



Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olóza



La Suma de Todos
CONSEJERÍA DE INMIGRACIÓN
Comunidad de Madrid

Con el apoyo de la fundación



Konrad Adenauer Stiftung



Objetivo del Observatorio Legislativo

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.



Hoja de vida del proyecto

- **Nombre del proyecto:** "por medio de la cual se introducen algunas normas que coordinan el Sistema Nacional Ambiental (SINA), se reorganiza la expedición de licencias y demás autorizaciones ambientales, y se dictan otras disposiciones".
- **Número del proyecto de ley:** 38 de 2008 Senado.
- **Autor:** senador Rodrigo Lara Restrepo.
- **Ponente:** senador Jorge Enrique Vélez.
- **Gaceta del Congreso:** 466 de 2008.
- **Estado actual:** pendiente ponencia para primer debate.



www.icpcolombia.org



La protección de los recursos naturales y la promoción del desarrollo sostenible, son algunos de los temas fundamentales que han ocupado la agenda pública en las últimas décadas. Los efectos del cambio climático y la destrucción de ecosistemas provocados por la sobreexplotación de los recursos naturales, han puesto en evidencia la necesidad de generar modelos de desarrollo sostenible, que hagan compatible la racionalización del uso de los recursos naturales y la búsqueda del desarrollo económico, como forma para garantizar el bienestar integral de las comunidades. Este requerimiento es de particular importancia en países como Colombia, los cuales deben velar por la protección de sus recursos ambientales al tiempo que adelantan procesos de industrialización y diversificación de sus actividades económicas.

Por esta razón, desde hace dos décadas se ha venido impulsando en Colombia la conformación de un marco normativo e institucional en materia ambiental, con el objetivo de garantizar la protección de los ecosistemas y la biodiversidad del país, así como el aprovechamiento del potencial ambiental como motor del desarrollo económico y social. Para ello, la Ley 99 de 1993 estructuró el Sistema Nacional Ambiental (SINA) para que a partir de este se dirigieran las políticas del sector medioambiental, a través de una serie de instituciones tanto en el ámbito nacional como en el descentralizado. Además, se crearon las licencias y autorizaciones ambientales como forma para garantizar que las actividades privadas que tuvieran efectos sobre el medio ambiente, fueran debidamente controladas por las autoridades, con el fin de reducir el impacto de las externalidades negativas generadas por la actividad económica.

Así, fue radicado en el Congreso un proyecto de ley que busca fortalecer el SINA, definir las relaciones entre el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), y reorganizar la expedición de las licencias y autorizaciones

Sistema Nacional Ambiental

Contexto



ambientales. El proyecto contempla importantes medidas como la restricción de la función reglamentaria de las CAR, la creación de un sistema de control para la actuación de las CAR por parte del Ministerio, disposiciones en materia de revocatoria y suspensión de las licencias ambientales y otras medidas para garantizar la seguridad jurídica en materia ambiental.

Estas modificaciones revisten una gran importancia para el buen funcionamiento del SINA, así como para la búsqueda de un desarrollo económico sostenible para el país pues, a pesar de los avances logrados en términos institucionales con la Ley 99 de 1993, la gestión ambiental es débil debido a la falta de parámetros claros de planeación, sistemas de información confiables y mecanismos de control efectivos para el otorgamiento de las licencias ambientales. Así mismo, la desarticulación de las políticas nacionales y regionales, provocada por la ausencia de una clara distribución de las funciones entre las autoridades ambientales del nivel central y descentralizado, ha obstaculizado el desempeño adecuado del SINA.

Según el informe de la Procuraduría General de la Nación sobre "Seguimiento a permisos, autorizaciones y concesiones otorgadas por las autoridades ambientales" en 2007, la falta de claridad sobre las funciones de las CAR ha permitido que estas excedan su mandato legal, atribuyéndose funciones de reglamentación ambiental que distorsionan la aplicación de la política nacional en esta materia. Igualmente, el Índice de Transparencia Nacional de 2005 de la Corporación Transparencia por Colombia, calificó a las CAR como unas de las entidades públicas con mayor riesgo de corrupción, situación alarmante ya que son ellas las encargadas de otorgar licencias y autorizaciones ambientales para la realización de actividades económicas en las distintas regiones del país. Esto, debido principalmente a la ausencia de mecanismos de monitoreo y control de las actividades de las CAR, que además las ha convertido en eslabones aislados en la implementación de la política nacional ambiental.



