la Universidad CES, la Universidad Nacional y la Universidad del Rosario, y se fortalecen las relaciones con la Universidad Militar Nueva Granada, la Fundación Ciencias de la Salud y el Colegio Mayor de Cundinamarca. El programa de posgrado en dermatología se retoma en asocio con la Universidad CES de Medellín a partir de agosto, y en octubre se seleccionan los primeros dos residentes entre casi 100 aspirantes que se presentaron a la convocatoria.

El Presidente de la República expidió, con fecha 18 de enero de 2010, los decretos 071 y 072, que aprueban la reestructuración de la planta de personal y la modificación de la estructura orgánica del Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta. Estos decretos modernizan y simplifican la estructura y

la armonizan con la actual del Estado, facilitando la gobernabilidad y la contratación de un mayor número de dermatólogos para las áreas misionales.

En el año 2010 el Ministerio de Educación Nacional realiza dos visitas de inspección a la Institución, durante la vigencia, como campo de práctica de residentes en dermatología, pregrado y otras especialidades, generándose concepto de favorabilidad educativa y el otorgamiento de 42 cupos para docentes, según la capacidad instalada. De igual forma, se aprueba el desarrollo de un programa de posgrado en el Centro en asocio a la Fundación Universitaria Sánitas. La institución ocupó el puesto 17 entre un total de 161 entidades públicas encuestadas por el Departamento Nacional de Estadísticas y el primer puesto en el sector salud en lo referente a “ambiente institucional”. Por su parte, en “Desempeño Institucional” ocupa el puesto 15 y el primer puesto en el sector salud. Esta “Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional” mide la percepción de los trabajadores del sector público en temas como credibilidad en las políticas, suficiencia de recursos y previsibilidad, gestión de resultados y prácticas irregulares.

El Invima mediante Resolución 39456 del 1º de diciembre de 2010 otorgó la certificación en Buenas Prácticas Clínicas (Good Clinical Practices [GPCs]) al Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta, E. S. E., en el marco de la Resolución 2378 de 2008 del Ministerio de la Protección Social, siendo la segunda entidad en salud en recibir tal certificación y la primera del sector estatal colombiano.

La Junta de Acreditación en Salud en su sesión del 31 de enero de 2012, ratificada por el Consejo Directivo del Icontec, una vez analizado el informe de visita de evaluación de otorgamiento para el segundo ciclo de acreditación y con base en lo establecido en el Decreto 1011 y la Resolución 1445 del 2006, aprueba mantener la categoría de institución acreditada a la E. S. E. Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta.

El Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 258 de 2012, autoriza al Centro para el retiro de prótesis o implantes mamarios tipo PIP (*poly implant prothese*). El servicio es gratuito para la ciudadanía.

El Centro se ubicó en el sexto puesto del total de entidades públicas del nivel nacional, que son 295, con la mejor calificación en el informe de control interno contable 2012, según la Contaduría General de la Nación.

El 16 de agosto de 2014 cumplió la institución ochenta años de servicio a la comunidad, y la Comisión Intersectorial para el Talento Humano en Salud, conformada por los Ministerios de Salud y Protección Social y de Educación Nacional, según el Acuerdo 00267 del 25 julio de 2014, otorgan a la E. S. E. Centro Dermatológico “Federico Lleras Acosta” el galardón de Hospital Universitario luego de cumplidos los requisitos exigidos por la Ley 1438 de 2011. De tal manera, el Hospital Dermatológico

se convierte así en la primera IPS pública en alcanzar esta certificación académico-asistencial y en la cuarta entidad sanitaria en el país, luego de la Fundación Cardiovascular de Colombia (Bucaramanga), Fundación Santa Fe (Bogotá), Hospital Pablo Tobón Uribe (Medellín), Instituto de Ortopedia Infantil Roosevelt y la Fundación Cardioinfantil, por lo que la Junta Directiva del Centro decide por unanimidad autorizar a la Dirección General adelantar los trámites necesarios para cambiar la denominación del Centro en “Hospital Universitario Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta, E. S. E.”.

Para que una IPS como la E. S. E. Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta sea distinguida como hospital universitario, debe contar como mínimo con la acreditación en salud que otorga el Ministerio de Salud y Protección Social, ser reconocida por Colciencias como generadora de investigación y conocimiento y estar certificada como campo de práctica por el Ministerio de Educación Nacional.

Luego de una extensa jornada de auditoría por parte del certificador SGS Internacional se otorga la recertificación en las normas técnicas ISO 9001, NTC GP 1000 e ISO 14001.

En noviembre de 2015 la Junta de Acreditación en Salud de Icontec aprobó a la Organización mantener la categoría de Institución Acreditada, con lo cual se demuestra la madurez en la cultura de calidad y de excelencia en la prestación de servicios que han sido fruto de más de 80 años de existencia, cuidando la piel de los colombianos.

El nuevo plan de gestión fue aprobado por la Junta Directiva para la vigencia 2015-2018 y presentado a la organización en el mes de diciembre de 2015. Con este plan se busca lograr ser reconocidos como centro de investigación por Colciencias, galardón de hospital seguro que otorga la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas (ACHC) y ser centro de referencia nacional en teledermatología. El Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta se proyecta para el año 2020 como una institución reconocida a nivel internacional en materia de patología cutánea.

De otra parte, en el mes de septiembre de 2015 la actual Dirección del Centro Dermatológico solicitó al Ministerio de Salud y Protección Social el cambio de denominación conforme a lo determinado en el Acuerdo número 00267 de 2014 antes mencionado y conforme a lo acordado en la sesión del día 19 de junio de 2015 para que se adelantara los trámites correspondientes a la modificación del Decreto 1257 de 1994, “Por el cual se transforma la Unidad Administrativa Especial Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta en Empresa Social del Estado del orden nacional”, el cual se debe denominar “Hospital Universitario Centro Dermatológico “Federico Lleras Acosta”, E. S. E.

