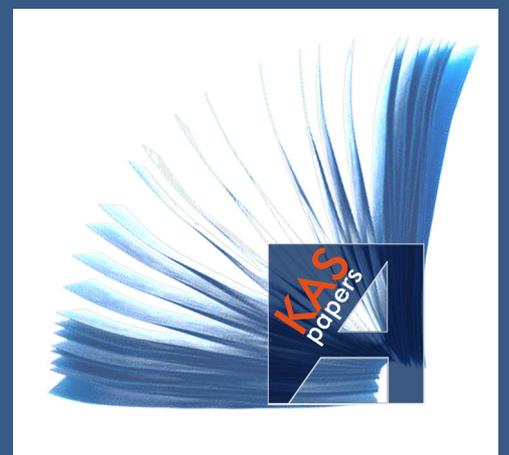


KAS

Octubre 2014 ISSN 2322-9896

Papers No. 19

Diálogo ambiental: reforma
a la legislación ambiental



Konrad
Adenauer
Stiftung

**Editor KAS Paper:**

Dr. Hubert Gehring
Representante, KAS Colombia

Coordinación editorial:

Margarita Cuervo
Coordinadora de Proyectos, KAS Colombia
Andrea Valdelamar
Asistente académica, KAS Colombia

Edición:

Marcela Manrique Cornejo

Diseño y diagramación

Opciones Gráficas Editores Ltda.

Impresión

Opciones Gráficas Editores Ltda.
www.opcionesgraficas.com

Autor facilitador

Carlos Augusto Giraldo Bermúdez: Dos veces Alcalde de Jericó, Antioquia. Seleccionado por revista Semana y Fundación Paz y Democracia como uno de los 30 líderes de Colombia en 2012. Docente de la Universidad Externado de Colombia en temas ambientales y de administración territorial, consultor de la Cooperación Alemana por más de diez años, abogado de la Universidad Autónoma Latinoamericana de Medellín y máster en Administración Pública de la Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (Alemania).

Las opiniones, los comentarios y las posiciones que contiene este KASPaper no comprometen, ni necesariamente representan el pensamiento de la Fundación Konrad Adenauer, KAS.



Presentación

Fortalecer la democracia y el Estado de derecho, así como promover la libertad, la justicia y la solidaridad, son propósitos fundamentales del trabajo de la Fundación Konrad Adenauer, KAS, en más de 120 países. De manera especial, la KAS ha asumido desde hace décadas dos banderas que hoy promueve activamente en el mundo: la economía social y la ecológica de mercado.

Desde su llegada a Colombia, hace más de cuarenta años, la KAS ha impulsado iniciativas alrededor de temas relevantes para el desarrollo y bienestar del país –el tema ambiental y el desarrollo sostenible no han sido la excepción–. En este sentido, y a raíz de problemáticas presentadas en los últimos años, ha concentrado esfuerzos en proyectos dirigidos a favorecer la conservación y el cuidado del medio ambiente, la gestión del cambio climático y el uso eficiente de fuentes de energía y recursos naturales.

Teniendo en cuenta la diversidad de instancias y multiplicidad de normas, actores, niveles e instrumentos de la legislación ambiental –que en ocasiones hacen de su implementación un proceso complejo–, identificamos la necesidad de analizar y evaluar la institucionalidad ambiental con el fin de reflexionar acerca de su funcionamiento, alcances y limitaciones.

Más aún, ante la propuesta de reforma a la Ley General Ambiental (Ley 99) por parte del Gobierno nacional, decidimos a finales de 2013 desarrollar un estudio que generara recomendaciones e insumos para mejorar la gestión de la política ambiental y el funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental, SINA. Esto, a partir de un *diálogo ambiental*, que recogiera opiniones y apreciaciones de diversos sectores relacionados con la temática.

Así, esta publicación de la Serie KAS Papers, contiene lineamientos para promover una legislación ambiental más clara, funcional y eficiente, que logre articular las competencias tanto de los diferentes entes territoriales como de las instituciones encargadas del cuidado y la preservación del medio ambiente en todos los niveles.

El estudio que aquí se presenta es producto de lo que hemos llamado *diálogo ambiental*: un espacio de discusión plural con sectores de la producción, la academia, la sociedad civil y las instituciones para escuchar sus conceptos sobre la reforma propuesta por el Gobierno nacional y para conocer sus iniciativas adicionales de ajuste a la legislación ambiental. Este documento recoge entonces, el producto de aquel diálogo y pretende constituirse en un insumo adicional para la discusión del proyecto de reforma que sea llevado al Congreso de la República después de cumplir el trámite de consulta obligatoria con comunidades indígenas y afrodescendientes.

Específicamente este KAS Paper recoge los principales aportes derivados de reuniones bilaterales y mesas de trabajo realizadas en tres departamentos del país (Antioquia, Tolima y Cundinamarca), en las que participaron tomadores de decisiones, académicos y especialistas de distintas entidades.

Aprovechamos este espacio para agradecer a todos los representantes de las organizaciones convocadas por sus contribuciones en esta iniciativa pues sin su disposición y colaboración la construcción colectiva de este documento no hubiera sido posible.

De manera particular, queremos agradecer al coordinador académico de este KAS Paper, Carlos Augusto Giraldo B., por su liderazgo, aportes y compromiso con este proyecto.

Finalmente, y aunque el diálogo en el que se basa este Paper toma como punto de partida la propuesta de reforma a la legislación ambiental, esperamos que su incidencia trascienda la esfera legislativa, generando insumos transversales y complementarios a todos los aspectos que inciden en el funcionamiento del SINA.

Dr. Hubert Gehring

Representante de la KAS en Colombia



Introducción

Colombia, dentro del contexto latinoamericano y del Caribe, es pionera en legislación ambiental. La primera norma general o marco sobre protección ambiental de la región fue promulgada en este país y corresponde al Código de Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, Decreto 2811 de 1974. La norma se constituyó en una novedad un acto de avanzada jurídica para la época. Su expedición por parte del gobierno de Misael Pastrana, obedeció al cumplimiento de acuerdos y compromisos surgidos de la Primera Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente Humano, realizada en Estocolmo, en 1972.

Más adelante, la Constitución de 1991 incorporó principios y conceptos ambientales en cantidad y calidad tales, que le han merecido, a la norma fundamental colombiana, la denominación de "Constitución Ecológica".

Como desarrollo de los principios constitucionales de 1991, se expidió en 1993 la Ley Básica Ambiental (Ley 99). Esta contiene los lineamientos fundamentales y los principios que rigen la gestión ambiental colombiana. En efecto, y de manera expresa, acoge los 27 principios para la gestión ambiental proclamados en la Declaración de Río, en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas Sobre Medio Ambiente y Desarrollo de junio de 1991.

Sin embargo, como en otros casos, la legislación ambiental y su diseño difieren de su real y efectiva implementación. Así, existe una legislación con instancias diversas y multiplicidad de normas, actores, niveles e instrumentos de planeación y gestión, pero todo ello a menudo dificulta su implementación. Más aún, hay ámbitos en los que las competencias aparecen medianamente

determinadas y otros donde están más difusas o incluso donde coinciden con entidades e instituciones de otra naturaleza.

Ahora bien, según lo establece la Ley 99, los municipios son los responsables en su territorio de la protección del medio ambiente. No obstante, carecen de las funciones necesarias y de los recursos suficientes para cumplir con dicha responsabilidad. Éstos y otros elementos dificultan el buen funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental, SINA, lo cual ha llevado a múltiples intentos de reforma, en especial en los últimos cuatro años.

Los intentos de reforma a la Ley 99 se han enfocado especialmente en reducir el número de corporaciones autónomas regionales, CAR, reformar sus jurisdicciones territoriales, modificar la composición de sus consejos directivos y ajustar las fuentes de financiación del Sistema. De hecho, el gobierno del presidente Santos, a través del Ministerio de Ambiente, preparó un proyecto de reforma a la Ley 99 que radicó en 2013. Por razones de obligatoriedad legal (Ley 21 de 1991) dicho proyecto debe ser sometido a Consulta Previa con las comunidades indígenas y afrodescendientes. Para las primeras ya se ha iniciado el proceso de ley; el trámite con respecto a las segundas aún no es claro.

Pocas normas del ordenamiento jurídico nacional, como la Ley Básica Ambiental (Ley 99), inciden tan directamente en la vida diaria del aparato institucional, y al mismo tiempo, en el quehacer cotidiano del ciudadano corriente. Por ello, una modificación de cualquier naturaleza a esta norma, merecería el debate amplio y abierto con participación de muchos sectores de la vida nacional.



¿Qué encontrará usted en este KASPaper?



El presente documento responde a la necesidad de generar un diálogo plural para que diversos sectores de la producción, la academia, la sociedad civil y las instituciones estatales, planteen y escuchen conceptos sobre la más reciente reforma propuesta por el Gobierno nacional en temas ambientales y para conocer sus propuestas adicionales de ajuste a la legislación en esta temática. Así mismo, se basa en los insumos recogidos en el ya mencionado *diálogo ambiental* y pretende constituirse en un material adicional para la discusión del proyecto de reforma que llegará al Congreso de la República, tras la consulta obligatoria con comunidades indígenas y afrodescendientes.

Para ello, se esbozan a continuación los principales antecedentes en materia ambiental en Colombia, los cuestionamientos a la legislación en este sector y los puntos clave de la reforma propuesta por el Gobierno.

Luego se recoge un diagnóstico general en términos de las funciones, competencias, financiamiento, participación ciudadana, participación de grupos étnicos y otras áreas de gestión del SINA. Finalmente, se sistematizan recomendaciones y propuestas concretas de cara a generar soluciones y lineamientos que respondan a las problemáticas identificadas anteriormente. En el siguiente apartado, se describe brevemente la metodología empleada para el *diálogo ambiental*.

Se consideró necesario generar un diálogo plural en torno a la última propuesta gubernamental para reformar la legislación ambiental, a fin de intercambiar conceptos al respecto e identificar otros posibles ajustes normativos.



1. Metodología

La elaboración de documentos de opinión denominados KAS Papers responde al deseo de la Fundación Konrad Adenauer, en Colombia, de propiciar debates sobre asuntos relevantes de la realidad nacional que contribuyan a entender los problemas de actualidad y brinden alternativas para sus soluciones, a través de la labor de grupos especializados que produzcan documentos de trabajo críticos y propositivos para ser divulgados en instituciones públicas, privadas, sociales y académicas.

A través de documentos como este se pretende generar lineamientos o guías generales, a manera de recomendaciones para los grupos involucrados: tomadores de decisiones de política pública, participantes en la formulación, ejecución y evaluación de proyectos y programas en esta temática.

Para este KAS Paper sobre legislación ambiental en Colombia se convocó a una serie de mesas de diálogo sectorial e interinstitucional, bajo la coordinación de Carlos Augusto Giraldo, un facilitador experto en el tema, tanto por su trayectoria académica como por su experiencia en el campo de la gestión pública.

Si bien la motivación inicial del *diálogo ambiental* fue el proyecto elaborado por el Ministerio de Ambiente para ser sometido a consulta obligatoria con indígenas y afrodescendientes, el proceso no se limitó a discutir solamente aquel proyecto; también se ocupó de conocer y acopiar algunos de los problemas y de las propuestas de solución a la gestión ambiental en el país.

Ahora bien, el ejercicio no pretendió agotar todos los problemas ni consultar todos los sectores, por lo cual se hizo una selección de instituciones y regiones a manera de muestreo. También vale la pena aclarar que no todos los sectores, gremios ni autoridades ambientales a las que se les propuso la realización de un *diálogo ambiental*, acogieron la propuesta o pudieron participar. Se convocó a 200 representantes de instituciones y actores de diferentes sectores de la sociedad colombiana e internacional, de los cuales participaron un total de 159. Con ello se explican posibles vacíos temáticos y regionales.

El diálogo se desarrolló sobre todo a base de conversatorios temáticos y con énfasis focalizados. Antes de cada evento se concertaron los temas de interés de acuerdo a criterios académicos, regionales y de actividades productivas, o de acuerdo al papel desempeñado por las instituciones en el marco general de la gestión ambiental o el SINA.

Participantes y temas de los diálogos ambientales por evento

Evento	Temas focalizados	Participantes
Entrevista directa con alcaldes en el marco del Congreso Nacional de Alcaldes	<ul style="list-style-type: none">• Ordenamiento territorial.• Concertación del ordenamiento territorial.• Capacidades municipales para la gestión ambiental y del riesgo.	Alcaldes y alcaldías de Rioblanco, Fredonia, Támesis, Palocabildo, San Benito Abad, Sotará, Copacabana, Risaralda y Alvarado.
Conversatorio con la Mesa de la Gran Minería	<ul style="list-style-type: none">• Licenciamiento del sector minero,• Participación de las comunidades en los proyectos mineros.	Mesa de la Gran Minería de La ANDI, Anglogold Ashanti.



