

## **EL MINISTERIO DEL AMBIENTE: GÉNESIS, ESTRUCTURA Y PROYECCIONES**

**Manuel Rodríguez Becerra**

Publicado en: Rodríguez Becerra, Manuel (Ed). La política ambiental del fin de siglo: Una agenda para Colombia. Bogotá. CEREC. 1994. pp. 44-92

La Ley 99 de 1993, mediante la cual se crearon el Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental (SINA), marca un paradigma en la historia de la gestión ambiental en Colombia. No obstante, es necesario intensificar la pedagogía sobre sus alcances y repercusiones, tarea que iniciamos en los primeros seis meses de existencia del Ministerio. Como conferencista de foros, seminarios y talleres sobre la ley, muchas veces pude constatar, no sin perplejidad, la ignorancia que existe sobre el tema, no sólo entre los ciudadanos sino también entre muchos dirigentes del sector público y privado con no pocas responsabilidades en el destino de nuestros recursos naturales, sin excluir a algunos funcionarios del sector ambiental y a ciertos "verdes" de diversa intensidad.

En los primeros meses de puesta en marcha del Ministerio también pude ser testigo de las diversas expectativas que existen sobre su funcionamiento. Desde quienes lo ven como la panacea para resolver los graves problemas ambientales del país, hasta quienes temen que se convierta en un gran obstáculo para su desarrollo económico y social, pasando por aquéllos que predicen un monstruoso aparato burocrático que alimentará la voracidad clientelista aún predominante en nuestras tradiciones políticas, y los que lo perciben como una infernal máquina policiva y coercitiva que se enredará en su propia telaraña regulatoria. Pero, quizá lo más significativo son las positivas expectativas de cientos de ciudadanos que han escrito describiendo en forma realista problemas ambientales que afectan a su comunidad y buscan soluciones concretas, la mayoría de las cuales serán viables una vez tengamos en pleno funcionamiento el Ministerio y las entidades subordinadas.

Debemos admitir que todos los escenarios descritos, con sus diversos matices, son posibles. Lo cierto es que contamos con una gran ley y que, por consiguiente, tenemos una oportunidad única de crear un gran ministerio que contribuya en forma sustantiva a conducir al país hacia la conservación y buen uso de su patrimonio natural. Y debemos señalar que la construcción del Ministerio y de sus entidades subordinadas, no sólo será una responsabilidad del Estado sino también de la sociedad civil tal como lo prevé la Ley, ambos solidariamente comprometidos en tan formidable reto. Todo dependerá de la creatividad y seriedad con que lo afrontemos. La semilla está sembrada, no obstante las voces de los "fracasistas" de oficio y los sempiternos mesiánicos, habitantes comunes y quizá necesarios del mundo verde.

### **CUMBRE DE LA TIERRA, CONSTITUCIÓN Y MINISTERIO: SIMBIOSIS HISTÓRICA**

El desarrollo sostenible, la concepción consagrada como meta requerida para garantizar la supervivencia del planeta en la Cumbre de la Tierra, celebrada en junio de 1992 en Río de Janeiro, constituye la base fundamental de la Ley 99 de 1993.

El mismo concepto, que reconoce la profunda vinculación entre medio ambiente y desarrollo económico y social, quedó estipulado en la Constitución de 1991, en cuyos mandatos se enmarca y se desarrolla la Ley 99. No es cuestión de azar que este nuevo concepto haya permeado la nueva Constitución y la ley de creación del Ministerio. Ello revela la incidencia que tuvo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en las políticas internas de los países participantes, de Colombia en particular.

No es posible entender cabalmente la Ley 99 sin hacer referencia a la Carta Política y a la Cumbre de Río. Los procesos conducentes a la culminación de estos tres hitos para la historia ambiental coincidieron en el tiempo. A tal punto, que algunos parlamentarios, funcionarios de la Cancillería, del INDERENA y del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y miembros de las organizaciones no gubernamentales (ONG) tuvimos el privilegio único de participar simultáneamente en los tres<sup>1</sup>.

Cuando en diciembre de 1990 el presidente César Gavina tomó la decisión política de crear el Ministerio del Medio Ambiente y ordenó al DNP y al INDERENA la elaboración del respectivo proyecto de ley, las comisiones preparatorias de la Asamblea Nacional Constituyente ya estaban por terminar su trabajo. Y los ambientalistas más representativos del país habían tenido la oportunidad de expresar su punto de vista en la comisión del medio ambiente.

Así mismo, cuando se decidió crear el Ministerio, habían transcurrido ya varios años de debate y se habían elaborado diferentes proyectos para la reorganización del sector ambiental, dos de los cuales fueron descartados: la creación del Departamento Administrativo de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente (Darnar), de la administración de Virgilio Barco, y la creación del Consejo Nacional del Medio Ambiente, diseñado por el DNP durante el segundo semestre de 1990. La idea misma de crear un ministerio había rondado, una y otra vez, en muchas cabezas y oficinas desde años antes. Se discutió ampliamente a mediados de los años 80, y en un estudio de un consultor se señaló que si bien era la fórmula ideal, no existían las condiciones políticas para sacarla adelante.

En todo caso, los tres procesos que culminaron con la creación del Ministerio, la Cumbre de la Tierra y la nueva Carta Política llegaron en un momento a conformar una productiva simbiosis. A tal punto, que la voluntad política requerida para crear el Ministerio se construyó en la Asamblea Nacional Constituyente, cuyos debates sobre la cuestión ambiental señalaron al país un derrotero que quedó expresado en cerca de cuarenta artículos que vinculan el desarrollo económico y social con el medio ambiente. A su vez, la orientación de ese derrotero fue positivamente influida por la Conferencia de Río. Al final, tanto la Constitución, aprobada en junio de 1991, como los convenios y acuerdos firmados en Río, en junio de 1992, se constituirían en un mandato y en un punto de referencia obligado para el proceso de construcción de la Ley, iniciado oí diciembre de 1990 y concluido el 22 de diciembre de 1993.

## **EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL MARCO LEGAL**

---

<sup>1</sup> Hay que recordar que el proceso de Río que culminó con la Cumbre de la Tierra, a la cual asistieron ciento veinte jefes de estado, se inició con su convocatoria en el segundo semestre de 1991, a la cual siguieron innumerables conferencias preparatorias. La Cumbre continúa proyectándose hasta el presente a través de las negociaciones que tratan de precisar los mecanismos para poner en marcha lo acordado. Hay que recordar que la definición de la Política Ambiental, incorporada en el Plan Nacional de Desarrollo: la Revolución Pacífica), fue también influida por el proceso de Río. La elaboración de esa Política, aprobada por el Conpes en agosto de 1991, fue responsabilidad del DNP e INDERENA, bajo la responsabilidad de Manuel Rodríguez y Eduardo Uribe, quienes participaron activamente en la Conferencia.

El desarrollo sostenible fue adoptado por la Constitución, en cuyos mandatos, como hemos dicho, se enmarca y se desarrolla la Ley 99 1993. La Constitución consagra el concepto de desarrollo sostenible en el artículo 80, correspondiente al título de los Derechos Colectivos y del Ambiente. Dice:

"El Estado planificará el manejo y el aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados".