En tal virtud, la Directora de asuntos normativos de la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud, con fecha 21-01-2016, expresa lo siguiente:

“En atención a su comunicación, mediante la cual solicita a este Ministerio adelantar los trámites correspondientes para llevar a cabo la modificación del Decreto 1257 de 1994, *“Por el cual se transforma la Unidad Administrativa Especial Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta en Empresa Social del Estado del orden nacional”*, con el fin de denominar a esta entidad como *“Hospital Universitario Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta en Empresa Social del Estado”*, nos permitimos señalar:

Una vez analizado el requerimiento realizado y revisado el Acuerdo número 267 de 2014 emitido por la Comisión Intersectorial para el Talento Humano en Salud, mediante el cual se otorgó reconocimiento como hospital universitario a E. S. E. Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta por el término de siete años, esta Dirección encuentra que para llevar a cabo el cambio de denominación, este deberá realizarse a través de una ley de iniciativa gubernamental, toda vez que el Decreto 1257 de 1994 fue expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias de que trata el numeral 8 del artículo 248 de la Ley 100 de 1993, que revistió al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias por el término de seis meses.

En ese orden, es importante recordar que los decretos leyes o extraordinarios, como su nombre lo indica, tienen fuerza material de ley. Por tanto, solo mediante nuevas facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República al Ejecutivo o directamente mediante una ley podría en el caso que nos ocupa modificarse la denominación de esa E. S. E., previo cumplimiento de los requisitos y condiciones previstos tanto por la ley como por la honorable Corte Constitucional para este tipo de actuaciones, por lo que a manera de ejemplo citamos lo señalado en sentencia número C-889 del año 2006. M. P.: Manuel José Cepeda Espinosa:

De conformidad con lo que establece el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución, le corresponde al Congreso de la República “determinar la estructura de la Administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, Superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales dentro de un régimen de autonomía. Así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta”. Para el ejercicio de esta potestad, según lo que señala el inciso segundo del artículo 154 de la Carta, *el legislador debe contar con la iniciativa gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la Administración nacional.* (Subrayado fuera de texto).

(...)

En cuanto a la función de determinar la estructura de la Administración nacional, la Corte ha

considerado que esta no se agota con la creación de los organismos que la integran, “sino que comprende proyecciones mucho más comprensivas que tienen que ver con el **señalamiento de la estructura orgánica** de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos, sus funciones generales y la vinculación con otros organismos para fines del control”, así como también “regular los asuntos relacionados con el régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario, entre otras”. Igualmente, en desarrollo de esta misma función, el Congreso también se encuentra habilitado para fijar las características de los órganos creados, esto es, para establecer “la independencia administrativa, técnica y patrimonial de ciertas agendas estatales con o sin personería jurídica, para modificar sus características y aún para suprimirlas (...)”. (Resaltado fuera del texto).

Ahora bien, respecto a la temporalidad de las facultades extraordinarias, la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Constitucional han sido enfáticas en sostener la tesis de que “*si el Gobierno agota las facultades otorgadas, pierde la competencia para retomar la materia así el término de las facultades se encuentre vivo*”.

De otro lado, no debe perderse de vista que la norma general es que la denominación de una entidad administrativa como la que nos ocupa debe ser definida por ley, como parte de su estructura orgánica, conforme a lo previsto en el artículo 50 de la Ley 489 de 1998, que establece:

Artículo 50. Contenido de los actos de creación.

La ley que disponga la creación de un organismo o entidad administrativa deberá determinar sus objetivos y estructura orgánica; así mismo, determinará el soporte presupuestal de conformidad con los lineamientos fiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La estructura orgánica de un organismo o entidad administrativa comprende la determinación de los siguientes aspectos:

1. La denominación.
2. La naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico.
3. La sede.
4. La integración de su patrimonio.
5. El señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y
6. El ministerio o el departamento administrativo al cual estarán adscritos o vinculados.

Así las cosas, aunque el Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta, E. S. E., hoy ostenta el reconocimiento como hospital universitario, por el cumplimiento de los requisitos definidos en el artículo 100 de la Ley 1438 de 2011, no es viable jurídicamente que por vía decreto ordinario se modifique el Decreto 1257 de 2014 en lo relacionado con el cambio de denominación”.

Por las anteriores razones es que se hace necesario realizar el cambio de denominación del Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta por Hospital Universitario Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta a través de una ley y como reconocimiento a la excelsa labor en investigación y docencia que ha venido realizando dicha institución, la cual hoy día es centro de referencia a nivel nacional en dermatología.

Del honorable Representante a la Cámara,

JOSÉ LUIS CORREA LÓPEZ
Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 31 de julio del año 2018 ha sido presentado en este despacho el **Proyecto de ley número 060 de 2018 Cámara**, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *José Luis Correa López*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

C O N T E N I D O

Gaceta número 588 - viernes 10 de agosto de 2018

CÁMARA DE REPRESENTANTES **Págs.**
PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 058 de 2018 Cámara, por medio del cual se fortalece el Sistema Nacional Ambiental establecido en la Ley 99 de 1993.....	1
Proyecto de ley número 059 de 2018 Cámara 43, por medio de la cual se exceptúa a Parques Nacionales Naturales de Colombia de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000.....	43
Proyecto de ley número 060 de 2018 Cámara 57, por medio del cual se modifica el nombre al Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta, E. S. E., y se dictan otras disposiciones.....	57