Evento	Temas focalizados	Participantes
Diálogo con representantes de las mesas ambientales municipales (grupo seleccionado) del Departamento de Antioquia	<ul style="list-style-type: none">• La participación y su incidencia real en el sector ambiental.	Representantes voceros de las organizaciones ambientales y civiles de las ocho subregiones en las que está dividida la jurisdicción de Corantioquia.
Encuesta a representantes de las ONG ambientales y a las mesas ambientales	<ul style="list-style-type: none">• Conocimiento, utilidad y utilización de los mecanismos de participación en la gestión ambiental.	Entrevista representantes de 63 mesas ambientales de los municipios de Antioquia.
Conversatorio con entidades territoriales y ambientales centro del país convocados por Cortolima	<ul style="list-style-type: none">• Competencias de las CAR.• Financiación de competencias.• Gestión de ecosistemas estratégicos.• Proyectos mineros: competencia de las CAR y participación.• Ordenamiento territorial.	Cortolima, Gobernación del Tolima, alcaldías de Ibagué y Alvarado, distrito de riego Uso-Coello, Universidad de Ibagué, Universidad Cooperativa, comunidad de Payandé, Contraloría General de la República, prensa regional.
Conversatorio con la academia convocado por la Universidad Externado de Colombia	<ul style="list-style-type: none">• Principios de la gestión ambiental aplicados.• Consultas obligatorias en la gestión ambiental.	Ministerio de Ambiente, ANLA, cinco docentes e investigadores del Departamento de Derecho de la universidad.
Diálogo con expertos	<ul style="list-style-type: none">• Agenda abierta.	Andrés Meneses (doctorante en medio ambiente de la Universidad Complutense de Madrid) y José Didier Zapata S. asesor del Ministerio de Ambiente (Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial).
Diálogo metropolitano ambiental con las autoridades del Área Metropolitana del valle de Aburrá	<ul style="list-style-type: none">• Medio ambiente urbano• Ecología, consumo y defensa del consumidor.• Manejo del medio ambiente urbano.• Estructura ecológica principal en centros urbanos.	Área Metropolitana del valle de Aburrá, Corantioquia, Jardín Botánico de Medellín, Gobernación de Antioquia, Empresas Públicas de Medellín y Universidad Nacional.

Caso especial de participación ciudadana

Dada la importancia de la participación ciudadana en procesos de construcción y validación social de política pública, se recogieron insumos en esta temática por aparte. Metodológicamente se optó por la elaboración de una encuesta que abordó los mecanismos y valoraciones acerca de la participación ciudadana. Dicha

encuesta fue aplicada durante el Encuentro de las Mesas Ambientales de los municipios de la jurisdicción de Corantioquia, llevado a cabo en mayo de 2013. La encuesta pretendía medir el conocimiento, la utilidad y la utilización efectiva de los mecanismos de participación desde las regiones. Se omitieron las instancias nacionales de participación tales como el Consejo Nacional de Planeación o el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo.



Los mecanismos de participación en la gestión ambiental del país, pueden ser divididos en dos grandes modalidades. Los primeros apuntan a las instancias de participación en organismos del SINA. Y para el caso de este documento fueron escogidos los tres considerados de mayor representatividad regional: (i) consejos directivos de las CAR; (ii) comités municipales de planeación; y (iii) comités municipales para la gestión del riesgo. Los segundos apuntan a los mecanismos que están a disposición del ciudadano para contribuir a la protección ambiental o para estar enterado de la gestión pública de este sector. Para efectos de la construcción de este documento (y debido a que el número de mecanismos, si se toma la vía de la interpretación legal, podría ser extenso), se acudió al listado adoptado por Cortolima e integrado por once mecanismos: acción popular, acción de cumplimiento, acción de tutela, audiencia pública ambiental, acción de nulidad, consulta previa, cabildo abierto, consulta popular, derecho de petición, iniciativa legislativa y normativa y la veeduría ciudadana o las juntas de vigilancia.

En Colombia hay dos modos de participación en gestión ambiental: en instancias de organismos del SINA y a través de mecanismos mediante los que la ciudadanía puede participar en la protección del medio ambiente y enterarse de la gestión pública en ese sector.

Un diálogo con representantes de las mesas ambientales y las instancias de participación de la jurisdicción de Corantioquia complementó la metodología para el acopio de insumos sobre participación ciudadana que este documento pretende.

2. Antecedentes del sector y la legislación medioambiental

El medio ambiente: un sector descentralizado

Colombia es un Estado descentralizado. Es casi un "federalismo que no se atreve a decir su nombre" como lo afirmara en los años ochenta el presidente Belisario Betancur. El nivel local (municipios para el caso) es responsable directo o delegado de gran parte de los servicios que tocan la vida cotidiana de los ciudadanos. La operación del aseguramiento en salud, el funcionamiento de la educación, la provisión de servicios públicos domiciliarios, la asistencia social, la tranquilidad ciudadana, la recreación pública, entre otras, son competencias del resorte directo de todos los gobiernos locales por igual.

Generalmente los servicios del Estado se prestan a través de una administración subdividida en tres niveles: Nación, departamentos y municipios. Así acontece con las vías, la educación, la sanidad pública, el aseguramiento en salud, los servicios públicos domiciliarios y demás. En esa estructura de tres niveles, cada uno de ellos asume competencias que obedecen al concepto básico de: (i) el **nivel central** es diseñador de políticas públicas nacionales por sectores; (ii) el **nivel intermedio** en esencia es competente de la planeación regional, ejecutor de algunas competencias, autoridad de vigilancia y asistente técnico de los municipios; y (iii) el **nivel local**, que es prácticamente ejecutor de competencias y prestador de servicios.

La Ley 99 estructuró un sistema de manejo del sector, denominado Sistema Nacional Ambiental, SINA, el cual está constituido por las normas, las fuentes de financiación, los recursos, las actividades, los instrumentos de planeación y gestión, y por las instituciones y figuras de



participación comunitaria. Dentro de las instituciones creadas por la Ley 99 se destacan el Ministerio de Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) y las corporaciones autónomas regionales, CAR. Éstas últimas son autoridades de vigilancia y de gestión en regiones específicas.

En consecuencia, **el sector ambiental es ampliamente descentralizado, pero la gestión ambiental no opera según el esquema piramidal descrito.** Esto significa que no se ejecuta por el esquema piramidal vertical de Nación, departamentos, municipios. Una autoridad de naturaleza regional (las CAR y las autoridades de los grandes centros urbanos) es protagonista de la gestión, la promoción y la vigilancia ambiental. Por demás, debido a su naturaleza jurídica, las CAR son entidades del nivel nacional pero su jurisdicción es regional. Un consejo directivo de mayoría regional es su máxima autoridad. En él tienen asiento representantes del Gobierno nacional (minoría), los alcaldes y gobernadores de la respectiva jurisdicción, la sociedad civil, los grupos étnicos y los gremios de la producción.

La financiación básica de esas entidades, y por tanto del sector ambiental, es la transferencia de un recurso municipal (sobretasa al impuesto predial)¹. Es el único caso de transferencia vertical de recursos de abajo hacia arriba (de los municipios a la Nación) en la financiación de competencias del Estado colombiano. De otra parte, la jurisdicción territorial de las CAR no obedece necesariamente a la división política del país (ni en departamentos ni en municipios). Así, una CAR puede tener jurisdicción en un departamento completo, en más de un departamento, en una región que es parte de un departamento, o en apenas una parte del territorio de algunos municipios (el caso de los territorios rurales, de

las ciudades o centros urbanos que han constituido su propia autoridad ambiental).

Con lo hasta aquí expresado se evidencia que la gestión ambiental 'desbarata' el esquema de división territorial piramidal (Nación, departamentos, municipios) para el ejercicio de competencias. Y por demás, desarticula también el esquema de financiación de competencias en virtud del cual cada nivel territorial, con sus propios recursos o los de transferencia, ejecuta competencias en su territorio municipal o departamental. La estructura y operación de la gestión ambiental colombiana son consideradas por los académicos como un caso único en el continente. También, por lo dicho, se constituye el sector ambiental como aquel que es gestionado con mayor autonomía regional y mayor descentralización.

Por tanto, la estructura, operación y financiación de la gestión ambiental en el territorio es diversa y, de la misma manera, controvertida y cuestionada. Justo por ello está con frecuencia en el ojo del huracán, de las críticas y en las tempestades institucionales, en los meros arrebatos y también en los intentos serios de reforma de la administración pública. De ello nos ocuparemos en detalle en el acápite siguiente.

Vale también anotar que la normatividad ambiental, de acuerdo con los académicos, no ha contado con suficiente capacidad de implementación. El conjunto normativo ha superado la capacidad de aplicación, vigilancia e implementación por parte del aparato estatal.

La gestión ambiental, en lo que toca al ejercicio de competencias, no opera en el esquema Nación-departamentos-municipios. Además, la normatividad existente ha superado las capacidades del Estado para aplicarla, implementarla y hacer vigilancia.

¹ Las CAR se financian también con las transferencias del sector eléctrico y con recursos propios derivados de tasas y multas.



Cuestionamientos al SINA

El cuestionamiento gubernamental más antiguo a la operación del Sistema Nacional Ambiental, SINA, y en concreto al funcionamiento de las CAR, está en la constitución de su consejo directivo. En los medios académicos y políticos se ha cuestionado largamente la presunta manipulación de los políticos regionales a la composición de esos consejos, pues para obtener allí la mayoría decisoria, bastaría alinear a los representantes de la región. Con ello las corporaciones se convertirían en fortines del poder político regional. Adicionalmente, esa vulnerabilidad administrativa, según los críticos, haría a esas CAR susceptibles de corrupción.

La Ley 99 creó² directamente las CAR con jurisdicciones territoriales definidas. La demarcación de tales territorios obedeció, para algunos casos, a criterios ecosistémicos (una cuenca grande o un ecosistema para una CAR). Es el caso de Corpoguavio, Corpomojana, Corpurabá. Para otros casos, creó o conservó algunas CAR cuya jurisdicción territorial equivale a la de un departamento y por tanto no obedeció a criterios ecosistémicos o de cuenca. Es el caso de la CARDER (Risaralda), de CRQ (Quindío) y de CRC (Cauca). Esas jurisdicciones territoriales de naturaleza ambiental y que no corresponden a ecosistemas definidos o cuencas, han sido también objeto de críticas. Se prefiere el modelo de otras legislaciones, como la francesa, que organizan la administración ambiental por ecosistemas y no según la jurisdicción de las entidades territoriales.

¿En qué consisten los cuestionamientos?



² Algunas corporaciones de desarrollo regional existentes antes de la vigencia de la Ley 99, fueron transformadas en autoridades ambientales (CAR) y conservaron su denominación, jurisdicción y sede.



La ola invernal de 2010 y 2011 desató la más grande emergencia humanitaria, en infraestructura, en comunicaciones y en atención en salud, de que se tenga cuenta en las últimas décadas en el país. Las pérdidas económicas se estimaron en 11 billones de pesos; alrededor de 3.5 millones de desplazados y más 2.500 muertos. Colapsó el sistema vial, se derrumbaron miles de viviendas, muchos poblados fueron anegados, se rompió el muro de contención del Canal del Dique, estuvo en emergencia la red hospitalaria, fueron inundadas enormes extensiones cultivadas y dedicadas a la ganadería. La situación de emergencia despertó al tiempo una competencia por las inculpaciones. Cada nivel el gobierno inculpaba a otros, superiores o inferiores por falta de previsión. La situación develó las debilidades y las confusiones en materia de competencias en aspectos ambientales fundamentales, en ordenamiento territorial y en gestión del riesgo. El Gobierno nacional respondió con un paquete legislativo que incluyó reformas a las CAR, y algunos ajustes a los recursos de financiación del SINA que fueron destinados a atender la emergencia.

Las inculpaciones entre niveles de gobierno y entidades del propio SINA, además de la debilidad operativa de tal sistema, se evidenció también en las dos sequías de 2014. La primera en marzo en la alta cordillera Oriental y en los departamentos de Casanare y Arauca. La segunda, a mediados de año, con repercusiones graves para la agricultura y la ganadería en siete departamentos y con especial rigor en La Guajira y Magdalena. La consecencial muerte de chigüiros y reses, pérdidas en la agricultura y escasez de agua potable suscitó similar carrusel de inculpaciones entre autoridades con competencias ambientales, de ordenamiento territorial y de gestión de riesgo³.

³ Cfr. El Espectador, 21 de marzo de 2014, "No se tomaron las medidas a tiempo": *Gobernación sobre sequía en el Casanare*. Consultado el 5 de junio de 2014 en: <http://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/no-se-tomaron-medidas-tiempo-gobernacion-sobre-sequia-e-articulo-482182>.

La ola invernal 2010-2011 y la sequía de 2014 pusieron al descubierto las debilidades y confusiones de competencias en aspectos ambientales fundamentales, en ordenamiento territorial y en gestión del riesgo.

Gestión del riesgo y ordenamiento territorial en el sector ambiental

En los tiempos de expedición de la Ley 99 (1993) existían menos desarrollos conceptuales y legislativos en materia de gestión del riesgo. El país contaba con una institucionalidad encargada de la "atención y prevención de desastres". A finales de los noventa y durante la primera década del nuevo milenio, con especial impulso de los japoneses, ganó terreno en la administración pública un concepto más amplio frente al desastre que se adelantaba para poner énfasis en la prevención del mismo.

Así, la Ley 99 en su artículo 1, numeral 9, acoge el principio de prevención de desastres como asunto de interés colectivo y de obligatorio cumplimiento. O sea, que a pesar de los precarios desarrollos conceptuales, ya la prevención y gestión del riesgo estaban visibles como parte de la gestión ambiental.

Del ordenamiento territorial puede hacerse similar afirmación. En los tiempos de expedición de la Ley 99, los desarrollos conceptuales en Colombia eran precarios. No obstante, la vinculación del ordenamiento ambiental del territorio a la gestión ambiental es ampliamente visible en la norma. Los artículos 2, 5 y 7, especialmente, atribuyen a las instituciones del SINA competencias en materia de ordenamiento ambiental del territorio y el uso de los recursos naturales renovables.