En la Ley 99 de 1993 se define el desarrollo sostenible como aquel que

"conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades".

En el artículo primero del Título I de la misma Ley, Fundamentos de la Política Ambiental Colombiana, se establece que "el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo". Lo que quiere decir que estos principios deberán guiar la conducta de las personas y de las instituciones de Colombia en lo relativo al desarrollo y al medio ambiente y la interpretación misma de la Ley 99.

En la Declaración de Río se proclaman ideas fundamentales, tales como el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza; la necesidad de que la protección del medio ambiente constituya parte integral del proceso de desarrollo —y no se considere en forma aislada—, como premisa para alcanzar el desarrollo sostenible; la erradicación de la pobreza como condición esencial para alcanzar el desarrollo sostenible; el deber del Estado y de los particulares de reducir o eliminar modalidades de producción y de consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas; el deber del Estado y de los particulares de utilizar un criterio de precaución para la protección del medio ambiente —sin que se aluda a la falta de certeza científica para postergar la adopción de medidas eficaces—, con el fin de impedir la degradación del medio ambiente cuando haya peligro de daño grave o irreversible; la necesidad de desarrollar instrumentos económicos que induzcan a los mecanismos de mercado a proteger el ambiente (en principio, el costo que conlleve la contaminación incumbirá a quien contamine); el deber del Estado de incorporar y difundir aquellos conocimientos ancestrales de los pueblos indígenas y las comunidades negras y campesinas que han probado ser apropiados para el manejo ambiental.

## **EL MANDATO AMBIENTAL EN LA CONSTITUCIÓN DEL 91**

En la Constitución Política la sostenibilidad del desarrollo se consagra en cerca de 43 artículos, que, al redefinir y renovar la misión del Estado en la sociedad, le asigna la obligación, al igual que a todas las personas, de proteger las riquezas naturales de la Nación (artículo 8).

Así, el artículo 58 señala que "la propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica" Ello abre la posibilidad de que en el campo ambiental se efectúen desarrollos análogos o semejantes a los que se lograron establecer con base en la función social de la propiedad, como, por ejemplo, la extinción

del dominio.

Así mismo, en el título sobre el Régimen Económico, dos artículos hacen referencia al concepto de desarrollo sostenible. En el 333 se establece que la intervención del Estado en la economía está encaminada a alcanzar el desarrollo, entendido éste no exclusivamente en términos materiales.

"La dirección general de la economía —dice— estará a cargo del Estado. Este intervendrá por mandato de la ley en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano".

Y el artículo 334 señala la preservación del ambiente como uno de los tres casos en que el Estado puede limitar la libertad económica. "La ley delimitará el alcance de la libertad económica —dice— cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación".

En lo concerniente a la producción y oferta de bienes y servicios, la ley regulará el control de su calidad, "así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización", que bien puede referirse a aspectos de medio ambiente. Más explícita es aún la norma según la cual se puede concretar el régimen de responsabilidad de quienes produzcan y comercialicen bienes y servicios que atenten contra la salud, entre otros aspectos (artículo 78).

La consagración de estos artículos podría verse en parte como el reconocimiento de que el país se encuentra en la antesala de una serie de problemas ambientales que, de no corregirse, perjudicarán la actual capacidad productiva de su economía y cercenarán muchas de las posibilidades aún ofrecidas por su enorme riqueza natural. Esta se expresa en el hecho de que Colombia sea señalada como uno de los países de la megadiversidad, lo que a su vez implica enormes responsabilidades nacionales e internacionales.

Por ello, la nueva Constitución prevé como deberes del Estado los de "proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica" (artículo 79); "cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas" (artículo 80), y regular "el ingreso al país y la salida de él de los recursos genéticos y su utilización de acuerdo con el interés nacional" (artículo 81). Otorga a los parques nacionales el calificativo de áreas fundamentales para la conservación y una posición prioritaria como parte del patrimonio nacional al declararlos entre los bienes "inalienables, imprescriptibles e inembargables" (artículo 63).

En relación con la protección del ambiente, se prohíbe "la fabricación, aportación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos" (artículo 81), con lo cual se protege a nuestra población y a nuestro territorio de las graves experiencias que han sufrido otros países al no haber tomado este tipo de previsión.

Con el fin de que el Estado dé cumplimiento a las grandes responsabilidades adquiridas en materia ambiental, la Constitución prevé recursos financieros: la destinación de una parte del impuesto de la propiedad inmueble, que corresponde exclusivamente a los municipios, "a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios de su jurisdicción" (artículo 317); y la destinación obligatoria de una parte de los recursos del Fondo Nacional de Regalías para la preservación del medio ambiente, que ejecutarán las

entidades territoriales (artículo 361). Esta última previsión se origina también en el concepto de sustentabilidad. Se trata de dirigir una proporción importante de los beneficios económicos producidos por el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables a la gestión ambiental, propósito consecuente con el mandato constitucional de garantizar la reparación, sustitución o compensación de los daños infligidos al ambiente. Para lograr este último objetivo, el Fondo tendrá también como destinación la financiación de proyectos regionales de inversión, una estrategia para entregar a las futuras generaciones parte de los beneficios de los actuales aprovechamientos.

Con relación a las transferencias presupuéstales de la Nación para inversión social, se introduce el parámetro de distribución referente a la calidad de vida que, como es obvio, incluye un ambiente sano (artículo 357). Se abre además la posibilidad de estructurar un nuevo régimen de contribuciones y tasas. "La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen". Así lo consagra la Ley 99, en lo referente a las tasas retributivas, compensatorias y de uso de los recursos naturales renovables.

En lo que respecta a recursos, es necesario subrayar la posibilidad de que el régimen fiscal que la ley autorice para las entidades territoriales, señale condiciones y exigencias a la destinación de recursos de orden tributario, pues en esta materia no existe la prohibición que sí rige en materia de destinación específica para las rentas nacionales (artículo 359).

Por su parte, la responsabilidad ciudadana en materia ambiental es un concepto que se introdujo en la nueva Constitución, en consonancia con el objetivo de fortalecer la democracia participativa y haciendo eco a la creciente convicción nacional e internacional de que sólo en la medida en que la ciudadanía se haga más responsable del ámbito natural y sus recursos, será posible su adecuado uso, aprovechamiento y conservación.

Por ello, se ha consagrado el deber de la persona y del ciudadano de proteger los recursos naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano (artículo 95, numeral 8). Los nuevos mecanismos legales que amplían los horizontes para la participación ciudadana son explicados con mayor detalle en el capítulo X.

El artículo 79, después de establecer el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, establece que "la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla". En este mismo artículo se señala la responsabilidad que tiene el Estado de ofrecer educación para el logro de esta participación y, en general, para alcanzar todos los fines propuestos en materia ambiental. A este mismo tema se refiere el artículo 67 que, al establecer la educación como "un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social", le asigna el deber de formar al colombiano, entre otros asuntos, "para la protección del ambiente".