Los grandes temas del proyecto

Objetivos del proyecto

- ▶ Reorganizar y coordinar el funcionamiento del SINA, en particular lo concerniente a las relaciones entre las CAR y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- ▶ Modificar la reglamentación sobre expedición, publicidad, suspensión y revocatoria de licencias y demás autorizaciones ambientales.

1. Principios generales para el ejercicio de las funciones ambientales

Hoy en Colombia no existe una autoridad única en materia ambiental, pues esta función es realizada por un amplio número de entidades definidas en la Ley 99 de 1993. En primer lugar está el SINA que es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios ambientales consagrados en la ley, el cual está integrado por el Ministerio de Ambiente, las CAR, el Consejo Nacional Ambiental, las autoridades ambientales urbanas y cinco institutos de investigación. Las CAR son definidas en la Ley 99 de 1993 como "entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad

geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, con autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente". Por su parte el Consejo Nacional Ambiental –conformado a su vez por el Departamento Nacional de Planeación, la Contraloría General de la República, la Procuraduría y la Policía ambiental– las autoridades ambientales urbanas¹ y cinco institutos de investigación. Por último, la ley otorga algunas funciones en materia ambiental a los entes territoriales, departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas.



Corte Constitucional, en el sentido de diferenciar las disposiciones en materia ambiental correspondientes al nivel nacional y regional, y así preservar la autonomía de los entes territoriales y las CAR.

No obstante, para evitar que dicha autonomía se convierta en una justificación para la ausencia de control en la expedición de regulaciones especiales por parte de las CAR en materia ambiental, el proyecto dispone que estas corporaciones no pueden establecer de forma unilateral normas o medidas de policía ambiental distintas a las previstas por el legislador, el gobierno nacional, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y las demás autoridades regionales o locales. Con esta disposición, se pretende inhibir la proliferación de regulaciones, licencias y autorizaciones en las distintas regiones del país, que distorsionen la política ambiental nacional y creen inseguridad jurídica para los inversionistas. Además, esta medida procura definir claramente límites para el ejercicio de las funciones de las CAR, las cuales sólo pueden ejercer la autoridad que les ha sido atribuida por ley, que consiste en la ejecución de políticas, planes y programas ambientales definidos por la ley o el Ministerio.

Cuadro 1. Estructura del Sistema Nacional Ambiental*



Fuente: <http://www.humboldt.org.co/chmcolombia/sina.htm>, consultada el 15 de agosto de 2008.

Las funciones ambientales ejercidas por entidades territoriales están regidas por los principios generales de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario, por medio de los cuales se busca garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la nación, así como integrar la política local, regional y nacional en materia ambiental.

El proyecto de ley que hace tránsito en el Congreso propone reestructurar estos

principios normativos, con el fin de establecer claramente la relación entre las entidades territoriales y descentralizadas, y el ámbito nacional. Para ello, se busca suprimir en este aparte la disposición que permite apelar los actos administrativos expedidos por los entes territoriales y las CAR, así como la necesidad de que el Ministerio decida sobre la conveniencia de estos actos. Con esto se pretende modificar la legislación con arreglo a las sentencias de la

2. Remisión de actos administrativos y contratos

Uno de los intereses del proyecto al reorganizar el SINA es articular las actuaciones de las CAR como entidades autónomas, con la política nacional en materia ambiental dirigida por el Ministerio de Ambiente, evitando así que la autonomía de las corporaciones la convierta en una "rueda suelta" dentro de la estructura del sistema ambiental.

No obstante, debido a que diferentes sentencias de la Corte Constitucional² han declarado inexecutable las disposiciones legales que prevenían el ejercicio de fiscalización de

1 Las autoridades ambientales urbanas son los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana es igual o superior a un millón de habitantes, lo que les permite ejercer en el perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Car, en lo concerniente al medio ambiente urbano.