La Ley 99 incluye el principio de atención de desastres como de interés colectivo y obligatorio cumplimiento. Así mismo, vincula el ordenamiento territorial a la gestión ambiental.

Con la evolución y madurez legislativa y conceptual en materia de ordenamiento territorial, y con los cada vez más relevantes asuntos ambientales dentro del ordenamiento, el concepto ganó protagonismo con la expedición de la Ley 388 (1997). Del mismo modo, la expedición de la Ley 1523 (2012) sobre gestión de riesgo, de alguna manera fusionó la gestión del riesgo con la gestión ambiental. Y se afirma así porque los grandes riesgos a los que se avoca el país están vinculados con factores ambientales y climáticos: deslizamientos en masa, erosión, crecientes de ríos, inundaciones, escasez de lluvias, disponibilidad de agua, desplazamiento de especies, etcétera.

Así las cosas, la gestión del riesgo y el ordenamiento territorial han ganado enorme terreno al interior de la gestión ambiental. Justo el paquete legislativo de 40 decretos expedidos por el Gobierno nacional durante la ola invernal 2010-2011 apuntaba mayoritariamente a intentar soluciones desde la gestión ambiental, incluida la movilización de recursos del sector.

Intentos recientes de reforma del sector

Al principio de la presidencia de Juan Manuel Santos, se elaboró por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial una propuesta de reforma integral que circuló en el país para concepto

de las CAR y de algunos sectores académicos. Esa propuesta pretendía, entre otras, reducir el número de las CAR y de las autoridades ambientales urbanas del país. Se constituían, según el proyecto de reforma, autoridades ambientales únicas por grandes cuencas hidrográficas del país: río Cauca, río Magdalena, cuenca Caribe, río Orinoco, río Atrato, etcétera. Los alcaldes desaparecían como integrantes de los consejos directivos de esas nuevas autoridades y el Gobierno central aumentaba su presencia en ellos. Las organizaciones civiles desaparecían del organismo directivo al igual que los gremios productivos o del sector privado. El proyecto en la versión citada no fue llevado al Congreso.

El paquete legislativo expedido ante la ola invernal 2010-2011 con fundamento en la declaratoria de desastre nacional (Decreto 4579 del 7 de diciembre de 2010), en lo que a la gestión ambiental se refiere (que incluyó desde entonces la gestión del riesgo), dispuso facilidades y agilización de trámites para adquisición y expropiación de predios que se destinarían a la localización de viviendas afectadas por el desastre. De otra parte, ese paquete fusionó cinco CAR de la región Caribe que quedarían convertidas en dos. Así mismo, modificó la composición de los consejos directivos de todas las CAR del país en el mismo sentido en el que el Ministerio de Ambiente ya había insistido: suprimir los asientos de los gremios de la producción (sector privado) y las ONG y aumentar la presencia del Gobierno nacional (facilitando la mayoría). También dispuso la destinación de recursos de transferencia del sector eléctrico para construir obras de mitigación o prevención del desastre en las respectivas jurisdicciones de las CAR.

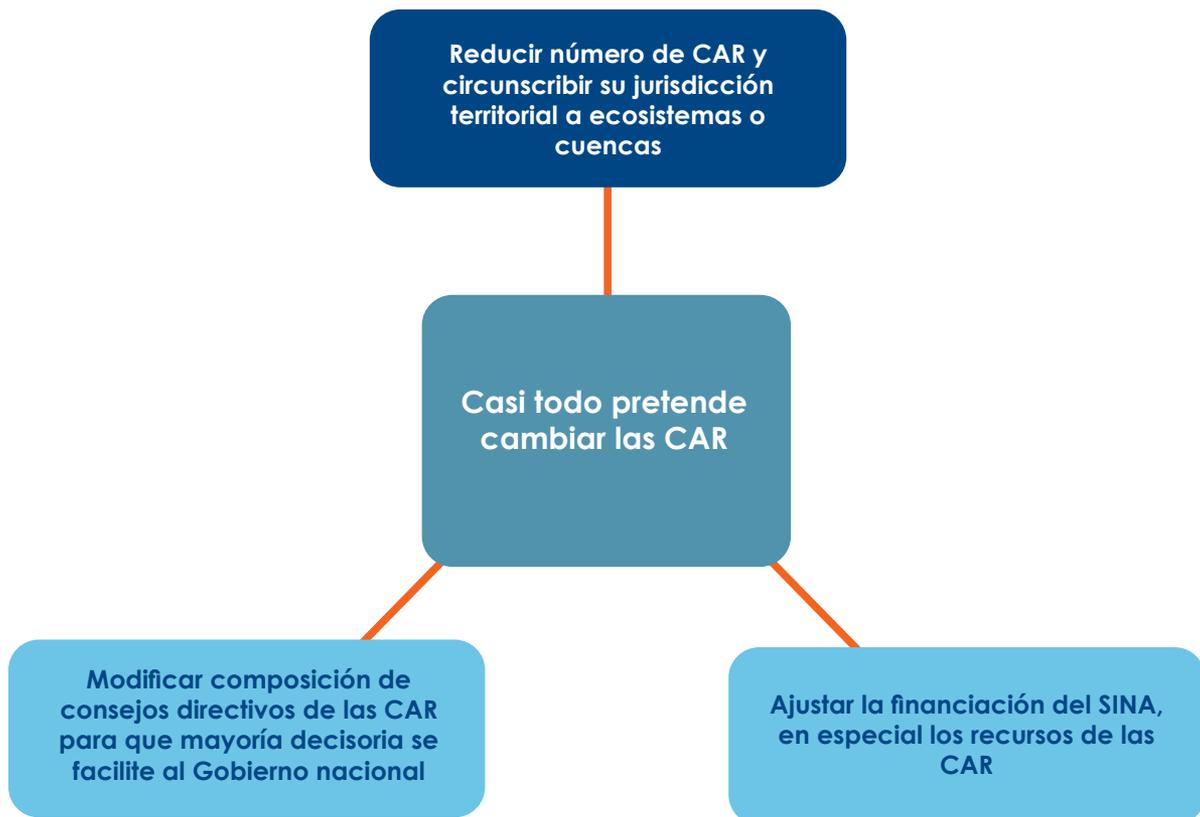
En enero de 2013, el Gobierno nacional insistió de nuevo en la reforma a las CAR. En esencia y de acuerdo con las afirmaciones del entonces ministro de Ambiente,



Juan Gabriel Uribe, con la reforma a esas 33 corporaciones "se buscará que su gestión se concentre en la defensa de las cuencas hidrográficas, y que su trabajo se pueda articular con el Sistema Nacional Ambiental. Se busca una mayor participación del Gobierno Central" [en los consejos directivos y en el poder de decisión]⁴. Por tanto, la intención de reforma apuntaba a debilitar el poder de decisión desde las regiones en

el sector ambiental y a reducir el número de CAR para constituir autoridades de (grandes) cuencas hidrográficas. Esta propuesta se convirtió finalmente en insumo del texto que desde finales de 2013 fue sometido al proceso de consulta obligatoria con las comunidades indígenas y con los afrodescendientes. Más adelante este escrito se ocupará en detalle de los contenidos de tal proyecto de reforma.

Características de los intentos de reforma a la legislación ambiental



⁴ Cfr., El País, 16 de enero de 2013, *Reforma a las Corporaciones Autónomas Regionales se discutirá en marzo*. Consultado el 8 de junio de 2014 en: <http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/reforma-corporaciones-autonomas-regionales-discutira-marzo>.



La reforma propuesta y sometida a consulta obligatoria

Como ya vimos, desde agosto de 2013 está definido por el Ministerio el texto para reformar la Ley 99 y en

general la gestión ambiental para ser sometido a consulta obligatoria ante comunidades indígenas y afrodescendientes. La reforma propuesta no es trascendental; trata mucho más de ajustes menores que de cambios sustanciales.

Resumen del contenido de la reforma propuesta por el Gobierno

Área de reforma	Contenidos
Consejo directivo de las CAR	<ul style="list-style-type: none">• Aumenta participación del Gobierno nacional.• Pierden asiento las ONG y los gremios de la producción.
Fusión y 'absorción' de CAR y autoridades ambientales	<ul style="list-style-type: none">• CSB + Carsucre + Corpomojana = Cormomposina.• Corpochivor absorbida por Corpoboyacá.• Corpoguavio absorbida por CAR Cundinamarca.• Autoridades ambientales de los distritos del Caribe (Santa Marta, Barranquilla y Cartagena) son absorbidas por las respectivas CAR departamentales.
Autoridades ambientales urbanas:	<ul style="list-style-type: none">• Requisito poblacional para su creación: dos y medio millones de habitantes.
Financiamiento SINA	<ul style="list-style-type: none">• Define límites forzosos de inversión de recursos de las CAR.• Aumenta la sobretasa ambiental.• Destina 8% del impuesto de vehículos a las CAR.
Coordinación	<ul style="list-style-type: none">• Coordinación del SINA por parte del Consejo Interinstitucional Ambiental.• Comisiones conjuntas para manejo de ecosistemas estratégicos en jurisdicción de más de una CAR.
Gestión ambiental urbana	<ul style="list-style-type: none">• Para las grandes áreas urbanas se crea el Consejo Asesor de Gestión Ambiental.• Centros urbanos adquieren jurisdicción de manejo sobre cuerpos de agua tributarios de los que cruzan su perímetro urbano.• Las CAR adoptan planes de gestión urbana para los centros poblados de más de cien mil habitantes.
Mejorar las relaciones con las comunidades indígenas y afrodescendientes	<ul style="list-style-type: none">• Hace precisiones sobre la titularidad de la interlocución de los grupos étnicos.• Incoherencia certificará la titulación de los territorios de las comunidades étnicas.

Fuente: Elaboración propia



Alcance de la propuesta gubernamental

Si se toman las siete grandes propuestas del proyecto gubernamental y se confrontan con las deficiencias y críticas que han sido formuladas a toda la gestión ambiental colombiana desde la implementación del SINA en 1993 con los intentos de reformas anteriores al mismo Sistema brevemente referidos atrás, con las tendencias mundiales de la gestión ambiental moderna, y con las inconformidades y los problemas que adelante aparecen en este documento y que fueran recogidos en el proceso del *diálogo ambiental*, se puede afirmar que la reforma pretendida es muy tímida.

En efecto, esta iniciativa concentra esfuerzos en la denominada reforma a las CAR cambiando la composición del consejo directivo, convirtiéndolo en un ente colegiado casi integrado por el Gobierno nacional (cinco de los once miembros de tales consejos, son del alto gobierno). Es menos presentable si se tiene en cuenta la naturaleza constitucional de la autonomía de las CAR.

El proyecto conserva un asiento para las comunidades indígenas y las afrodescendientes. Esa nueva composición de los consejos directivos no blind a las corporaciones de los vicios que presuntamente se pretendieron corregir. Las componendas y los arreglos burocráticos siguen siendo posibles. Quizá lo que se posibilita ahora es que los arreglos se centralicen como antes. Esto es, desde el alto Gobierno también se pueden conceder favores a jefes políticos regionales o a alcaldes, asegurándoles mayorías o decisiones favorables en las votaciones de los consejos directivos a través de los representantes del Gobierno nacional. O también se pueden condicionar los apoyos de éste a los proyectos municipales a cambio de decisiones de los alcaldes en uno u otro sentido a la hora de conformar los consejos directivos.

En la reforma propuesta por el Gobierno, la nueva composición de los consejos directivos de las CAR no evita los vicios que se pretenden corregir. Las componendas burocráticas siguen siendo posibles.

Los mecanismos de coordinación interinstitucional del SINA y el manejo concertado de ecosistemas estratégicos en jurisdicción de varias autoridades ambientales pueden aportar en las tareas de planeación, pero nada propone la reforma en cuanto a recursos para el manejo de tales ecosistemas y fuentes hídricas.

La fusión de las CAR y autoridades ambientales urbanas de la zona Caribe no resuelve, al menos en la depresión Momposina y La Mojana, el problema institucional y financiero de gestión ambiental. Esta es una de las más sensibles áreas del país en sentido ambiental y de riesgo, por lo que su manejo requiere esfuerzos nacionales más que regionales. Los recursos para el funcionamiento de cualquier CAR en esa región son esencialmente los de la sobretasa ambiental, pero la gestión ambiental será inviable, teniendo en cuenta los nuevos límites al gasto impuestos por la pretendida reforma, adicionados a la bajísima tributación de esa región inundable.

Por su parte, la incorporación de las autoridades ambientales de los tres distritos del Caribe a las CAR de jurisdicción departamental⁵ puede contribuir a un alivio financiero, dadas las desigualdades en capacidad de recursos. Los tres distritos reciben sobretasa ambiental

⁵ Cardique tiene jurisdicción solamente en la zona norte del departamento de Bolívar.



al impuesto predial urbano y con tales recursos atienden sus perímetros urbanos. Por el contrario, las tres CAR con jurisdicción departamental reciben solo las sobretasas de los impuestos prediales rurales y de los pueblos, y con ellos deben atender territorios mucho más extensos y con complejas situaciones ambientales.

En materia de financiamiento del SINA (nuevos recursos para las CAR), tienen sí relevancia dos de las propuestas del proyecto gubernamental. La primera es lo que en la realidad se constituye en un aumento de una tercera parte a la sobretasa ambiental transferida por los municipios a la respectiva CAR. Los recursos pueden llegar a ser significativos pero la medida no será de buen recibo para las alcaldías que son las que 'ponen la cara' a la hora del recaudo de tal porcentaje de transferencia, pues el ciudadano común y corriente entiende que le han aumentado los impuestos desde la alcaldía (impuesto predial y consecuente sobretasa ambiental) y no desde la respectiva CAR.