Al instituirse el derecho colectivo a un ambiente sano, la acción popular se prevé como uno de los instrumentos jurídicos para su defensa. Mediante ella, cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos tiene la posibilidad de presentar ante un juez una demanda contra una persona natural o jurídica por actos que atenten contra este derecho colectivo y exigir la restauración, sustitución o compensación respectiva (artículo 88). Además al Procurador General de la Nación, la suprema autoridad del Ministerio Público, le otorga la función de "defender los derechos colectivos, en especial el ambiente" (artículo 277). Y el Defensor del Pueblo, como parte integrante del Ministerio Público, deberá interponer acciones populares en asuntos relacionados con la defensa del derecho de un ambiente sano (artículo 279).

A su vez, la Constitución prevé que toda persona tendrá derecho a interponer una acción de tutela para reclamar ante los jueces sus derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública (artículo 86). Si bien la Carta definió el derecho al medio ambiente sano como un derecho colectivo, la Corte Constitucional ha señalado que la acción de tutela puede ser utilizada para defender aquel derecho cuando tenga conexión con derechos fundamentales, tales como el derecho a la vida y a la integridad personal.

La acción de tutela y la acción popular han demostrado ser, en la práctica, poderosos instrumentos para defender el medio ambiente y para propender a la conservación y buen uso de nuestros recursos naturales, como lo revelan las decenas de acciones que han sido interpuestas por ciudadanos comunes, muchas de las cuales han sido falladas favorablemente para el bien de la colectividad.

Además, se establece la acción de cumplimiento, mediante la cual "toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido". Esta acción es materia de desarrollo en la Ley 99 de 1993, que creó el Ministerio del Medio Ambiente.

La nueva Constitución, acorde con su espíritu de descentralización política y administrativa del país, confiere a las entidades territoriales atribuciones de especial significación. Corresponde a los concejos municipales "reglamentar el uso del suelo" y "dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico cultural del municipio" (artículo 313). A las asambleas departamentales corresponde, a su vez, expedir disposiciones relacionadas con el ambiente (artículo 300). Y a las corporaciones autónomas regionales, encargadas de la ejecución de las políticas y planes del Ministerio y máxima autoridad ambiental en las regiones, se les confiere autonomía administrativa y financiera. La función específica de las corporaciones es el tema central del Capítulo III de este libro.

Por otra parte, la participación ciudadana y la descentralización se conjugan, en el caso de las comunidades indígenas, en la norma que establece que los consejos de los territorios indígenas, conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades, ejercerán la función de "velar por la preservación de los recursos naturales", y que "la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten, respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades" (artículo 330).

Además, el país podrá conocer los logros y retrocesos en materia ambiental a través del "Informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente", que debe presentar el Contralor General de Nación al Congreso de la República.

En un capítulo fundamental de la Carta, la política ambiental se integra como parte central del Plan Nacional de Desarrollo, que el Gobierno deberá presentar a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo. Es un mandato constitucional que será desarrollado primera vez por la administración del presidente Ernesto Samper. Es de tal naturaleza, que el Gobierno no estará en posibilidad de ejecutar sus políticas, programas y proyectos si el Plan Nacional de Desarrollo no se encuentra aprobado. En términos prácticos, es lo mismo que decir que no estará en posibilidad legal de ejecutar los presupuestos de funcionamiento e inversión.

Al respecto, el artículo 339 dice:

"Habr  un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional, En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de *la política económica, social y ambiental* que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptaran de manera concertada entre ellas y con el Gobierno Nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les asignen la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo".

En consonancia con el anterior mandato, se prevé que los representantes del sector ecológico hagan parte del Consejo Nacional de Planeación, el cual tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo.

### **NUEVA JERARQUÍA POLÍTICA PARA EL SECTOR AMBIENTAL**

La ley 99 crea el Ministerio como ente rector de la gestión del medio ambiente y los recursos naturales renovables. En su artículo segundo destaca dos grandes finalidades: "impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza" y "asegurar el desarrollo sostenible". Para el efecto, fija como objetivo la formulación, "junto con el Presidente de la República y garantizando la participación de la comunidad de la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación".

Elevar a categoría de ministerio la gestión ambiental tuvo como fin equiparar su importancia estratégica para el país con su jerarquía política. Sabemos que Colombia es uno de los países privilegiados del mundo en oferta ambiental. Pero sabemos también que es uno de los países que más aceleradamente est  arruinando esa riqueza, poniendo en riesgo su desarrollo futuro y la calidad de vida de sus futuras generaciones y colocándose en grave predicamento en el mundo.

Se supone que la mayor jerarquía política puede ser un instrumento eficaz para responder al reto de detener y hacer retroceder esos fenómenos de depredación. En la práctica ello significa, entre otras cosas, la participación del Ministerio en el Consejo de Ministros y en el Consejo Nacional de Política Económica y Social.

Antes, el Ministerio de Agricultura, al cual estaba adscrito el INDERENA, representaba el interés ambiental en estos foros. Hay que recordar que, como es obvio, los ministros de Agricultura siempre han sido nombrados para dirigir el sector agropecuario, uno de los que más usan los recursos naturales renovables, muchas veces en conflicto con el objetivo conservarlos y hacer buen uso de ellos. Que el INDERENA hubiese llegado a convertirse en la cenicienta del Ministerio de Agricultura es en parte expresión de esos conflictos y de la poca importancia que, con contadas excepciones, le otorgaron a ese instituto quienes ocuparon aquella cartera ministerial, siempre concentrados en la gestión del sector agropecuario. Al fin y al cabo, su paso por ese ministerio iba a ser evaluado por su desempeño en ese campo. Aquellos ministros que afrontaron el asunto ambiental con empeño, quizá lo hicieron como un acto visionario, conscientes de la poca rentabilidad política que les significaba en momento y más bien estando alerta ante los problemas que

podrían acarrearles.

La nueva jerarquía política del sector ambiental constituye asunto de no poca monta en el ámbito interno, pues garantiza su intervención directa en los máximos entes decisorios de la rama ejecutiva del sector público. Así, por ejemplo, su participación en la discusión y procesos de aprobación de los documentos de política económica y social —en la práctica, la carta de navegación del ejecutivo— le garantizan al ministro del Ambiente la posibilidad de constatar que la dimensión ambiental esté adecuadamente considerada en las políticas, programas y obras de los diferentes sectores públicos.

Además, la participación en estos cuerpos decisorios y el más fácil acceso del Ministerio a los otros entes del sector público, derivados no sólo de su jerarquía, sino también de sus funciones con relación a aquéllos, crean condiciones para que la autoridad ambiental ejerza sobre ellos una función de carácter fundamentalmente preventivo y no policivo, como era la inevitable tradición del INDERENA.

No hay que olvidar cómo en el pasado reciente y lejano se realizaron en el país obras estatales sin la debida licencia ambiental, muchas veces con graves impactos, que se habrían podido evitar. En algunos casos ello ha llevado a la suspensión de muchas obras de infraestructura, para establecer sobre la marcha medidas de mitigación y de restauración, lo que ha generado no pocos problemas políticos y el injusto señalamiento de la autoridad ambiental como obstaculizadora de obras en las que las comunidades han cifrado expectativas, muchas veces sin saber sus costos ambientales, cuando el problema, por lo general, se ha originado en la omisión y en la negligencia de los sectores responsables de su ejecución.