2 Sentencias C-894 de 2003, C-554 de 2007 y C-462 de 2008.

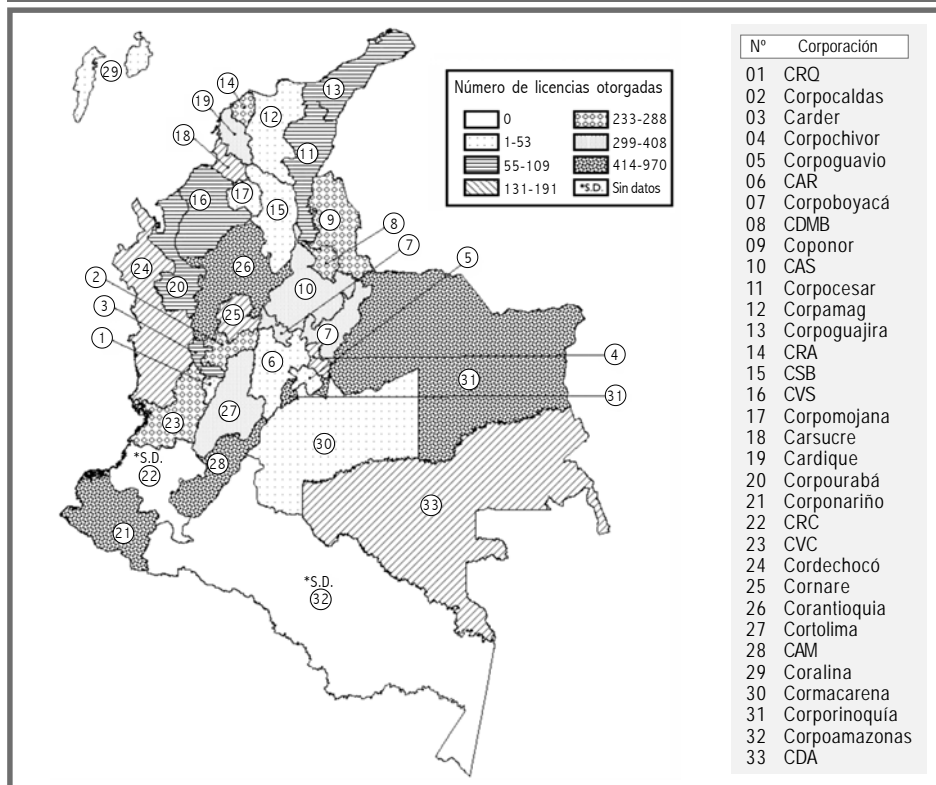
las CAR por parte del Ministerio, el proyecto de ley propone un nuevo diseño de control, en el que se mantiene la autonomía de las corporaciones, pero se establece un mecanismo que le permita vigilar los actos administrativos que estas producen.

- Este nuevo sistema de control se basa en la obligación de las CAR de enviar copia al Ministerio de Ambiente, de cada uno de los actos administrativos y contratos estatales que expidan o celebren, para su revisión y confrontación con la reglamentación ambiental vigente. Sin el cumplimiento de este requisito, los actos administrativos no producirán ningún efecto, es decir no serán exigibles ante terceros. En caso de que el ministerio encuentre vicios o irregularidades en los actos o contratos remitidos, podrá iniciar los procedimientos legales pertinentes para invalidarlos.
- Adicionalmente, el proyecto contempla una nueva causal de suspensión de los actos administrativos expedidos por las CAR, cuando exista un peligro o daño grave e irreversible que afecte el medio ambiente o cuando se amenacen de manera grave los derechos colectivos al patrimonio público y la moralidad administrativa. La decisión de suspender un acto administrativo por esta causal estará a cargo de los jueces y contra esta sólo procederá el recurso de reposición.
- Por otra parte, con base en las consideraciones de la Corte Constitucional sobre la autonomía de las CAR, el proyecto remueve de las funciones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la aprobación de los estatutos de estas corporaciones, así como de las reformas que los modifican o adicionan.