También en materia de financiamiento es significativo el 8% de transferencia (automático y obligatorio) del impuesto a los vehículos automotores que deben hacer las entidades territoriales recaudadoras. Es por demás un concepto moderno de tributación 'ambiental', toda vez que la tendencia mundial apunta a financiar competencias de protección ambiental con impuestos a los combustibles y a los vehículos automotores.

La reforma incluye un concepto moderno de tributación ambiental: la transferencia de 8% del impuesto a vehículos automotores que deberían hacer los municipios a las CAR.

3. Diagnóstico

Se presentan en este numeral, y pretendiendo agruparlos de manera temática, los resultados de los diálogos y conversatorios sostenidos en el proceso de elaboración del presente documento. Se busca presentar la problemática tal como fue recogida en los distintos eventos. Esto es, se procura no editar ni filtrar los contenidos sometiéndolos a análisis o controversia para calificarlos de acertados o no, o si coinciden con la apreciación de los autores del documento.

Funciones y competencias SINA

Poca claridad en delimitación de algunas competencias

Algunas de las funciones del Sistema están poco precisas. La 'confusión' es mayor en cuanto a competencias de las CAR se refiere, debido a la proliferación de normas que les asignan o precisan competencias.

De otra parte, la ola invernal de 2010-2011 congestionó y confundió las competencias regionales respecto a gestión de riesgo, ordenamiento territorial y gestión ambiental. Parecería que las competencias se precisan o definen según la capacidad de inculpación entre entidades. La ola invernal y las sequías de 2014 desnudaron la problemática de carencia de precisión en competencias ambientales, de gestión del riesgo y hasta de gestión del recurso hídrico. Otras emergencias recientes han puesto en escena similares disputas por competencias o por inculpaciones y al respecto merecerían ser citadas a manera de ejemplo: (i) los vertimientos de químicos colorantes en el río Medellín; (ii) las medidas de mitigación de efectos por las voladuras de oleoductos o el vertimiento forzado de crudo en el Putumayo, hechas por las FARC y el ELN, y el consecuente derrame de crudo en ecosistemas sensibles han puesto en



aprietos al SINA para clarificar competencias; (iii) instalación de altoparlantes a gran volumen, con consecuente contaminación acústica, despiertan discusión entre autoridades por establecer si se trata de un problema de contaminación o de uso del espacio público.

Nuevas funciones de las CAR sin aumento de las fuentes de financiación

La Ley 99 estableció un listado de funciones (competencias) para las CAR (y en general para las autoridades ambientales). Así quedó plasmado en el artículo 31. Los recursos para el cumplimiento de tales competencias estarían estimados en las fuentes de financiación inicialmente previstas para ellas. Pero el transcurso de los años las ha atiborrado de funciones nuevas que no pocas veces demandan altos costos de ejecución, sin que la norma señale las fuentes de donde provienen los recursos de las nuevas competencias.

Un listado rápido de las más relevantes funciones incorporadas a las CAR, con posterioridad a la expedición de la Ley 99, da cuenta del peso del argumento por ellas esgrimido:

- Vigilancia forestal y de movilización de maderas
- Ordenamiento territorial (Ley 388)
- Gestión del riesgo (Ley 1523)
- Funciones de investigación (Ley 489)
- Vigilancia, regulación e inspección de zocriaderos (Ley 611)
- Restitución de playones en ríos y en general en cuerpos de agua (artículo 37 de la Ley 1152)

Deficiente capacidad técnica y de investigación como soporte de decisiones

La toma de decisiones en materia de ordenamiento ambiental, defensa del consumidor, gestión del riesgo, conceptos técnicos para restituciones de playones y zonas riberanas, vigilancia y regulación de zocriaderos,

vigilancia forestal, medidas de adaptación y mitigación del cambio climático, demandan una enorme capacidad técnica o de investigación. Por tanto todas las entidades del SINA, y en especial las CAR, deben contar con tal apoyo técnico, tecnológico o investigativo. Sin embargo no sucede así. Cada organismo del SINA es responsable del soporte técnico de sus decisiones, programas y políticas. Existe solo un soporte técnico para todo el Sistema constituido por los institutos técnicos y de investigación: Von Humboldt, Ideam, Sinchi, Invemar y del Pacífico. Ellos asumen investigación en biodiversidad (Von Humboldt), ecosistemas marinos (Invemar) y de asuntos de ecosistemas en general (el Sinchi se ocupa de la Amazonía y el Instituto del Pacífico de la costa occidental). El Ideam es responsable de la construcción de la información hidrológica y meteorológica.

Si se miran las competencias y capacidades y la vocación de los institutos técnicos se advierte que su especialidad investigativa está orientada hacia la biodiversidad. Por tanto, otras áreas de gestión ambiental moderna quedan huérfanas de capacidad investigativa.

Las CAR con baja capacidad para el ordenamiento territorial

La deficiente capacidad técnica de las CAR las inhabilita, por lo general, para expedir auténticos determinantes ambientales. Su función primordial dentro del proceso de ordenamiento territorial es la concertación de los asuntos ambientales en los planes de ordenamiento territorial de los municipios. Para cumplir esa tarea no existen directrices o regulación específica. Cada corporación aplica una metodología según criterio propio.

Los determinantes ambientales aplicables al ordenamiento territorial en jurisdicción de cada CAR están llamados a ser la visión regional de la protección del



medio ambiente y los usos permitidos del suelo. Con ello se supera la perspectiva puramente municipal del ordenamiento y la protección ambiental. No obstante, cumplir esa tarea demanda aquello de lo que justamente carecen las corporaciones: capacidad técnica y financiera para establecer directrices o determinantes de uso del suelo y protección ambiental en una región. Por lo tanto se afirma que las CAR, en materia de ordenamiento territorial, cumplen apenas tareas de hacer recomendaciones y sugerir estudios.

Durante los diálogos ambientales se identificó que en lo referente al ordenamiento territorial, las CAR se limitan a hacer recomendaciones y sugerir estudios.

Desgaste de las CAR en apoyo a la administración de justicia

Con amplia frecuencia los juzgados y tribunales acuden (ordenan) a las CAR emitir conceptos o realizar estudios técnicos *express* para soportar la toma de sus decisiones judiciales. Esta práctica distrae a las CAR de sus funciones de autoridad ambiental, vigilancia y control. Por demás implica inversión de recursos en funciones que las leyes expresamente no les habían asignado y por tanto su financiación no estaba prevista.

Caso dramático, que por lo significativo merece ser citado a manera de ejemplo, se encontró durante el proceso de construcción de este documento en el *diálogo ambiental* convocado por Cortolima. En efecto, a la oficina regional del Sumapaz con frecuencia sorprendente llegan comisiones de la Fiscalía y de los juzgados para

realizar estudios o para emitir conceptos técnicos que implican destinación de recursos humanos, financieros y técnicos. Esta actividad está por fuera del giro ordinario y de la capacidad técnica, tecnológica y financiera de una oficina regional de una CAR. Éstas funciones que súbitamente deben ser asumidas y cumplidas, perjudican la ejecución de los planes de gestión, pues son de obligatorio cumplimiento. Un concepto técnico exigido por la Fiscalía o por la rama judicial, puede –según afirmaciones desde Cortolima– implicar la contratación de un estudio a mayor velocidad de lo que los términos de la legislación contractual permite. Adicionalmente, tendrían que destinarse recursos inicialmente previstos para actividades o programas contemplados en los Planes de Gestión de las respectivas CAR.

Municipios: competencias escasas y costo político

Los municipios (según los alcaldes entrevistados) se lamentan de tener funciones poco claras en materia ambiental y de estar sometidos solamente a elaborar informes constantes, caprichosos y repetitivos para el resto del aparato estatal y los organismos de control.

Los municipios en el aparato del SINA se estarían convirtiendo solamente en la institución sobre la que todas las culpabilidades recaen por tratarse de la parte débil del Sistema.

Los municipios son la parte débil del SINA y sobre ellos recaen todas las culpabilidades cuando se presentan desastres o situaciones críticas.



La concertación del ordenamiento territorial con las CAR estaría dejando a los municipios sometidos, no pocas veces, a caprichos o decisiones sin soporte técnico de aquellas entidades. Adicionalmente, y por el mismo camino de la denominada concertación de los aspectos ambientales del ordenamiento territorial con las CAR, se estaría viendo frenado el desarrollo y el propio ordenamiento territorial, puesto que la concertación se convierte, en la realidad, en una imposición de las CAR ante los municipios.

Así mismo los alcaldes se lamentan de que los municipios tengan que asumir el costo político (desprestigio) de la financiación de las CAR a través de la transferencia de la denominada sobretasa ambiental. En efecto, la facturación y el recaudo debe hacerlos cada municipio. Debido a la escasa cultura tributaria, el ciudadano o contribuyente no diferencia el fraccionamiento del monto total de la factura ni los destinatarios de aquel. Atribuye todo el pago y cualquier aumento a una acción de la alcaldía de su municipalidad y en contra de sus intereses. Esto se traduce, para las administraciones municipales, en desprestigio ante sus ciudadanos.

Licenciamiento ambiental

Diferenciación de proyectos y tipo de autorización

Desde la expedición de la Ley 99 han sido introducidas múltiples variaciones a la reglamentación del licenciamiento ambiental en sus diferentes rangos. Se ha hecho (vía decreto) la categorización de los proyectos o intervenciones que pueden tener repercusiones ambientales, y de acuerdo con el nivel de esas repercusiones se hace más o menos exigente el tipo de trámite y la autorización que debe expedir una autoridad para dar vía libre al proyecto o intervención. Según esto, se requiere entonces (i) una simple declaración de impacto ambiental; (ii)

permiso ambiental; o (iii) licencia ambiental. Así mismo y dependiendo de la complejidad descrita se define la autoridad competente: la CAR respectiva o el Ministerio de Ambiente (que ahora actúa para tales casos a través de la ANLA).

Ahora bien, la descripción de los proyectos o intervenciones no cuenta con la claridad suficiente y ha producido confusiones y discusiones que no pocas veces llegan al absurdo. Se cita como ejemplo entre las instituciones del SINA y el sector privado, que hasta una resolución de la Comisión de Regalías intenta reglamentar, a través de un acto administrativo de menor rango al de una ley o un decreto, cuáles de los proyectos que son sometidos a su conocimiento requerirían licencia ambiental, permiso o simple declaración de impacto.



Los muchos desarrollos normativos han ocasionado poca claridad en la definición de proyectos e intervenciones, así que en el otorgamiento de licencias ambientales no pocas veces las confusiones y discusiones llegan al absurdo.

La falta de precisión ha conducido también a que proyectos o intervenciones idénticas requieran una simple declaración de impacto ante una CAR, pero necesiten licencia ambiental ante otra.

Multiplicidad de autorizaciones para la actividad minera

La actividad minera requiere licencias y permisos múltiples de autoridades diversas. Así, un proyecto de esta índole necesita el aval de muchas autoridades para la



fase inicial (exploración). La multiplicidad de permisos se extiende a cada actividad propia de un proceso de exploración. Desde los vertimientos en cada quebrada o arrollo, el aprovechamiento de cada árbol, la construcción de un camino rústico para el tránsito de un taladro, la instalación de un campamento, la construcción de instalaciones sanitarias provisionales, hasta la conducción transitoria de redes eléctricas, etcétera.

Esa cantidad de permisos no garantiza que finalmente el bosque, la biodiversidad, el paisaje, la calidad del aire, la tranquilidad acústica o los cuerpos de agua, no tengan una afectación severa. Estos permisos se obtienen ante autoridades que podrían ser distintas para cada caso y que incluso podrían emitir decisiones contradictorias para territorios bajo jurisdicción de varias que pertenezcan al mismo ecosistema o al área del mismo proyecto minero o energético. Así, una CAR podría autorizar el aprovechamiento de unos robles para estructuras rústicas propias de la actividad de exploración, pero la corporación vecina podría negar idéntico aprovechamiento en el bosque que está del otro lado del río en el mismo ecosistema.

Las actividades mineras y energéticas requieren de varios permisos y autorizaciones ambientales. Sin embargo, esas medidas no garantizan que el medio ambiente no se afecte severamente con el desarrollo de los proyectos en esos sectores.

Más adelante, la fase siguiente del proyecto minero o energético demanda no ya permisos, sino licencia ambiental que es un trámite de mayor complejidad. Y para el mismo son competentes una o varias autoridades que

en nada intervinieron en todos los permisos de la fase de exploración (por ejemplo, la ANLA). Se pierde entonces la continuidad de conocimiento del proyecto y sus implicaciones ambientales.

Capacidades del SINA: financiera, técnica y tecnológica

En general, hay acuerdo en afirmar que en todo el SINA existe deficiente capacidad financiera, técnica y tecnológica para cumplir su función de licenciamiento ambiental. Otorgar una licencia o permiso a una actividad o proyecto complejo, requiere inversión de recursos, conocimientos, capacidades técnicas y acceso a tecnologías que no siempre están disponibles en las autoridades del Sistema. El análisis de un proyecto de alta ingeniería o el cumplimiento de tareas de ordenamiento territorial, de promoción ambiental o de gestión del riesgo, la medición de la calidad del agua y la posible presencia de contaminantes, son tareas que podrían requerir cartografía, estudios hidrológicos, imágenes satelitales, análisis de laboratorio, simulaciones, conocimientos especializados y demás, que difícilmente están disponibles en recursos y en capacidad en ninguna autoridad regional del SINA. A lo sumo en la recién creada ANLA.