Ahora se cuenta con la jerarquía y las funciones ministeriales que deberán disminuir sustancialmente estas situaciones. No es asunto de retórica. Mi doble experiencia como Gerente General del INDERENA y como Ministro del Ambiente me ha enseñado los enormes atributos que trae la nueva entidad para manejar en forma constructiva cuestiones de esta naturaleza.

Internacionalmente, la jerarquía ministerial significa también contar con un interlocutor par y válido que esté en mejor posibilidad de aprovechar las oportunidades derivadas de que Colombia sea una potencia ambiental; asunto necesario, toda vez que la mayor parte de los países desarrollados le dieron, de tiempo atrás, jerarquía ministerial al sector ambiental, modalidad que ha sido adoptada paulatinamente por los países en desarrollo.

## **EL MINISTERIO, ENTE RECTOR DE LA GESTIÓN AMBIENTAL**

Al crear el Ministerio como organismo rector de la gestión ambiental, la Ley resuelve en la práctica el grave problema de la atomización de competencias, una de las principales causas de la debilidad de la gestión en este campo, que originaba además una pesada, y a menudo kafkiana, tramitología para los usuarios del sector público y del privado deseosos de cumplir con la legislación ambiental.

Así, la ley recogió en el Ministerio las dispersas funciones que estaban en cabeza del INDERENA, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Minas y Energía, el HIMAT, Ingeominas, el Instituto Agustín Codazzi (IGAC), la Dirección Marítima y Portuaria (DIMAR), el Departamento Nacional de Planeación y las corporaciones autónomas regionales.

Con el fin de dar coherencia a la gestión, se establece como objetivo del nuevo ente el de coordinar el Sistema Nacional Ambiental (SINA) constituido por el conjunto de normas,



recursos, entidades estatales y organizaciones comunitarias y no gubernamentales con responsabilidades en la materia.

Para determinar las jerarquías del SINA, se establece el siguiente orden descendente: Ministerio del Medio Ambiente, corporaciones autónomas regionales, departamentos y distritos o municipios.

Treinta y cuatro corporaciones son la máxima autoridad ambiental en las regiones; con la Ley se transforman las 18 corporaciones existentes para que se especialicen en la gestión ambiental y cumplan con las funciones que se les atribuyen en esta materia. Además, se prevé la creación de 16 nuevas corporaciones para sustituir al INDERENA en el área de su jurisdicción (aproximadamente 65%) y el establecimiento de instituciones ambientales en las cuatro principales ciudades del país, que cumplirán dentro del perímetro urbano las funciones asignadas a las corporaciones. Estas últimas comparten con las entidades territoriales la responsabilidad de ejecutar las políticas, programas, planes y proyectos definidos por el Ministerio.

A la cartera ambiental se le atribuyen funciones ejecutivas en unos pocos campos estratégicos. Las más importantes son la administración del Sistema de Parques Nacionales, el otorgamiento de licencias ambientales en áreas críticas y la administración del Fondo Nacional del Ambiente.

También se le asignan funciones en las áreas de planeación, políticas, regulación, coordinación, control, participación e investigación, para el cumplimiento de las cuales, la Ley 99 previó su estructura administrativa básica.

Las corporaciones, también con atribuciones en todos estos campos, tienen su acento en las funciones de ejecución de los planes y políticas señalados por el Ministerio y son las entidades responsables de la administración de los recursos naturales renovables y del medio ambiente en su jurisdicción. Además, deben articular en un todo coherente, las regiones, las responsabilidades que en materia de gestión ambiental tienen las entidades territoriales, especialmente los municipios y departamentos, a los cuales deben prestar asistencia técnica en materia ambiental para la elaboración de los planes de desarrollo y los programas y proyectos que ejecuten para la preservación y restauración de los recursos naturales.

A su vez, las principales funciones de las entidades territoriales se concentran en el saneamiento ambiental, como responsables primarios que son de áreas tan críticas como la disposición de basuras y aguas servidas, y la provisión de agua potable. También les compete promover la educación ambiental y la preservación, control y vigilancia de recursos naturales renovables de su jurisdicción, funciones que deben realizar conjuntamente con las corporaciones.

Aunque tanto el Ministerio como las corporaciones tienen la función de promover y ejecutar la investigación, la Ley crea cinco centros penalizados que darán soporte científico y técnico tanto a estas instituciones como al SINA: el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), el Instituto de Investigaciones Marinas Costeras José Benito Vives de Andreis (Invernar), el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi) y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico John von Neumann.

La Ley 99 prevé, además, la creación del Sistema de Información Ambiental, que se nutrirá con datos, estadísticas, bases de datos, documentos, libros y, en general, material relativo al sector. El sistema debe facilitar el acopio, procesamiento, análisis y difusión de

la información necesaria para la planeación, la toma de decisiones de política ambiental y la fijación de normas. El nodo operador del sistema será el IDEAM, y la operación y coordinación central del mismo estarán a cargo de éste y los otros cuatro institutos de investigación vinculados al Ministerio.

Por otra parte, la Ley establece diversas formas concretas de coordinación y subordinación entre el Ministerio y las 34 corporaciones, las cuatro entidades responsables de la gestión ambiental en Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, los cinco institutos de investigación y las entidades territoriales, muchas de las cuales están siendo reglamentadas.

Menos prolífica es la Ley en establecer mecanismos de coordinación con otros componentes del SINA. Si bien reconocemos aquí la gran importancia de este fin, su desarrollo exigirá la reglamentación y el diseño de imaginativos programas y de formas de trabajo que nos acerquen paulatinamente al cumplimiento de un objetivo deseable pero elusivo. Baste recordar la costumbre de las entidades estatales de trabajar en compartimientos estancos y muchas veces de hacer guerrillas intergubernamentales, fenómenos que no solamente expresan, como con frecuencia se afirma, la desidia e ineficiencia del sector público. Muy a menudo, son la expresión de conflictos de intereses, que van desde aquellos derivados de las diversas interpretaciones que en los sectores gubernamentales se hacen del bienestar de la sociedad, hasta los originados en los propios intereses de las burocracias públicas. No se debe descartar que, muchas veces, la denominada descoordinación es producto de la corrupción o de presiones indebidas sobre el sector público.

## **LA MISIÓN PLANIFICADORA DEL MINISTERIO**

Hemos insistido en que al Ministerio del Medio Ambiente se le otorgó la misión fundamental de propender al desarrollo sostenible. No es mera retórica: se le fijan funciones concretas en pos de ese objetivo. Es lo que lo distingue de los entes públicos de la gestión ambiental, a los cuales sustituye —elINDERENA, el Ministerio de Salud, las corporaciones, etc. —, así como de muchas otras instituciones ambientales de otros países.

La función central del Ministerio es la de "formular la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental del uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente".

En este numeral se plantea una función de planeación del Ministerio en relación con una dimensión crítica para la gestión ambiental: el ordenamiento ambiental del territorio. Es una función que se especifica aún más (numeral 11, artículo 5o.):

"Expedir y actualizar el estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio para su apropiado ordenamiento, y las regulaciones nacionales sobre el uso del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales, y fijar las pautas generales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y demás áreas de manejo especial".