3. Expedición de requisitos y permisos ambientales

- La reglamentación vigente en Colombia sobre expedición de licencias ambientales, permite que las CAR, en uso de su autonomía, creen una serie de requisitos para la realización de actividades privadas que afecten o modifiquen el medio ambiente, como permisos, viabilidades y autorizaciones. Esta facultad ha posibilitado, según la Procuraduría General de la Nación, la proliferación de requisitos ambientales no contemplados expresamente en la ley en las distintas regiones, los cuales restringen la iniciativa privada, crean distorsiones en la economía y constituyen una intervención estatal inadecuada en las actividades económicas.
- Según la Procuraduría, estas atribuciones regulatorias y reglamentarias de las CAR no encuentran fundamento en el ordenamiento legal y constitucional, dado que en la reglamentación que ha emitido el Congreso sobre estas corporaciones, no se han asignado funciones que les permitan

Mapa 1. Número de licencias otorgadas por las Car



Fuente: Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2005-2006. Contraloría General de la Nación.

reglamentar normas superiores o establecer requisitos especiales que restrinjan la iniciativa privada, por lo que las CAR no pueden adjudicarse de forma autónoma estas atribuciones.

- Para evitar la proliferación de estos permisos y clarificar el alcance de las atribuciones de las CAR, el proyecto modifica el artículo 53 de la ley 99 de 1993, estableciendo límites a la expedición de permisos, concesiones, viabilidades y autorizaciones por parte de las CAR a los casos específicos fijados por el gobierno nacional, es decir, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- En el mismo orden de ideas, el proyecto de ley modifica algunas de las funciones que establece la Ley 99 de 1993 sobre las CAR, con el objetivo de restringir el otorgamiento de licencias y demás autorizaciones ambientales³ por parte de estas corporaciones a los casos específicos previstos en la ley, limitando así su autonomía en este sentido.

4. Revocatoria o suspensión de licencias ambientales

- La revocatoria y suspensión de las licencias y otras autorizaciones ambientales, es otro de los puntos que ha generado conflicto entre los diferentes niveles del SINA, dado que en la legislación vigente no es claro qué autoridades o entidades están autorizadas para llevar a cabo dichas acciones y en qué casos específicos. Para solucionar este inconveniente, en el proyecto se modifica el artículo 62 de la Ley 99 de 1993, aclarando

que la revocatoria o suspensión de las licencias puede llevarla a cabo la misma autoridad que las otorgó o el Ministerio como máxima autoridad jerárquica del SINA.

- El proyecto plantea también una ampliación de los posibles escenarios de aplicación de la revocatoria y suspensión de las licencias y demás autorizaciones ambientales, pues en la Ley 99 de 1993 sólo constituían causales para ello el incumplimiento de las condiciones y exigencias establecidas en el acto de otorgamiento de la licencia, mientras que en el proyecto se consagra también como causal el incumplimiento de términos, condiciones, obligaciones o exigencias consagradas en la ley, los reglamentos o en el mismo acto de otorgamiento.
- El incremento de las causales para la suspensión o revocatoria de las licencias ambientales va acompañado de la creación de un procedimiento que brinda mayores garantías a los beneficiarios de las mismas, ya que establece que antes de proceder a la revocatoria o suspensión se requerirá por una sola vez al beneficiario, para que éste corrija el incumplimiento en el que ha incurrido o presente las explicaciones que considere necesarias sobre las causas que han motivado su actuación.

3 Las licencias ambientales son una "autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada" (Ley 99 de 1993, artículo 50)

5.

Delegación de funciones de las Car

- La ley 99 de 1993 contempla la posibilidad de que los Consejos Directivos de las CAR deleguen las funciones propias de estas corporaciones en otras entidades públicas o personas jurídicas privadas, con excepción de sus facultades sancionatorias. En este sentido, la norma permite a las CAR trasladar a las entidades territoriales –departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas– la función de otorgar licencias, concesiones, permisos y autorizaciones ambientales, salvo en los casos que impliquen desarrollo de obras o actividades de la misma entidad territorial.
- La delegación de esta atribución crea mayores dificultades para el desarrollo de la función de control por parte de las autoridades ambientales y los órganos de control, dado que al descentralizar la expedición de licencias se complejiza el proceso de

monitoreo y vigilancia de cada una de ellas, lo cual es fundamental para asegurar la plena garantía del derecho a la libre iniciativa privada en el país. Ante esta dificultad, el proyecto propone adicionar a la reglamentación una disposición que prohíba a las CAR delegar su función o atribución de otorgar licencias, permisos y otras autorizaciones ambientales a entidades territoriales y otras entidades públicas y privadas.

6.

Publicidad de las licencias y demás autorizaciones ambientales

- La Ley 962 de 2005 o Ley Antitrámites, dispone en su artículo 1° que todas las entidades pertenecientes a la administración pública están obligadas a informar de todos los requisitos que son exigibles a sus administrados, sin que para ello sea necesaria la presencia física de quien los requiere, con el objetivo de facilitar las relaciones entre los particulares y las entidades públicas.