Las capacidades técnicas adecuadas en el recurso humano y también su disponibilidad, son una queja de las instituciones. Esto se evidenció en la pasada ola invernal de 2010-2011. Cada intervención ante una amenaza o emergencia suscitada por movimientos de tierra, inundaciones y similares, demandaba concepto técnico de geólogos e hidrólogos. Estos profesionales escasearon para entonces y escasean aún. Afirman las instituciones que por el mercado mismo tales profesionales se volvieron inaccesibles a ellas, puesto que las condiciones salariales del sector público no son competitivas frente a las del sector privado (minero energético). Los honorarios o condiciones salariales del sector privado para



profesionales triplican no pocas veces las ofrecidas por el sector público y las instituciones SINA.

La reciente normatividad sobre gestión del riesgo exige, a las autoridades ambientales y en general a las instituciones regionales del SINA, la emisión de conceptos o realización de estudios hidrológicos y geológicos de enorme costo, superando así de lejos su capacidad financiera y la capacidad de los técnicos que están en su planta de personal (o los que puede pagar).

La creación reciente de la ANLA pretende ser una solución a la capacidad técnica del lado del Estado para administrar, vigilar y controlar el licenciamiento ambiental, pero esa entidad asume solo las competencias de licenciamiento que estaban en cabeza del Ministerio de Ambiente. En consecuencia, las capacidades del resto del Sistema (sobre todo de las CAR, los departamentos y los municipios) siguen mostrando debilidad enorme.

Financiamiento del SINA

Sobretasa ambiental al impuesto predial

La fuerza de la descentralización y autonomía en el SINA se concreta en el régimen de las CAR a través de su autogestión y su financiación, asegurada a través de tributos de destinación específica: la sobretasa ambiental y las transferencias del sector eléctrico. Entre los sectores que cuentan con recursos de alguna importancia, asegurados por destinación de impuestos o ingresos del Estado, se cuentan la salud (impuestos de destinación específica: juegos de azar, vinos, licores y cigarrillos) y parcialmente la cultura y el deporte con recursos de la telefonía celular. La asistencia social a la niñez cuenta con los recursos parafiscales. No obstante, en proporción, el sector con mayor cantidad de recursos provenientes de destinación específica es el ambiental.

En principio, ambos gravámenes transferidos son ingresos 'cómodos' y suficientes para el funcionamiento de gran parte de las CAR en el país. La inequidad radica en la proporción de recursos que reciben las corporaciones que cuentan con centros urbanos grandes dentro de su jurisdicción, frente a las que carecen de ellos. Los centros urbanos cuentan con superior densidad edificada y con inmuebles que por su mayor valor tributan más a la respectiva CAR. A su vez, esas CAR o autoridades ambientales, que si bien enfrentan problemas ambientales propios de los centros urbanos, tienen mucho menos territorio rural para ser atendido con actividades de vigilancia, control y promoción.

A pesar de que el sector ambiental cuenta con recursos de destinación específica, estos son inequitativos ya que las corporaciones cercanas a grandes centros urbanos reciben más recursos y tienen mucho menos territorio rural para controlar, proteger y vigilar, frente a aquellas que estando alejadas de las ciudades enfrentan desafíos mayores en estos aspectos y reciben menores presupuestos.

De otra parte, las CAR con grandes extensiones rurales reciben transferencias menores por la densidad baja de la construcción y por el menor valor catastral de los predios rurales. En cambio, estas autoridades tienen un territorio mucho más extenso para ser atendido y deben hacerlo con menos recursos proporcionados a su extensión. Aquí se consolida pues una inequidad enorme en cuanto a recursos para atender competencias ambientales.

Durante los *diálogos ambientales* se encontró también una queja de las CAR en el sentido de que el incremento en la sobretasa ambiental (al impuesto predial) transferida



por los municipios, no depende de su propia gestión sino de una tercera autoridad que es la encargada de la gestión catastral del país: el Instituto Agustín Codazzi⁶.

Las transferencias del sector eléctrico

La generación eléctrica a través de procesos térmicos e hidráulicos está gravada y su destinación es la financiación del sector ambiental (las CAR y los municipios). Estos recursos constituyen solo para algunas corporaciones y municipios una muy buena fuente de financiación. No obstante se han convertido en un factor de desigualdad e inequidad. Solo unas pocas regiones (y por tanto CAR) cuentan en sus jurisdicciones con grandes centrales eléctricas (hidro o termo) y son beneficiarias por tanto de cantidades grandes de recursos. Esta condición las habilita para un funcionamiento cómodo e inversión amplia. No sucede lo mismo con las CAR que carecen de tales generadoras en su jurisdicción y/o que por el contrario, deben administrar grandes territorios rurales con poco recaudo de impuesto predial, pobreza y problemas ambientales agrandados.

Pocas regiones y, por ende, un número reducido de corporaciones autónomas regionales tienen en su área de jurisdicción grandes centrales hidro o termoeléctricas, lo cual hace que sólo algunas sean beneficiarias de recursos significativos que provengan del sector eléctrico.

⁶ El IGAC administra el catastro de todo el país con excepción del departamento de Antioquia, la Alcaldía de Cali y la Alcaldía de Medellín.

El gravamen ambiental al sector hidroeléctrico se constituye, a la luz de la teoría económica ambiental, en un buen mecanismo de pago indirecto por servicios ambientales. Por la utilización del agua de una cuenca, la empresa generadora retribuye una parte de sus ventas para conservar el recurso hídrico de esa misma cuenca y promover la protección ambiental. Cuando de termoeléctricas se trata, la justificación conceptual del gravamen apunta más a un pago por el vertimiento o emisiones gaseosas al aire de la región, situación que amerita inversiones para la mitigación de los efectos de esta actividad.

Al igual que para el caso de la sobretasa al impuesto predial, que se constituiría en un factor de inequidad entre centros urbanos con edificaciones de alto costo y zonas rurales extensas de bajo valor comercial, así mismo a las contribuciones del sector eléctrico se les hace similar reparo: se constituyen en un factor de desigualdad e inequidad entre regiones; unas privilegiadas y otras desprotegidas. Se menciona por demás que la situación se asemeja al anterior régimen de regalías en virtud del cual ellas se invertían solo en regiones productoras en detrimento de conceptos de equilibrio del desarrollo entre regiones.

Ecosistemas estratégicos sin recursos adicionales

Las zonas de alto interés debido a los servicios ecosistémicos que prestan, en especial las de páramos, las productoras de agua o las que desempeñan un papel relevante en la conservación de la biodiversidad, como los manglares o los humedales, no son a su vez fuente de recursos para ninguna entidad del SINA (ni municipios, ni las CAR). Suelen ser zonas que no pagan impuesto predial y por tanto no generan una sobretasa ambiental. Pero al mismo tiempo son zonas que demandan de las



entidades del SINA (otra vez las CAR y los municipios) inversiones cuantiosas de recursos para su promoción, vigilancia y conservación.

Esto se traduce pues en que a mayor cantidad o extensión de zonas de interés ambiental estratégico que estén a cargo de una CAR, la entidad dispone de menos recursos para el cumplimiento de sus competencias de protección y vigilancia. Veámoslo a manera de ejemplo: por las zonas de páramo del centro del país que a su vez demandan inversiones grandes para su protección, nadie transfiere a las respectivas CAR ningún recurso (en este caso Cortolima o Corpocaldas). Otros casos dignos de ser mencionados son las extensas lagunas de La Mojana y la depresión Momposina: por ellas no se paga impuesto predial, y por lo tanto no generan transferencias a las respectivas corporaciones autónomas; pero son, por el contrario, ecosistemas que demandan grandes recursos para su adecuada conservación y protección. Es mucho más costoso proteger un kilómetro cuadrado de ciénaga en la depresión Momposina que en la sabana de Bogotá. Por el primero, la CAR del sur de Bolívar no recibe ningún recurso, en cambio, por el segundo la CAR Cundinamarca recibe transferencias proporcionales a los altos avalúos de la tierra de la sabana central.

Las zonas de alto interés ecosistémico (como los páramos, manglares y humedales) son grandes pero en ellas se generan pocos recursos económicos ya que allí no se paga impuesto predial. Por eso, entre más área de interés ambiental estratégico esté a cargo de una CAR, la entidad cuenta con menos recursos.

Así entonces, aparece otro factor de inequidad en la financiación de competencias para la protección, esta

vez de zonas de importancia estratégica ambiental, analizada desde la prestación de los servicios ecosistémicos a partir de ellas.

Pago por servicios ambientales

La práctica cotidiana y la legislación colombianas muestran poco desarrollo en mecanismos de compensaciones ambientales y de pagos por servicios ecosistémicos. Se han introducido apenas, y desde 1989, algunos beneficios tributarios⁷ de contenido ambiental, pero que no alcanzan la categoría de compensaciones o de pago por servicios ecosistémicos. Las prácticas más avanzadas no obedecen al desarrollo legislativo sino a iniciativas regionales. Así, algunos municipios han excluido del pago de impuesto predial a las áreas rurales voluntariamente dedicadas a zona de conservación. Otro ejemplo y que empieza a trascender en el país es el **BancO2** de Cornare: una estrategia de pago por servicios ambientales, que permite a las empresas, instituciones y ciudadanía, a través del Portal Web, calcular y compensar su huella de carbono, promoviendo la conservación de los bosques naturales de la región y mejorando la calidad de vida de los campesinos que allí viven.

Los mecanismos de compensación-sanción por perjuicios o daños ambientales (de mayor o menor entidad) tampoco tienen desarrollo legislativo. Las prácticas más usuales en el mundo son las compensaciones por la puesta en el mercado de envases plásticos. Con ello se pretende desmotivar la producción de tales envases o compensar a las municipalidades que deben asumirlos luego como basura que tiene que ser adecuadamente dispuesta. Justo de la carga que se impone a los municipios, a través de la disposición adecuada de los

⁷ Ver páginas 197 y siguientes en: Acquatela, J. y Bárcena, A. (Eds.). (2005). *Política fiscal y medio ambiente. Bases para una agenda común*. Santiago: CEPAL.



envases plásticos, se quejaron los alcaldes entrevistados en el proceso de construcción de este documento.

Participación ciudadana

Instancias de participación

Para las tres instancias de participación ciudadana seleccionadas por su relevancia regional, se consultó a los encuestados sobre la utilidad que estiman ellos tiene la presencia de la sociedad civil en los tres organismos: consejos directivos de las CAR, comités municipales de planeación y comités municipales de gestión del riesgo.

Apreciaciones

- Ninguna de las tres instancias tiene un considerable nivel de aceptación. Esto es, los ciudadanos no dan mayor importancia a los mismos por no considerarlos lo suficientemente útiles. Los consejos directivos de las CAR y los consejos municipales de gestión de riesgo alcanzan apenas poco más de 50% de calificación en el rango de "muy útiles".
- Los comités municipales de planeación muestran la menor credibilidad entre los encuestados. En los rangos de poco útil y (apenas) útil se contabiliza 60%.

Utilidad de las instancias de participación

	Instancias		
	Consejos directivos de las CAR	Consejos municipales de planeación	Consejos municipales de gestión del riesgo
Poco útil	16%	40%	21%
Útil	31%	20%	27%
Muy útil	53%	40%	52%

Conocimiento de los mecanismos de participación

Para los once mecanismos de participación seleccionados se midieron tres variables: (i) el nivel de conocimiento que se tiene de tales mecanismos; (ii) su utilidad; y (iii) la efectiva utilización que de ellos se hace.

Apreciaciones

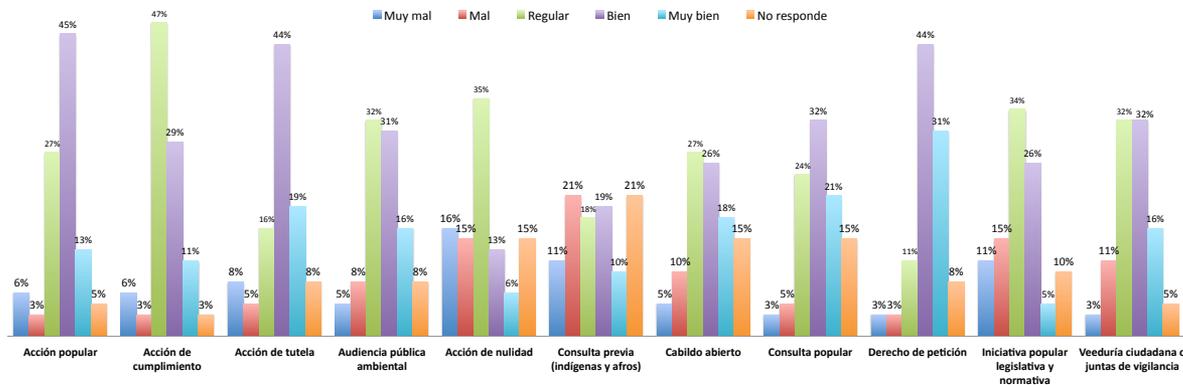
- El bajo nivel de conocimiento que tienen los ciudadanos de cada uno de los mecanismos de participación

es una constante. Apenas dos mecanismos (acción de tutela y derecho de petición) superan niveles de conocimiento buenos (sumando grados bien y muy bien) superiores a 60%.