Como quedó dicho, la Constitución establece los campos económicos, social y ambiental como ejes fundamentales del proceso de planeación para todo el país y ordena la participación del sector ecológico en la Comisión Asesora del Plan. Con tal fin, la Ley 99 fija como función del Ministerio la de

"preparar, con asesoría del Departamento Nacional de Planeación, los planes, programas y proyectos que en materia ambiental, o en relación con los recursos naturales renovables y el ordenamiento ambiental del territorio, deban incorporarse en los

proyectos del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones que el Gobierno someta a consideración del Congreso" (artículo 3o.).

Además, el Ministerio debe definir la ejecución de programas y proyectos que la Nación, o ésta en asocio con otras entidades públicas, deba realizar para el saneamiento del medio ambiente o en relación con el manejo, aprovechamiento, conservación, recuperación o protección de los recursos naturales renovables y del ambiente.

En consonancia con estas funciones, el Ministerio dirige y coordina el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades ambientales de las entidades integrantes del SINA y establecerá "los criterios ambientales que deben ser incorporados en la formulación de las políticas sectoriales y en los procesos de planificación de los demás ministerios y entidades, previa su consulta con esos organismos". Esta función debe ser determinante en la transformación de las tradiciones de algunos de los entes públicos que se han caracterizado por una gestión ambiental muy deficiente, como los ministerios de Obras Públicas, de Minas y Energía y de Agricultura, para mencionar los que más han contribuido a deterioros innecesarios de nuestros recursos.

Pero esta última función debe servir también para orientar en forma adecuada la acción de entes públicos que están naciendo y que serán decisivos en el diseño del país del mañana. Un buen ejemplo es Findeter, institución responsable de ofrecer crédito a los municipios para financiar obras de infraestructura: acueductos, alcantarillados, red vial, mataderos, centros de acopio, etc. En la actualidad, el Ministerio trabaja con esta institución para establecer los criterios ambientales con los cuales deben ser juzgados los proyectos que se sometan a su consideración, así como las exigencias mínimas que deben hacerse para su presentación. Así mismo, se definen algunos proyectos ambientales susceptibles de financiación, como la adquisición de tierras para la protección de las micro cuencas asociadas al suministro de agua a los acueductos municipales y la construcción de plantas de tratamiento de aguas negras. Es ésta una forma concreta de incidir en la conformación de los asentamientos humanos del mañana.

## **FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES CON OTROS MINISTERIOS**

El Ministerio del Medio Ambiente tiene funciones precisas en relación con la formulación de políticas demográficas, de asentamientos humanos, educativas, de comercio exterior, de colonización y de relaciones internacionales, dimensiones básicas del desarrollo que no pueden ser consideradas aisladamente de la política ambiental.

Con el Ministerio de Salud le corresponde formular la política nacional de población y promover y coordinar con éste programas de control del crecimiento demográfico, y con el Ministerio de Desarrollo, la política nacional de asentamientos humanos y expansión urbana.

Como bien lo anota el doctor Nafis Sadik, director del Fondo de las Naciones Unidas para la Población: "El debate sobre el desarrollo sostenible es insignificante si los asuntos de población se dejan como un tema marginal". El solo hecho de que en los próximos diez años el mundo deba alojar 1.000 millones de habitantes adicionales, de los cuales el 96% estará en las ciudades, sustenta esta afirmación.

En Colombia se calcula que la población total en el año 2025 será de 54 millones de personas, de los cuales 77,5% estará viviendo en las ciudades.

De continuar las actuales tendencias, muy posiblemente la población se estabilizará en los

60 millones de habitantes a mediados del siglo XXI. La mayor parte de este poblamiento continuará ejerciendo una presión significativa sobre los ecosistemas de montaña, mientras que la Amazonia y buena parte de la Orinoquia permanecerán prácticamente despobladas.

Colombia tendrá que construir en los próximos cincuenta años tantos asentamientos humanos como los que tiene en la actualidad. Y las decisiones requeridas para afrontar tan formidable reto son en muy buena parte de carácter ambiental. Asentamientos humanos como los que hoy tenemos, en particular los grandes centros urbanos, son los mayores causantes de la degradación ambiental y del agotamiento de los recursos naturales, con las negativas consecuencias que ello trae para la calidad de vida de sus habitantes.

Precisamente por eso, el Ministerio tendrá que ejercer con carácter prioritario la función de "determinar las normas ambientales mínimas y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente a las que deberán sujetarse los centros urbanos y asentamientos humanos". El único destino posible de los asentamientos humanos no es el que hasta el momento les hemos dado en Colombia. Ellos son también áreas con enormes oportunidades: creatividad, espacios públicos y recreativos, lugares de encuentro y comunicación, monumentos al diseño y a la calidad de vida, transporte masivo eficiente y digno, modelos de sociedades que combaten el desperdicio y la polución, centros de producción de bienes y servicios con tecnologías limpias, fuentes de empleo digno para sus moradores, generadores de riqueza y bienestar. En síntesis, el antónimo de lo que hoy son nuestras principales ciudades, que se avizoran como los grandes paradigmas de infelicidad para nosotros y para nuestros hijos.

Es preocupante el atraso de la gestión ambiental urbana en Colombia, por sus graves consecuencias para la calidad de vida de sus habitantes. La nueva ley entrega la responsabilidad de su gestión ambiental a las ciudades con más de un millón de habitantes, es decir Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, asiento de una tercera parte de la población del país, donde hay problemas ambientales críticos. El Ministerio deberá trabajar conjuntamente con esas ciudades en el diseño de sus instituciones ambientales para hacerles un cuidadoso monitoreo posteriormente.

Por otra parte, al Ministerio se le otorga la responsabilidad de formular conjuntamente con el Ministerio de Agricultura la política de colonización, función que apunta a otro problema ambiental prioritario del país: la deforestación, con su secuela de pérdida de biodiversidad y de suelos, de extinción y empobrecimiento de las fuentes de agua, de pérdida de paisajes y de áreas de recreación natural irrecuperables, y la alteración del clima, para mencionar las más importantes consecuencias.

En Colombia se deforestan aproximadamente 600.000 hectáreas, de las cuales 80% se destina a la colonización. Esta tiene lugar predominantemente en áreas no aptas para la actividad agropecuaria, que son dedicadas fundamentalmente a la ganadería, en un país que cuenta con exceso de tierras para la actividad pecuaria. En la actualidad, los ministerios de Agricultura y del Medio Ambiente estudian fórmulas dirigidas a crear áreas de reservas campesinas, con el fin de congelar los frentes colonizadores mediante una estrategia que incluya simultáneamente la titulación de baldíos, asistencia técnica y crédito subsidiado. La Ley de Reforma Agraria aprobada por el Congreso de la República en julio de 1994 incorpora previsiones sobre el particular. Es un buen ejemplo del tipo de políticas agrarias que se deben formular para atacar simultáneamente problemas de pobreza y degradación ambiental.