- Para cumplir con esta exigencia, el proyecto propone que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial debe hacer público el listado completo de las licencias, permisos, concesiones o autorizaciones que se exigen en materia ambiental, la cual debe actualizarse al menos tres veces al año y debe estar a disposición de cualquier persona natural o jurídica en medio físico o en la página web de la entidad, para su consulta permanente. Con esto, se busca fortalecer la seguridad jurídica para el desarrollo de la inversión privada y evitar la imposición de trabas excesivas o sanciones injustificadas al desarrollo de la actividad empresarial.
- Finalmente se contempla en el proyecto, la obligación de las autoridades ambientales de hacer mención a la norma que les sirve de soporte y la disposición que les otorga competencia para expedir actos administrativos en materia ambiental.

Cuadro 2. Nivel de riesgo • Índice de Transparencia Nacional de las Corporaciones Autónomas Regionales

NIVEL DE RIESGO				
Riesgo bajo	Corporación Autónoma Regional de las cuencas de los ríos Negro y Nare - CORNARE		87.97	
	Corporación Autónoma Regional de los valles del Sinú y San Jorge - CVS		85.73	
	Corporación Autónoma Regional del Tolima - CORTOLIMA		84.77	
	Corporación Autónoma Regional de Defensa de la meseta de Bucaramanga - CDMB		83.67	
	Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC		82.65	
	Corporación Autónoma Regional de Boyacá - CORPOBOYACA		81.85	
	Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia - CORANTIOQUIA		81.83	
	Corporación Autónoma Regional de Chivor - CORPOCHIVOR		81.55	
	Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR		81.48	
	Corporación Autónoma Regional de Santander - CAS		79.00	
	Corporación para el desarrollo sostenible del Área de Manejo Especial la Macarena - CORMACARENA		78.94	
	Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena - CAM		75.57	
	Corporación Autónoma Regional del Atlántico - CRA		75.44	
	Corporación Autónoma Regional del Quindío - CRQ		74.87	
	Corporación Autónoma Regional de Caldas - CORPOCALDAS		74.56	
	Corporación para el desarrollo sostenible de San Andrés - CORALINA		73.85	
	Corporación Autónoma Regional del Río Grande la Magdalena - CORMAGDALENA		73.38	
	Riesgo moderado	Corporación Autónoma Regional del Guavio - CORPOGUAVIO		73.01
		Corporación Autónoma Regional del Magdalena - CORPAMAG		71.37
Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía - CORPORINOQUIA			70.39	
Corporación Autónoma Regional del Dique - CARDIQUE			68.74	
Corporación Autónoma Regional de Nariño - CORPONARIÑO			67.27	
Corporación Autónoma Regional del Cesar - CORPOCESAR			66.06	
Corporación para el desarrollo sostenible del Urabá - CORPOURABA			65.35	
Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental - CORPONOR			64.84	
Corporación para el desarrollo sostenible del Chocó - CODECHOCO			64.80	
Corporación para el desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia Colombiana - CORPOAMAZONIA			62.38	
Corporación Autónoma Regional de Sucre - CARSUCRE			62.12	
Corporación Autónoma Regional del Cauca - CRC			60.56	
Corporación para el desarrollo sostenible de la Mojana y el San Jorge - CORPOMOJANA			58.20	
Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar - CSB			58.15	
Riesgo alto	Corporación para el desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico - CDA		48.31	
Riesgo muy alto	Corporación Autónoma Regional de la Guajira -CORPOGUAJIRA		32.05	

Fuente: Índice de Transparencia Nacional. Corporación Transparencia por Colombia.

Observatorio Legislativo - Instituto de Ciencia Política

- Dirección general Marcela Prieto Botero • Coordinación general Nadya Aranguren Niño • Asistente de investigación Andrés Navas
- Edición general Beatriz Torres • Redacción Andrés Navas • Diagramación Victoria Eugenia Pérez Pérez

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política. Calle 70 N° 7A - 29, Bogotá D. C., Colombia.
PBX: (571) 317 7979, Fax: 317 7989. Correo electrónico: observatoriolegislativo@icpcolombia.org