- Los mecanismos de naturaleza reivindicativa o de defensa de derechos, tales como la acción popular, la acción de tutela o el derecho de petición, muestran ser mucho mejor conocidos que los que tienen naturaleza aportante o de compromiso cívico del ciudadano, tales como el cabildo abierto, la veeduría ciudadana o la audiencia pública.



Nivel de conocimiento de los mecanismos de participación



Utilidad de los mecanismos de participación

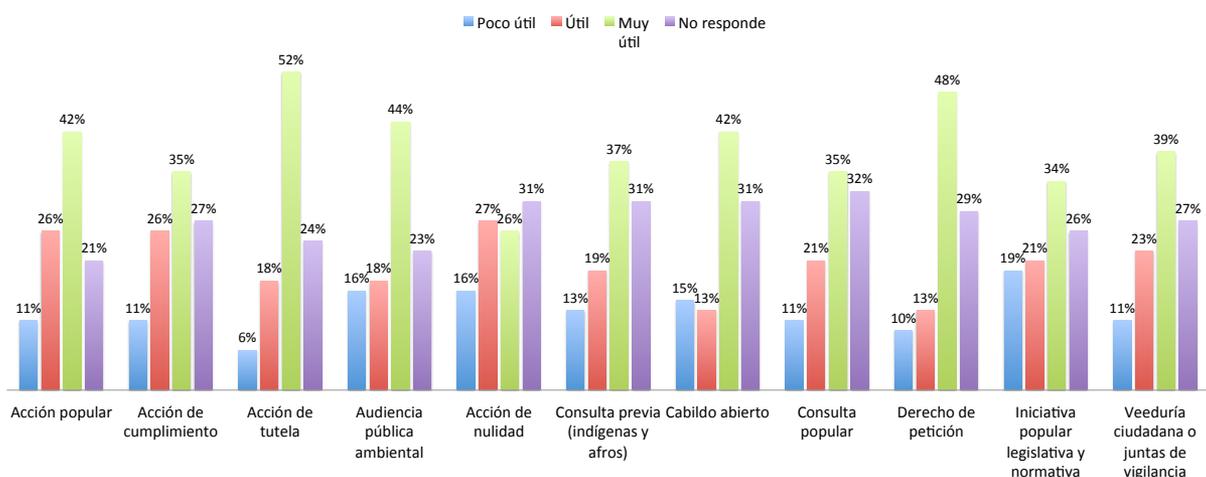
Respecto de los mecanismos de participación seleccionados se pretendió medir el nivel de utilidad que se asigna a cada uno de ellos. La escala de medición comprendió los niveles: (i) poco útil, (ii) útil y (iii) muy útil.

Apreciaciones

Igual que para los casos anteriores, los mecanismos de contenido reivindicativo tienen la más alta valoración en cuanto a su utilidad: la acción popular, la acción de tutela y el derecho de petición.

Otros mecanismos como la audiencia pública, el cabildo abierto y las veedurías ciudadanas, aunque no muestran ser bien conocidos, paradójicamente tienen buena valoración respecto de su utilidad.

Valoración de la utilidad de los mecanismos de participación





Utilización de los mecanismos de participación

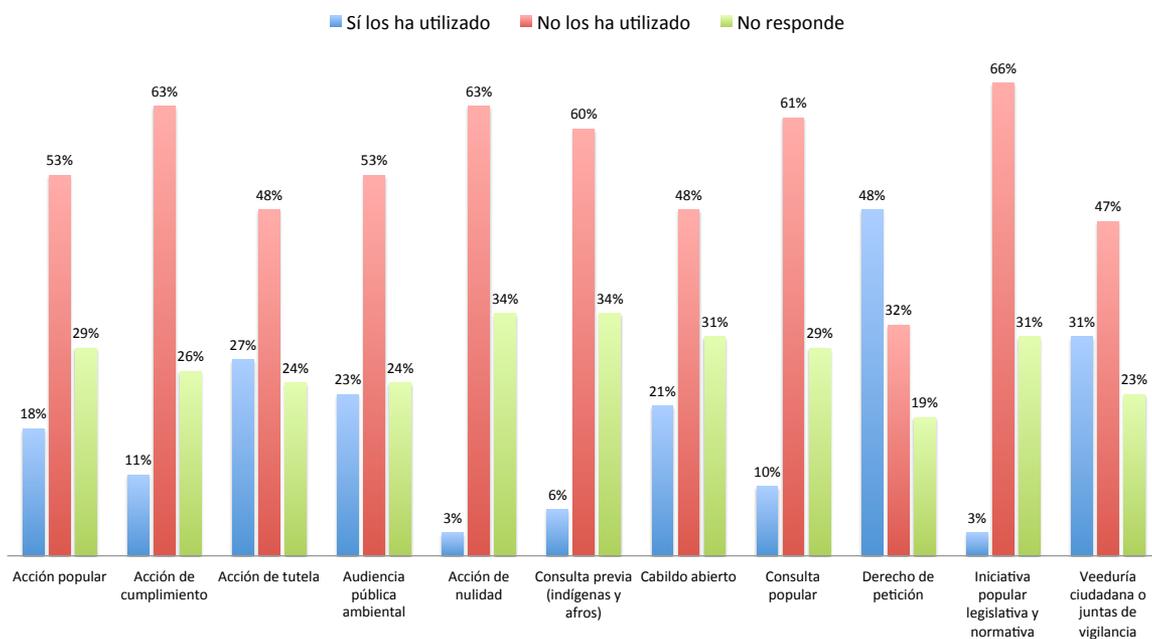
A los encuestados se les preguntó si habían o no utilizado los mecanismos de participación en ejercicio de su gestión como representantes de comunidades.

Apreciaciones

El derecho de petición, la acción de tutela y la veeduría ciudadana resultan ser los mecanismos más utilizados.

Los mecanismos de alta complejidad jurídica son, por el contrario, los menos utilizados por los ciudadanos: acción de cumplimiento, acción de nulidad, consulta popular e iniciativa legislativa y normativa.

Utilización de los mecanismos de participación



Grupos étnicos y participación

La participación de los grupos étnicos en la gestión ambiental se concreta en las instancias y en los mecanismos. Respecto de las instancias y según la Ley 99, los indígenas y los afrodescendientes tienen un asiento en el

consejo directivo de todas las CAR del país. En cuanto a los mecanismos, se activa el de consulta previa cuando en el área de influencia de una obra o proyecto hay asentamientos de comunidades indígenas o afrodescendientes, y en el caso de reformas institucionales que pudiesen afectar sus intereses.



Se advierte que la participación de los grupos indígenas y afrodescendientes en los consejos directivos no obedece a probadas razones de conservación de su cultura y de su vinculación al territorio. En cambio, sí está claro en los casos de consulta previa puesto que para convocar a este mecanismo es requisito la certificación de presencia de grupos étnicos en el territorio de influencia del proyecto.

En los medios académicos se cuestionó la vocería de los grupos étnicos que no siempre es asumida por quienes representan su cultura y su vinculación con el territorio, sino por organismos de representación; no es bien visto que la interlocución se haga exclusivamente con las instituciones y se dejen de lado manifestaciones de la cultura organizacional indígena como los *mamas* o los *ancianos*.

Durante los diálogos ambientales, de parte del sector académico hubo cuestionamientos respecto a los voceros de los grupos étnicos, quienes por lo general son instituciones y no siempre representan la cultura de indígenas y afrodescendientes y su vinculación con el territorio.

Otras áreas de gestión

Protección del consumidor y consumo responsable

La gestión ambiental se ha centrado en Colombia, desde los años setenta, en la protección de la naturaleza: aguas, reforestación, flora y fauna. Es el contenido de la gestión ambiental primaria. Con el paso de los años y la evolución de los problemas ambientales, otras áreas

empezaron a ser parte de la protección ambiental especialmente las conectadas con la producción y el consumo. Hoy reviste interés desde el punto de vista ambiental, por ejemplo, el nivel de emisiones electromagnéticas de un teléfono celular y sus posibles consecuencias sobre el cerebro y el sistema nervioso; así mismo los contenidos de los alimentos concentrados suministrados a las vacas, que podrían contener las peligrosas dioxinas neurotóxicas que finalmente se pueden transmitir a los consumidores a través de la leche y toda la cadena alimenticia. Con no poca frecuencia, los procesos de producción establecen una estrecha relación entre la salud pública y lo medioambiental. Así, los colorantes utilizados en la fabricación de un juguete, además de dejar residuos en el agua, en el aire o en los suelos, pueden afectar el sistema neuronal de los niños. En muchas regiones del mundo, los aditivos de los alimentos están en el centro de las disputas de consumidores y ecologistas con las empresas productoras o procesadoras.

Durante los *diálogos ambientales* se encontró siempre la carencia de capacidades financieras, técnicas y tecnológicas para que las entidades del SINA realicen una efectiva gestión de consumo responsable y defensa del consumidor como parte de su gestión ambiental. Por demás, se advierte que con los principios de la Declaración de Río, ya incorporados a la legislación colombiana, habría una herramienta jurídica suficiente para implementar tales conceptos a través de regulaciones a productos y procesos que podrían afectar el medio ambiente y a los consumidores⁸.

⁸ El Principio Nro. 8 de la Declaración de Río dispone: "Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas".



Los principios de la Declaración de Río ya están incorporados en la legislación colombiana y con ellos habría una herramienta jurídica suficiente para implementar conceptos modernos de protección al consumidor y consumo responsable.

Medio ambiente urbano

Como se dijo en el literal anterior, la orientación central de la gestión ambiental colombiana es y ha sido de protección de la naturaleza. Los nuevos problemas ambientales que más afectan el equilibrio mundial, entre ellos el cambio climático, la preservación de océanos y la salud pública, tienen origen esencialmente en actividades y conductas urbanas. Así, la mayor amenaza para los océanos del mundo, según el informe de la Comisión Mundial de Océanos a finales de la pasada década, está constituida por los plásticos que desde todos los rincones del mundo terminan en el mar. El calentamiento climático es atribuible en 52% a las emisiones de vehículos automotores. En las ciudades crecen casi exponencialmente la morbilidad y la mortalidad atribuibles a la contaminación del aire.

Otras modalidades de contaminación que han incurrido en la discusión ambiental de las últimas décadas también son esencialmente urbanas: la contaminación por trepidación, la contaminación visual, la contaminación acústica y la contaminación lumínica.

La estructura ecológica principal, según el Decreto 3600 de 2007, es definida como el conjunto de elementos bióticos y abióticos que dan sustento a los procesos ecológicos principales del territorio y soportan el desarrollo socioeconómico de las poblaciones.

Muy pocas autoridades regionales ambientales o autoridades urbanas, han expedido las correspondientes estructuras ecológicas principales, debido a que la mayoría posee una deficiente capacidad técnica y financiera. Sin embargo, las ya expedidas tienen orientación biótica y descuidan el componente aire. La dimensión de tal deficiencia se hace evidente si se tienen en cuenta cálculos como los hechos por los académicos del área metropolitana del valle de Aburrá, según los cuales se requeriría un área de bosque equivalente a 70 veces la extensión de ese territorio para absorber el CO₂ que allí se genera.

A la mayoría de autoridades regionales ambientales o urbanas les aqueja su poca capacidad técnica y financiera. De ahí que pocas de ellas hayan expedido las correspondientes estructuras ecológicas principales. No obstante, las expedidas descuidan el componente aire.

La orientación que se pretende dar a las estructuras ecológicas principales de las ciudades, a juzgar por los contenidos de los foros y documentos preparatorios, apuntan a considerar tales ambientes metropolitanos como si fueren solamente urbanos. En Copacabana (área metropolitana del valle de Aburrá) residen y laboran campesinos y la agricultura periurbana es importante para la seguridad alimentaria.

Las regulaciones ambientales y de uso del suelo introducidas por la Ley 388 también son objeto de críticas. Las compensaciones en territorio que se derivan de la construcción de nuevos proyectos solo pueden cumplirse en suelos también urbanos, pero las tierras urbanas escasean e imposibilitan en la práctica el cumplimiento de tales compensaciones o encarecen la construcción.



4. Recomendaciones y conclusiones

Se presentan en este numeral y de manera sintética las recomendaciones y conclusiones producto de los *diálogos ambientales* y de las que se espera sean insumo de discusión para la reforma de la Ley Básica Ambiental y la legislación complementaria.

Una de las repetidas afirmaciones encontradas durante el proceso de construcción de este documento apunta a que la reforma legal propuesta por el Gobierno nacional no es necesaria y que su alcance es reducido, por tanto, los objetivos que ella persigue se lograrían con la aplicación de la legislación existente. En consecuencia, el esfuerzo del sector ambiental debe estar más dirigido a la aplicación y al desarrollo de postulados legales y constitucionales no aplicados o no desarrollados aún, como es evidente en varias de las recomendaciones y conclusiones que se plantean a continuación.

La principal conclusión de los diálogos ambientales es que la reforma legal propuesta por el Gobierno no es necesaria y tiene alcance reducido. Entonces, lo que debería hacerse es aplicar la legislación existente.

Conflictos de competencias con entidades territoriales

Como se expresó anteriormente, la reforma ambiental pretendida por el Gobierno nacional fundamentalmente busca cambiar la composición de los consejos directivos

de las CAR. Las restantes pretensiones de la reforma podrían lograrse con la aplicación de la legislación existente, excepto la destinación de parte del impuesto de vehículos para el sector ambiental.