Además, en coordinación con el Ministerio de Gobierno, deberá promover "la realización de programas y proyectos de gestión ambiental para la prevención de desastres, de tal

manera que se realicen coordinadamente las actividades de las entidades del Sistema Nacional Ambiental y las del Sistema Nacional de Prevención de Desastres", función de especial importancia para evitar los costos humanos ocasionados por la localización de asentamientos en zonas de alto riesgo, como ocurrió a los habitantes de las riberas del río Páez afectados por un alud provocado por un terremoto, quienes, como hoy se sabe, vivían en ese tipo de zonas.

En cuanto a los asuntos ambientales de la agenda global, tiene la función de formular conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores "la política internacional en materia ambiental", y con el Ministerio de Comercio Exterior, "las políticas de comercio exterior que afecten los recursos naturales renovables y el medio ambiente". Además, tiene la función de representar al Gobierno Nacional en la ejecución de tratados y convenios internacionales sobre medio ambiente y recursos naturales renovables.

En materia de educación, la formación de una conciencia ambiental ciudadana es condición indispensable para enfrentar los retos planteados y está en la base del cumplimiento de todos los objetivos y las funciones fijadas para el Ministerio. Por eso, la Ley 99 establece que el Ministerio del Ambiente debe "adoptar conjuntamente con el Ministerio de Educación, a partir de enero de 1995, los planes y programas docentes y el *pensum* que en los distintos niveles de la educación nacional se adelantarán en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, promover con dicho Ministerio programas de divulgación y educación no formal y reglamentar la prestación del servicio ambiental".

Por otra parte, se prevén numerosas funciones que vinculan al Ministerio con los usuarios de los recursos naturales: el sector productivo (agropecuario, industrial, minero, servicios, obras públicas, etc.). Ello exige trabajar estrechamente con los entes públicos relacionados con esas áreas productivas, para lo cual se establecen mecanismos de concertación y de colaboración, que abordaremos más adelante.

Se puede decir, a partir de la constatación de esas funciones, que el Ministerio tiene como orientación central propender, conjuntamente con otros entes del Estado, a un desarrollo económico y social compatible con la conservación y buen uso de los recursos naturales renovables. O, en otras palabras, propender a que el desarrollo y el mejoramiento de los niveles de vida a que todos los colombianos aspiramos no se haga a costa del patrimonio natural sobre el cual se sustentan. Es un objetivo que, de acuerdo con la Ley 99, el Estado comparte con la sociedad civil, y es otra de las grandes concepciones que sustentan la creación del Ministerio del Medio Ambiente, tal como tendremos oportunidad de examinarlo.

## **PRINCIPIOS Y CRITERIOS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

La Ley establece un conjunto de principios fundamentales, desarrollados en los últimos años y de amplia utilización internacional, cuya aplicación deberá ser intensificada en Colombia en el futuro próximo. Estos principios están dirigidos, entre otros objetivos, a asegurar que los beneficios y los costos ambientales sean adecuada y plenamente tomados en cuenta en las decisiones públicas y privadas, tanto en las políticas como en los planes, programas y proyectos. Se busca con ellos conciliar una de las mayores relaciones conflictivas entre medio ambiente y desarrollo. En efecto, las decisiones acerca del desarrollo económico deberían tomar en cuenta los costos de la contaminación potencial y del desperdicio, el valor de los recursos que se utilicen e, igualmente, el valor de las ganancias ambientales que se hagan. Sin embargo, con frecuencia nos encontramos en la dificultad de establecer los costos y beneficios ambientales, con el fin de que sean tomados

en cuenta. Y cuando este es el caso, el medio ambiente es considerado como un "bien libre", que puede ser deteriorado con impunidad y cuya mejora no brinda un retorno económico.

*a. El principio de precaución*

De acuerdo con los principios incorporados en el Título I, el Gobierno debe basar su acción en hechos, utilizando la mejor información científica disponible. Es un principio que encuentra su expresión en la función del Ministerio de establecer técnicamente las metodologías de valoración de los costos económicos del deterioro y la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables (numeral 44, artículo 5o.), y en la creación de un sistema de apoyo científico y técnico para el Ministerio y las corporaciones, constituido por cinco centros de investigación (Título V). Sin embargo, cuando un daño potencial al ambiente tenga gran incertidumbre y sea muy significativo, es necesario actuar la base del principio de precaución:

"La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente" (numeral 6, artículo 1o.).

El principio de precaución debe ser utilizado para enfrentar todos los daños ambientales potenciales, tanto de responsabilidad del Gobierno como de los particulares. Además, al establecer como función del Ministerio la fijación de los "límites máximos permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que pueda afectar el medio ambiente o los recursos naturales", se señala que esos límites se "establecerán con base en estudios técnicos, sin perjuicio del principio de precaución".

Este principio hace parte de un amplio número de instrumentos legales internacionales, tales como la Convención de Biodiversidad, la Convención de Cambio Climático y el Protocolo de Montreal, por mencionar algunos de relevancia para Colombia. Y se aplica en un amplio número de contextos que van desde la protección de especies en peligro de extinción hasta la prevención de la polución. El principio de precaución surgió a partir del creciente reconocimiento de que la certidumbre científica, a menudo llega demasiado tarde para diseñar respuestas legales y de política adecuadas para hacer frente a amenazas potenciales contra el medio ambiente. En esencia, cambia el peso de la prueba con el fin de detonar las respuestas de política y de acción.

Después de la aprobación de la Ley 99 de 1993, el principio de precaución fue utilizado por primera vez en Colombia en la resolución del Ministerio que ordenó la salida del país de 500 toneles de residuos tóxicos, que ingresaron en forma irregular y que fueron depositados en la Zona Franca de Santa Marta.

En el momento de expedir la resolución no se tenía información sobre si éstos eran o no tóxicos o radiactivos, en su momento, el centro de debate público. Bastó una visita de reconocimiento de una comisión de los ministerios de Salud y del Ambiente para concluir que era prudente tomar esa decisión.

Unas semanas después, en los primeros días de julio de 1994, el Ministerio, basado en el mismo principio de precaución, expidió una resolución que prohibía la entrada de residuos peligrosos al país. Definió como tales los residuos tóxicos, inflamables, explosivos, corrosivos, volátiles, infecciosos, radiactivos y reactivos.

Tan drástica medida se tomó para complementar el mandato constitucional que prohíbe el ingreso al país de residuos tóxicos y radiactivos y ante el creciente tráfico legal e ilegal de desechos enviados desde los países industrializados hacia los países en desarrollo, que ahora se ha facilitado como consecuencia de los procesos de apertura del comercio internacional.

Si el país tiene tantos problemas para disponer de sus propios residuos no hay ninguna razón para ofrecer nuestro territorio como depósito de los provenientes de otras latitudes. Seguramente, podría constituir una buena fuente de lucro para algunos hombres de empresa, pero bien vale la pena que éstos dediquen sus energías empresariales a actividades que no pongan en riesgo los derechos de la colectividad a un ambiente sano.

Finalmente, se menciona que el principio de precaución está llamado a convertirse paulatinamente en una guía para la reestructuración del sector industrial y en la base para nuevos tratados internacionales, tal se avizora en la recomendación que en agosto de 1990 hizo el Consejo de Gobierno del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA):

"Se insta a los países a adoptar métodos alternativos de producción limpia, incluyendo la selección de materias primas, sustitución de productos y tecnologías ambientalmente limpias, como medios para poner en marcha el principio de precaución, con el fin de promover sistemas de producción que minimicen o eliminen la generación de desechos peligrosos".