En la vida práctica, los conflictos de la gestión ambiental surgen en materia de competencias sobre todo cuando las entidades territoriales entran en acción. Pues bien, afirma la academia consultada durante los *diálogos ambientales* que con la simple aplicación de los principios normativos consagrados en el artículo 63 de la Ley 99, se resuelven tales conflictos de competencias. Aplicar los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario, mantiene la jerarquía normativa y de ejecución de competencias en el territorio entre Nación, Ministerio, CAR, departamentos y municipios.

El asunto adquiere importancia y aplicación sobre todo en los años recientes, cuando algunos proyectos de alta sensibilidad social y territorial suscitaban actos jurídicos de departamentos y municipios, esgrimiendo argumentos ambientales frente a proyectos de infraestructura vial, generación eléctrica, turismo y minería.

Licenciamiento ambiental

Ordenamiento ambiental del territorio

Los mecanismos de ordenamiento ambiental del territorio han tenido poco desarrollo. Se advirtió aquí, por ejemplo, sobre la estructura ecológica principal o sobre la ordenación de las zonas forestales del país y demás. Por tanto, no existe para los inversionistas, ni para el propio Estado o para el pequeño empresario, la certeza jurídica de las actividades de uso del suelo o explotación de recursos que pueden ser adelantadas en el territorio de casi el país entero. Esto es, el ordenamiento territorial riguroso es la excepción, se limita a las zonas urbanas y algunas rurales ordenadas por los planes de



ordenamiento territorial de los municipios. Por tanto, el esfuerzo del Estado y en especial del SINA, debe dirigirse al ordenamiento ambiental del territorio total (sería lo deseable), de manera tal que queden claros, y por tiempo largo, los usos posibles para el suelo en todo el territorio nacional.

Con ello se minimizarían los conflictos que se han escalado en años recientes sobre titulación minera, o autorización para construcción de infraestructuras hoteleras, viales, energéticas y similares, en zonas con vocación ambiental de conservación, lo que no había sido definido por ningún instrumento del ordenamiento territorial.

Para disminuir los conflictos originados en el uso real o pretendido del suelo, es menester que un instrumento de ordenamiento territorial defina los usos del suelo para todo el país.

Si los usos del suelo están definidos claramente en todo el país por algún instrumento del ordenamiento territorial, el inversionista, la sociedad civil, las comunidades étnicas, y el propio Estado, saben a qué atenerse. Con ello se disminuye la conflictividad por el uso real o pretendido del suelo.

Es evidente que las CAR muestran debilidad en la formulación de determinantes ambientales. A cambio de eso, en el proceso de concertación del ordenamiento territorial con los municipios, lo que hacen es recomendar estudios y la ejecución de unas acciones que no alcanzan el carácter de determinante ambiental. Así se pierde la visión de región que sobrepasa los límites municipales. Si las CAR redoblan esfuerzos (con recursos previamente

asignados) y los municipios reciben mejor asistencia técnica de parte de éstas y desde los departamentos, los usos del suelo quedarán claros para todos.

Más que con esfuerzos de reforma legislativa, ese ordenamiento ambiental del territorio nacional se logra con decisión política.

Licenciamiento minero único

Como bien lo abordamos en páginas anteriores, los proyectos de exploración minera no requieren del trámite de licencia ambiental pero sí el de permisos múltiples. Se ha propuesto entonces desde los *diálogos ambientales* el trámite de una sola licencia ambiental global y que sea válida para todas las cuatro fases del respectivo proyecto minero: exploración, explotación, retiro y cierre. Siempre con participación comunitaria activa y capacitada para opinar y decidir. Por demás, deberán ser contemplados mecanismos de vigilancia y control permanentes por parte de las autoridades y con participación eficaz de las comunidades.

Debido a las características, sensibilidad y dimensiones de los proyectos mineros, la entidad competente para tales licenciamientos únicos aquí propuestos debe ser la ANLA.

La ANLA es la autoridad competente para expedir los licenciamientos únicos, por las características, dimensiones y sensibilidad de los proyectos mineros.

La participación comunitaria en materia de acompañamiento, control ciudadano a proyectos energéticos y mineros debe ser un asunto manejado desde el gobierno local. Se propone entonces que las alcaldías coordinen todo lo relacionado con participación en tales casos.



Ajustes y precisiones al tipo de autorización ambiental requerida

Ahora bien, tal como quedó planteado antes, es evidente la falta de claridad sobre el tipo de autorización que requerirían muchos proyectos o intervenciones. En consecuencia se hacen exigencias contradictorias entre una u otra autoridad (ambiental o no). Un mecanismo que permitiría superar el problema, y que es acogido en otras legislaciones, es la definición genérica de la naturaleza de los proyectos, sus eventuales implicaciones ambientales y por tanto, el tipo de autorización de contenido ambiental que es requerida: permiso, declaración de impacto ambiental o licencia ambiental.

La normatividad marco debe permitir espacio de actualización según el estado de avance de la técnica o la investigación. Así por ejemplo, la norma marco establece que la instalación de un establo para más de doscientas reses requiere licencia, pero los requisitos técnicos, biológicos, de ambiente, de características de la construcción, de tratamiento de aguas, etcétera, son definidos por normas de menor jerarquía (resoluciones) que se ajustan con el avance de la tecnología que va apareciendo en el mercado para la ganadería de establo, o con el resultado de investigaciones sobre las propiedades fertilizantes de las heces bovinas o su posible capacidad de saturación del suelo. La competencia reguladora marco para tales casos debe ser asumida por el Ministerio de Ambiente, y la reglamentación y aplicación a zonas específicas puede ser regulada mediante resoluciones por las CAR y hasta por los departamentos.

La regulación marco para los tipos de autorizaciones ambientales debe ser competencia del MinAmbiente, mientras la reglamentación y aplicación en zonas puntuales debe recaer en las CAR y los departamentos.

Financiación del sector ambiental

Asignación simultánea de competencias y recursos

Las nuevas competencias asignadas a las entidades del SINA, en especial a las CAR, deben definir los recursos con los cuales se ejecutarán. El rango que merece esta práctica, para reducir conflictividad en la definición de competencias a las instituciones del SINA, es de "principio de toda la gestión ambiental". Se resolvería con la introducción de apenas un artículo en la Ley 99, indicando que toda asignación de competencias nuevas a cualquier entidad del SINA debe definir la fuente de recursos con los que se financiará. Así puede cambiarse la destinación de un recurso preexistente en la respectiva entidad o el Estado estaría obligado a hacer asignación de recursos adicionales.

Mecanismos de equidad regional

El Fondo de Compensación Ambiental, que opera con recursos concursables, ofrece apenas una alternativa para la ejecución de proyectos, pero no es suficiente para el cumplimiento de otras funciones y competencias, aún cotidianas y de funcionamiento por parte de las CAR. Un claro ejemplo es el caso de Corpomojana.

Las inequidades entre regiones o entre autoridades con centros urbanos o infraestructuras de generación eléctrica con alta capacidad contributiva, no siempre son atribuibles a la buena o a la mala gestión del organismo SINA (generalmente las CAR). Por tanto, debe establecerse un mecanismo de compensación financiera que busque equidad regional. Quizás como ejemplo podrían servir los mecanismos ya ajustados en el país para el Sistema General de Regalías. En virtud de aquel sistema, los recursos captados por el Estado por concepto de regalías, van a un fondo nacional desde donde se



hacen distribuciones según criterios de equidad regional y prioridades de gobierno. Así podría ser destinado un porcentaje considerable (20% quizás) de todas las sobretasas ambientales del país y las transferencias ambientales del sector eléctrico, a un fondo concursable para la ejecución de proyectos ambientales regionales por parte de las CAR y de todas las entidades del SINA. El fondo puede ser manejado por el Ministerio de Ambiente de la misma manera que se hace con el Fondo Nacional Ambiental⁹.

Actividades de alta rentabilidad y altos costos de control ambiental

El crecimiento exponencial de las actividades mineras, petrolíferas y energéticas en el país, durante los últimos diez años, ha multiplicado los ingresos de la Nación por tales conceptos a través del sistema de regalías. Pero así mismo ha multiplicado los costos de control y vigilancia a esas mismas actividades por parte de las entidades SINA, en especial de las CAR. Entonces, los ingresos son para la Nación y los costos para las CAR. Se propone desde uno de los *diálogos ambientales* en la región, que el Sistema de Regalías contemple también recursos de inversión para que las CAR cumplan sus tareas de vigilancia y control a las actividades mineras, energéticas y petroleras.

Valoración económica de los servicios ambientales¹⁰

Se imponen con rapidez en el mundo entero los mecanismos de valoración, compensación y pago por servicios de los ecosistemas como un componente básico

de la financiación a la gestión ambiental. El proyecto gubernamental de reforma a la Ley 99 no los incluye. Quizá tímidamente tiene un pequeño ingrediente de este concepto la pretendida transferencia automática a las CAR del 8% del impuesto a los vehículos.

La propuesta es incorporar a la Ley 99 un principio de valoración, compensación y pago por servicios de los ecosistemas, el cual permita desarrollos reglamentarios posteriores.

La discusión nacional sobre el tema es apenas incipiente. Se propone entonces incorporar un principio o lineamiento en la reforma a la Ley 99 que permita desarrollos reglamentarios posteriores tales como:

- **Compensaciones por sumideros de CO₂:** la vegetación de los pequeños municipios presta servicios de sumidero de CO₂, frente a las emisiones de los automotores o las industrias urbanas. Opera ya la experiencia del BancO₂ de Cornare. A nivel internacional, algunas legislaciones permiten a las empresas beneficios tributarios por inversiones en conservación de bosques nativos, con vinculación de pobladores.
- **Transferencias por conservación del agua:** el servicio ambiental más frecuente de cualquier ecosistema es el suministro de agua. Se sugiere el impulso a pagos y transferencias adecuadas desde las ciudades por la conservación de los ecosistemas que suministran el agua. Incluir en la factura de acueducto un rubro separado y específico como pago por la conservación del ecosistema que suministra el agua, se constituye además en medida de educación ambiental.

⁹ Reglamentado por el Decreto 4317 de 2004.

¹⁰ Cfr.: *Integración de los servicios ecosistémicos en la planificación del desarrollo*. Quito: GIZ, 2012.

Se utiliza en este documento la denominación "Valoración económica de servicios ambientales" en su sentido más amplio y para entender con ella también los mecanismos de compensación ambiental.



- **Valoración de los servicios de polinización de los insectos¹¹:** Uno de los servicios ecosistémicos menos valorado es el de polinización. La presión de urbanización y la monocultura han desplazado a los polinizadores. El valor de su servicio ha sido objeto de reflexiones más que de estudios. Y toda vez que no existen cifras ciertas ni investigación numérica, se sugiere el impulso de prácticas voluntarias y/o concertadas, entre productores agrícolas y propietarios de predios circundantes que conservan los polinizadores. Por tanto, más que modificación de ley se lograría esa valoración a través de prácticas de responsabilidad ambiental empresarial.
- **Conservación del paisaje:** Desde la política pública, tal vez la primera expresión que implementó el pago o la compensación por servicios ambientales fue el reconocimiento de 'subsídios' estatales a los campesinos suizos que conservaban sus predios con características y paisaje rurales. La medida se denominó "Cuidadores del paisaje" (Landschaftspfläger). La aplicación de una medida similar en nuestro medio sería válida para la justificación de inversiones sociales y de productividad tradicional que conserven la ruralidad a veces atropellada por la expansión urbana, o el cambio de vocación económica de los suelos. Así con tal medida podrían conservarse entornos rurales tradicionales en las inmediaciones de los centros urbanos. La agricultura periurbana que suele no ser rentable por razones de costos del suelo, podría encontrar alivio a través de medidas de compensación por conservación del paisaje.

Como se advierte, la aplicación de tales medidas no demandaría reformas legales.

Impuestos verdes

La financiación ambiental moderna se hace también con lo que los técnicos llaman "los impuestos verdes". Esos impuestos pretenden un cobro anticipado por eventuales daños ambientales de la actividad generadora. Las prácticas más frecuentes en el mundo gravan con tales impuestos a los combustibles y la circulación de los vehículos automotores. Otra de las modalidades frecuentes es el gravamen a algunos embalajes como latas y plásticos.

La propia Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, ha hecho reparos a la tímida implementación de los impuestos verdes en el país y propone incrementar la tributación a la gasolina, al ACPM y a la minería, incorporando así el concepto de impuestos verdes¹².

La propuesta gubernamental de reforma contempla la transferencia de 8% del impuesto de vehículos automotores a las respectivas CAR. No se trata de un impuesto verde 'nuevo'. Los departamentos y municipios que recaudan el impuesto, verán disminuidos sus recursos con tal transferencia. Y si de impuestos verdes se trata, mejor se podría aumentar el actual impuesto a los vehículos en ese mismo porcentaje y destinar el incremento a la gestión ambiental de las CAR respectivas.

Como se dijo en la parte diagnóstica del escrito presente, los alcaldes se quejaron de que los municipios tengan que asumir los altos costos de disposición, entre otros, de las botellas de plástico y las latas. Pues bien, justo esos dos tipos de embalajes han sido gravados con frecuencia en otras legislaciones con impuestos verdes.

¹¹ Instituto Alexander von Humboldt. (2014). *Polinizadores en Territorio Colombiano*. Bogotá.

¹² La República, 11 de abril de 2014, *OCDE propone más impuestos para gasolina, petróleo y minería*. Consultado el 1 de junio de 2014 en: http://www.larepublica.co/ocde-propone-m%C3%A1s-impuestos-verdes-para-gasolina-petr%C3%B3leo-y-miner%C3%ADa_110161.