Este es, sin duda, uno de los grandes retos que deberá abocar el Ministerio del Medio Ambiente, conjuntamente con otras entidades estatales, como el Ministerio de Desarrollo, y en concertación con el sector privado.

Vale la pena señalar que ésta es además una línea de acción estratégica nuestro sector productivo, no solamente desde el punto de vista ambiental sino también desde la perspectiva misma del negocio. Al adoptarla, se estará asegurando un nicho en los mercados internacionales del futuro, crecientemente exigentes en materia ambiental, y, eventualmente, se podrían abrir nuevas oportunidades en lo referente al desarrollo y comercialización de productos y tecnologías limpias, un negocio que se encuentra en crecimiento exponencial.

Allí, las posibilidades y los requerimientos de inversión tienen una amplia gama, que van, por ejemplo, desde mejoras simples en las tecnologías agropecuarias o manufactureras, hasta el desarrollo o adopción de tecnologías de cierta sofisticación. Todo esto para decirles a los empresarios que el principio de precaución no es una amenaza para el productivo, como parecían creer quienes se opusieron a su inclusión en la Ley 99 del 93, sino que su aplicación por el Estado y los particulares se puede volver, a la postre, un magnífico negocio, tal como lo ha demostrado elocuentemente la industria japonesa.

#### *b. Incentivos y sanciones económicas*

En el futuro, el Gobierno deberá incorporar mecanismos complementarios o sustitutivos de los regulatorios, como una de las estrategias básicas para la gestión ambiental. Así lo establece la Ley cuando dice que "el Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de los instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables" (principio 7 del artículo primero).

También se estipula la obligación de "evaluar los alcances y efectos económicos de los

factores ambientales, su incorporación al valor de mercado de bienes y servicios y su impacto sobre el desarrollo de la economía nacional y su sector externo (numeral 8, artículo 5o.).

La forma tradicional de reducir los daños ambientales, denominada de comando y control, conlleva el establecimiento de regulaciones, como por ejemplo, las referentes al control de la contaminación, citadas en párrafo anterior. Pero las regulaciones no son siempre la mejor forma de alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible, ya sea desde el punto de vista económico o desde el ambiental. Con frecuencia, no es fácil establecer mecanismos de control eficientes para asegurar el cumplimiento de las regulaciones, y esos mecanismos tienen grandes potenciales para la corrupción de los funcionarios, asunto de mayor gravedad en países como el nuestro. Además, muchas veces, las regulaciones pueden imponer costos que conduzcan a la ineficiencia y el desperdicio.

La meta deberá ser entonces la de utilizar instrumentos económicos cuando ello sea posible. Tales instrumentos buscan hacer explícitos los costos con el fin de que se incorporen en los procesos de toma de decisiones públicas y privadas. Se trata, en síntesis, de incluir la conservación y uso sostenible de los recursos naturales y del medio ambiente en la lógica de mercado. Ello debería conducir, por ejemplo, a que el mercado funcione en forma tal que contenga incentivos para la innovación y la adopción de tecnologías ambientalmente sanas.

Mucha de la contaminación y agotamiento de los recursos naturales renovables encuentra su causa en el hecho de que los responsables no cargan con las consecuencias. Por eso, este campo debe guiarse por el principio de que *el que contamina paga*, consagrado en la Declaración de Río cuyos principios, como quedó dicho, fueron adoptados en la Ley 99 de 1993.

Si el contaminador o, en últimas, el consumidor paga, entonces los costos de la contaminación y el desperdicio son llevados a los cálculos de relación costo/beneficio, que usualmente hacen las empresas para fijar sus estrategias. Esto implica que cuando los procesos de producción amenacen o causen daño al medio ambiente, los costos de las medidas ambientales requeridas para mitigarlos deben ser cargados al productor y no a la sociedad en general, lo que da incentivos para reducir la polución.

En la medida en que estos costos sean trasladados al consumidor, se dice que *el usuario paga* y que esto a su vez reduce la demanda por la actividad contaminante. El resultado es el de que los bienes que contaminan menos costarán menos y los consumidores podrán preferir los menos contaminantes, lo que redundará en un más eficiente uso de los recursos y en menor contaminación.

Hay que anotar que este es un principio de amplia aceptación universal. Y que no significa, como con frecuencia se arguye, que mediante él se venda el derecho a contaminar. Es el reconocimiento de que las actividades productivas generan en su mayor parte desechos líquidos, sólidos y gaseosos, que al disponerse, dentro de los límites aceptables, como vertimiento a una fuente de agua, como depósito en el suelo o como emisión a la atmósfera, implican un uso de los recursos naturales renovables y afectan su calidad.

Es también el reconocimiento de que cuando se produce un daño de significación al medio ambiente, el responsable debe garantizar su restauración o su compensación. En el primer caso se enmarca la definición de las tasas retributivas contempladas en la Ley 99 de 1993, que establece (artículo 42): "La utilización directa o indirecta de la atmósfera, del agua y del suelo, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias



nocivas que sean resultado de actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, o actividades económicas o de servicio, sean o no lucrativas, se sujetarán al pago de tasas retributivas por las consecuencias nocivas de las actividades expresadas”

En el segundo caso se enmarcan las exigencias que deben hacer las autoridades ambientales a quien ha producido un daño. Así, por ejemplo, el INDERENA exigió a la Texas Petroleum Company la restauración de la Ciénaga de Palagua, a la cual le han sido infligidos daños de consideración durante los cuarenta años de explotación del Campo Velásquez. Evidentemente, la contaminación de esta ciénaga es el producto de una actividad acumulada en un largo período de tiempo, en buena parte del cual no se contaba con una normatividad ambiental.

Si bien las tasas retributivas estaban contempladas en el Código de Recursos Naturales, su aplicación ha sido mínima como consecuencia de la debilidad de las autoridades ambientales y de problemas inherentes a las normas vigentes. Se espera que con el Ministerio y las corporaciones fortalecidas se podrá contar con la capacidad de cobro requerida.

Además, con base en el Estudio Nacional de Contaminación se expedirán nuevas regulaciones en lo concerniente a vertimientos a fuentes de agua, emisiones al aire por fuentes fijas, disposición de residuos tóxicos y peligrosos. Esas serán bases fundamentales para el debido cobro de las tasas retributivas, que a su vez están siendo materia de nueva reglamentación, de conformidad con una nueva definición de la Ley los parámetros que ésta establece para calcularlas.

La racionalidad del aprovechamiento de los recursos naturales renovables se relaciona también con el adecuado cobro por su uso. La Ley 99 prevé el establecimiento de las tasas de uso, un instrumento también previsto en el Código de Recursos Naturales Renovables, que ha estado lejos de encontrar su plena aplicación. El artículo 43 determina la obligatoriedad del cobro por utilización de aguas con el fin de destinarlo al pago de los gastos de protección y renovación del recurso. Se cobrará por recursos que hoy son gratuitos, como las aguas subterráneas, en muchas regiones del país, y las aguas para los grandes acueductos municipales.