Su implementación desestimula la producción de los mismos y contribuye al uso adecuado de materiales. Nuestro vecino Ecuador muestra grandes avances en el impuesto verde a botellas plásticas y latas para bebidas. Se requiere pues la introducción en Colombia de dichos gravámenes.

Los impuestos verdes son un cobro anticipado por eventuales daños ambientales que ocasionan actividades como el transporte automotor, el uso de combustibles, y el embalaje y envasado en plástico.

Participación ciudadana

De acuerdo con los resultados de la encuesta aplicada y otros aportes recibidos durante los *diálogos ambientales*, las instancias y los mecanismos de participación son poco conocidos, utilizados y valorados en su justa medida. Su viabilidad pues, demanda ajustes:

- Incrementar la pedagogía sobre la participación ciudadana en el sector ambiental, lo que fortalecerá al mismo tiempo la ilustración técnica de la comunidad para que esté habilitada para decisiones y opiniones ilustradas más que moldeadas por intereses y apasionamientos. Es esta una función elemental que debe ser impulsada por las alcaldías.
- Simplificar los mecanismos de participación ciudadana y reducir su número.
- Definir por parte del Ministerio del Interior, en un proceso construido con participación comunitaria, las

características de lo indígena y lo afrodescendiente, a fin de que los procesos de Consulta Obligatoria en materia ambiental se circunscriban a los aspectos vinculados con protección ambiental y territorial en comunidades genuinamente indígenas y afrodescendientes.

Composición de los consejos directivos de las CAR

- Mantener la mayoría regional en la composición de los consejos directivos de las CAR: el proyecto de reforma está orientado a aumentar el número de miembros del Gobierno nacional en detrimento de la representación regional. Proceder en contrario, heriría hondamente el carácter regional, descentralizado y autónomo de las CAR y se constituiría en un paso más hacia la recentralización.
- Mantener participación de las ONG y los gremios de la producción: No reside en ellos la politización ni la corrupción en las CAR, como pretende hacerlo ver el proyecto del Gobierno nacional.

El debilitamiento de la participación regional en los consejos directivos de las CAR a través de la reducción del número de alcaldes, eliminación de las ONG y de los gremios de la producción, no asegura la eliminación de posibles prácticas corruptas o de clientelismo político en tales organismos. A manera de réplica se argumenta que los representantes del Gobierno nacional (cinco asientos) también tendrían capacidad de manipulación con alcaldes y/o con gobernadores a través de destinación de recursos públicos o favores indebidos. De la misma manera se podría constituir una mayoría en los consejos, que por el solo hecho de ser mayoría alineada con el Gobierno central no la hace impoluta, incorruptible y perfecta. Esa mayoría del Gobierno nacional también puede degenerar en corrupción, clientelismo y favores políticos.



Capacidad investigativa en el SINA

Se recuerda que las competencias de los institutos técnicos ambientales están concentradas en la biodiversidad. Por esta razón, otras áreas y temas técnicos de la gestión moderna ambiental, tales como la protección del consumidor (dioxinas en los alimentos de origen vegetal o animal, calidades sanitarias de los huevos, trazas tóxicas en la leche, materiales de construcción que son cancerígenos, etcétera) o como la prevención ante riesgos del medio ambiente urbano (radiación ultravioleta, ozono superficial, ruido, contaminación electromagnética), no tienen un soporte técnico para la toma de decisiones por parte de las autoridades. Esas tareas son asumidas en otras legislaciones por entidades gubernamentales con algún grado de autonomía y enorme capacidad técnica. En el caso alemán, las asume la Agencia Federal Ambiental (*Umweltbundesamt*). Sus estudios son el soporte para la toma de decisiones sobre política ambiental en todo el aparato estatal, que para el caso colombiano sería el SINA. No existe pues una institución o sistema especializado en investigación y soporte de decisiones de contenido técnico para la gestión y la toma cotidiana de decisiones de las entidades del SINA ni en el sistema judicial.

Se propone entonces la creación de un instituto (o funciones asignadas a uno de los ya existentes) especializado en investigación ambiental técnica y moderna, en especial vinculado a la protección del consumidor, a los asuntos de riesgo y a dar soporte a las decisiones del SINA y de la rama judicial. Con ello, además, se elimina la distracción de las autoridades ambientales cuando se convierten en auxiliares de la justicia.

Un instituto especializado en investigación ambiental técnica y moderno aportaría a la protección del consumidor, a la gestión del riesgo y a las decisiones de las autoridades ambientales y judiciales.

Medio ambiente urbano

- Medio ambiente urbano: incorporar a la legislación componentes de medio ambiente urbano que por demás están estrechamente vinculados a la gestión del riesgo y a la ordenación ambiental del territorio urbano y periurbano. De cierta manera, son conceptos que se aplican en algunos medios pero por iniciativa propia. No hacen parte del cumplimiento de legislación o directrices nacionales.
- Permitir las áreas de compensación en zonas rurales. Se requiere regulación de la Ley 388 para no perder de vista el objetivo legal de oxigenar las áreas urbanas y no saturarlas con construcciones.
- Contratos de 'custodia del territorio' que pueden resultar más baratos que comprar. Así se respeta la vida rural en zonas metropolitanas y puede ser aplicado también a zonas de protección.

Otras áreas de gestión ambiental

Protección del consumidor

La protección al consumidor colombiano está centrada en la calidad del producto y en el precio¹³. El Estatuto del Consumidor, expedido en 2011, contempla algunos conceptos que equivaldrían a la protección del consumidor desde el punto de vista de la salud y el medio ambiente, pero son insuficientes para considerarlos como implementación del concepto de protección del consumidor que busca salvaguardar la salud y el medio ambiente.

Con el desarrollo de la normatividad vigente podrían introducirse las medidas más aplicadas en el mundo:

¹³ El Estatuto del Consumidor está contenido en la Ley 1480 de 2011.



- Información eficaz al consumidor sobre los ingredientes de los alimentos en caracteres destacados. Se hace énfasis en aditivos para alimentos respecto de los cuales no existe certeza científica sobre sus repercusiones en la salud, pero que son combatidos por los ambientalistas del mundo. Ejemplo los colorantes para alimentos. De la misma manera, esa información eficaz al consumidor incluye los productos de higiene y cosmética respecto de los cuales existe poca investigación sobre implicaciones a la salud.
- Información sobre el origen de los productos: las prácticas productivas agrícolas e industriales tienen características regionales determinadas por la aplicación de insumos agrícolas, por la calidad de los suelos o por los procesos industriales contaminantes. Cuando el consumidor es informado sobre los orígenes de los productos que pretende consumir, puede decidir si con su compra contribuye o no a la contaminación previa ocasionada en el proceso industrial o en las prácticas agropecuarias. O con tal conocimiento deducirá si su compra causa posibles daños ambientales posteriores o afecta su salud.
- Retoma obligatoria de algunos elementos que pueden tener repercusiones graves sobre el medio ambiente. Para el caso colombiano se han desarrollado unas medidas obligatorias, otras pedagógicas y otras voluntarias para la retoma de celulares, pilas, baterías, insecticidas y similares. La protección del medio ambiente no aconseja que las medidas de retoma sean voluntarias, como el caso de los celulares en

Colombia. Por tanto, la propuesta apunta a que se amplíe la lista de los desechos sometidos a retoma obligatoria por cuenta de los propios productores y a que las medidas sean más rigurosas.

Consumo responsable

La implementación de prácticas obligatorias de consumo responsable se puede sustentar en el Principio 8 de la Declaración de Río (1992). Todos los principios de esa Declaración fueron incorporados expresamente a la legislación colombiana a través de la Ley 99 (Art. 1°).

Entre las prácticas de consumo responsable regulado que son más reiteradas y aplicables en nuestro medio, se contarían:

- Retoma obligatoria de empaques por parte de los productores. Los envases de plástico en todas sus modalidades (para bebidas y para productos de limpieza y de higiene).
- Regulación de la cantidad de materias primas escasas o de alto impacto ambiental, que pueden ser utilizados en algunos productos. Se podrían regular por este conducto los empaques de tetrapack o la utilización de aluminio para envases que no son indispensables.
- Prohibición de uso de algunos materiales o procesos. Se cuentan como aplicados ya en otras legislaciones: vajilla desechable en algunos medios, o asbesto o cemento blando en las construcciones.



Resumen problemas-soluciones detectados en los diálogos ambientales

Aspecto	Diagnóstico	Propuestas
Funciones y competencias del SINA	Falta claridad en delimitación de competencias.	Aplicar principios normativos de Ley 99 para dirimir conflictos de competencias.
	CAR con nuevas funciones pero sin recursos para cumplir con ellas.	Asignación simultánea de competencias y recursos: agregar a la Ley 99 un artículo para garantizar la asignación de recursos.
	Deficiente capacidad técnica y de investigación para soportar decisiones.	Crear un instituto especializado en investigación ambiental que incluya en su especialidad los asuntos de protección del consumidor, ordenamiento territorial y gestión de riesgo, o asignarle esas funciones a una institución ya existente.
	Baja capacidad de las CAR para ordenamiento territorial.	Definir los usos del suelo en todo el país. Asignar recursos a las CAR para que puedan dar asistencia técnica a los municipios.
	Desgaste de las CAR en apoyo a la justicia.	Crear instituto especializado en investigación ambiental o asignarle esas funciones a uno ya existente.
	Municipios tienen escasas competencias y corren con el costo político de los impuestos.	Restablecer competencias anteriores de los municipios y centralizar en el poder local todos los procesos de participación para la protección ambiental. Dar educación al contribuyente.
Licenciamiento ambiental	Los tipos de autorizaciones no son uniformes en todo el país, ni siquiera a nivel de ecosistemas o cuencas.	Ajustes y precisiones al tipo de autorización ambiental requerida: tipificar genéricamente los proyectos y sus implicaciones para definir los tipos de autorizaciones. Normatividad marco debe actualizarse según avances técnicos e investigativos. Competencia reguladora marco para MinAmbiente. Reglamentación y aplicación en zonas específicas regulada por las CAR.
	Múltiples autorizaciones a la minería, por diferentes autoridades y no hay seguimiento a las implicaciones ambientales de los proyectos mineros.	Licenciamiento minero único para todas las fases, expedido por ANLA. Participación comunitaria activa, capacitada para decidir y coordinada por alcaldías locales. Mecanismos de vigilancia y control permanente de autoridades. Que el Sistema General de Regalías contemple recursos para que las CAR puedan vigilar y controlar las actividades mineras, energéticas y petroleras.
	Capacidades insuficientes del SINA: financieras, técnicas y tecnológicas. Sólo la ANLA tiene esas capacidades.	Fortalecimiento de los recursos de las entidades regionales del SINA.



KAS Paper

Aspecto	Diagnóstico	Propuestas
Financiamiento del SINA	Sobretasa ambiental al impuesto predial: inequidad entre las CAR urbanas que reciben mucho y las CAR rurales que reciben poco.	Mecanismos de equidad regional: un porcentaje de todas las sobretasas ambientales y transferencias del sector eléctrico recaudadas en el país destinado a un fondo nacional desde donde se distribuye el dinero con criterios de equidad regionales y prioridades de gobierno (similar al Sistema General de Regalías).
	Transferencias del sector eléctrico: inequidad entre las CAR que quedan en zonas de termo e hidroeléctricas y las demás.	
	Ecosistemas estratégicos sin recursos adicionales porque en esos territorios no se paga predial, pero se necesita dinero para conservarlos y protegerlos.	Impuestos verdes que pretenden un cobro anticipado por eventuales daños ambientales de la actividad generadora (por ejemplo, vehículos y combustibles).
	Pago por servicios ambientales está poco desarrollado en el país.	Valoración económica de los servicios ambientales: incluirla en la reforma a la Ley 99 para hacer desarrollos reglamentarios posteriores.
Participación ciudadana	Instancias de participación: los ciudadanos no las perciben como útiles ni les creen.	Capacitar a la ciudadanía. Simplificar de los mecanismos de participación en el sector ambiental.
	Conocimiento de mecanismos de participación es bajo: se conocen sobre todo los que defienden y reivindican derechos, mientras los que implican compromiso y aporte de la ciudadanía son menos conocidos.	
	Utilidad de mecanismos de participación: se cree que son más útiles los que defienden y reivindican derechos, aunque los que implican compromiso y aporte de los ciudadanos son bien valorados.	
	Utilización de mecanismos de participación: se utilizan más los más conocidos y los menos utilizados son aquellos de alta complejidad jurídica.	
Grupos étnicos y participación	Inapropiada vocería de las comunidades indígenas y afrodescendientes en los órganos y en los mecanismos de participación.	Desde MinGobierno definir qué es afrodescendiente y qué es indígena para que las consultas se hagan con comunidades que verdaderamente lo sean.
Otras áreas de gestión	Consumo responsable y protección del consumidor: entidades SINA sin capacidad para gestionar estos asuntos.	Desarrollar la normatividad vigente para que el consumidor esté bien informado sobre origen, procesos e ingredientes de lo que compra. Desarrollar la normatividad vigente para retoma obligatoria de elementos que pueden repercutir sobre el medio ambiente. Desarrollar la normatividad para aplicar los principios de la Declaración de Río que están incorporados en la Ley 99.
	Medio ambiente urbano: las ciudades son las que más contaminan y se tratan como "ambientes urbanos", pero deben abordarse como partes de ecosistemas.	Incorporar directrices al respecto en la legislación. Ajustes a los sistemas de compensación de áreas por construcción. Protección a la agricultura periurbana.