¿Qué sentido tiene que la agroindustria del Valle del Cauca o de la Sabana de Bogotá no pague por el aprovechamiento de las aguas subterráneas? ¿Qué sentido tiene que el Acueducto de Bogotá pague una suma irrisoria por el uso de las aguas del páramo de Chingaza, mientras el INDERENA ha carecido de los recursos para proteger esta gran fuente de agua? En la actualidad, el Ministerio inicia las actividades necesarias para determinar las tasas de aprovechamiento de los diferentes recursos.

Se requiere, entonces, hacer un uso intenso de los principios según los cuales el que contamina paga y el que aprovecha un recurso natural renovable paga. Estos dos principios tienen como objetivo primordial buscar el uso racional de los recursos y luchar contra la contaminación, y no como se ha dicho equivocadamente, el de crear nuevos impuestos.

Obviamente, los recaudos serán sustanciales, a tal punto que se deberán constituir en una de las mayores fuentes de ingresos de las autoridades ambientales, cuyo propósito, como supuesto básico de su existencia, es también el de efectuar inversiones para proteger los recursos naturales renovables que los generan.

Los incentivos económicos también pueden ser creados específicamente para fines de conservación. Tal es el caso del que se establece para que los particulares creen y

mantengan reservas ecológicas, contemplado en la Ley 99, o para buscar que éstos conserven los bosques protectores de las cuencas hidrográficas, un sistema de urgente adopción en Colombia. Este último, que deberá ser materia de un proyecto de ley, consistiría en que los recursos económicos que se recolecten por concepto de las tasas de aprovechamiento de las aguas sean destinados a pagar a los pobladores ribereños de las cabeceras y partes altas de la cuenca por la conservación de los bosques protectores de la misma.

Este mecanismo tiene la ventaja de que puede promover la creación de organizaciones de usuarios de las aguas y de asociaciones de receptores de los recursos para la protección de la cuenca, que se hagan control mutuo de sus derechos y obligaciones. El incentivo económico complementa aquí la regulación que obliga a los ribereños a mantener una cobertura boscosa para proteger la cuenca. Pero que tiene muy poco cumplimiento ante la preferencia económica de explotar la tierra, ya sea por razones de supervivencia —el pequeño propietario que se ve forzado a violar la ley porque tan sólo cuenta con una pequeña parcela como todo capital—, o por afán desmedido de lucro —el gran propietario que simplemente viola la ley en pos de unos metros cuadrados más para su actividad agropecuaria—.

Sin embargo, al señalar la prioridad de diseñar y poner en marcha instrumentos económicos, resulta necesario reconocer que su desarrollo, tanto nacional como internacionalmente, es aún incipiente. Y por ello será necesario mantener, actualizar y fortalecer muchos de los sistemas de regulación ambiental hoy existentes, y crear nuevos cuando sea indispensable.

Así, por ejemplo, es urgente actualizar y establecer nuevas regulaciones para la disposición de residuos tóxicos y peligrosos, asunto que reviste hoy gran gravedad y que bien podría señalarse como una de las mayores calamidades ambientales que enfrenta el país.

Por otra parte, el total de la riqueza nacional no solamente puede ser medido por el capital que ha acumulado el hombre, sino por el capital ambiental, que consiste tanto de los recursos naturales renovables como no renovables. Por eso, la Constitución Política ordena a la Contraloría general de la República presentar anualmente un informe sobre el estado de los recursos naturales. En la medida en que las metodologías para elaborar ese informe avancen, estaremos en capacidad de conocer anualmente el estado de nuestro patrimonio natural. O, en otras palabras, habremos encontrado los caminos para aumentar la riqueza haciendo un uso prudente de los recursos naturales, en forma tal que los renovables puedan ser conservados y los no renovables, utilizados a una tasa que tome en cuenta las necesidades de las generaciones futuras. A este respecto, es esencial considerar si existe el riesgo de daños ambientales irreversibles y en caso de que ello sea así, cuan significativos pueden ser.

### *c. Evaluación de los impactos ambientales*

Este es un instrumento que se ha ido generalizando nacional e internacionalmente como un proceso que está encaminado a examinar, analizar y evaluar diversas obras y actividades con el fin de maximizar el potencial para un desarrollo sostenible.

El proceso de evaluación de impacto ambiental, que hoy existe en más de sesenta países, está diseñado para asegurar que las autoridades gubernamentales identifiquen y consideren los efectos ambientales de actividades propuestas, así como las alternativas para evitarlos o mitigarlos, y para ofrecerles a los ciudadanos afectados la oportunidad de entender la política o proyecto propuesto y expresar su punto de vista ante las autoridades pertinentes, con suficiente antelación.

En Colombia se instauró la evaluación del impacto ambiental en el Código de Recursos Naturales de 1974, y en la práctica se viene exigiendo con mayor énfasis desde hace unos doce años. La Ley 99 de 1993 incorporó en el Título I, de los principios generales, el estudio de impacto ambiental como instrumento básico para la toma de decisiones sobre la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente. Y al reformar en esta materia el Código, lo convirtió en instrumento para el otorgamiento de las licencias ambientales, tema al cual se dedica el Título VIII.

Como lo veremos en los capítulos VIII y IX de este libro, el proceso de evaluación de impacto ambiental comienza con el diagnóstico ambiental de alternativas y termina con el otorgamiento o negación de la licencia, requisito de la cual es el estudio de impacto ambiental. En la Ley 99 de 1993 se entiende por licencia ambiental "la 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 la obra o actividad autorizada*".

Para obtener la licencia, el solicitante debe entregar un estudio de impacto ambiental que contenga el conjunto de información requerida por la autoridad del ramo. Con base en él, ésta evalúa la actividad propuesta y en caso de encontrarla viable, establece los requisitos que debe cumplir el beneficiario para su ejecución.

Por ello, el estudio de impacto ambiental deberá incluir el conjunto de actividades y obras de prevención, mitigación, etc., con los presupuestos respectivos. Al exigir su ejecución, éstos constituyen uno de los aspectos cruciales para que la autoridad ambiental haga el seguimiento de su cumplimiento.

La necesidad de precisar estos requisitos se originó en el hecho de que muchos estudios de impacto ambiental terminaban con conclusiones de tipo general, algo así como una promesa de cuidar el medio ambiente durante la ejecución de la obra, asunto que resultaba inmanejable en su posterior evaluación.

Así, aparece claro el enorme potencial de la licencia ambiental como instrumento para la conservación del ambiente. Por eso, la Ley le reservó al Ministerio la función de otorgar en forma privativa las licencias para obras y proyectos en trece áreas de gran impacto, tales como la red vial nacional, las hidroeléctricas y termoeléctricas, la actividad petrolera y los grandes puertos.

Las corporaciones regionales tendrán la función de otorgar las licencias ambientales en otros campos críticos, como las redes viales departamentales y municipales y buena parte de la industria manufacturera.

Además, la autoridad deberá determinar los casos en que los proyectos a los que se exige licencia ambiental requieren también el Diagnóstico Ambiental de Alternativas como paso inicial del proceso. Con éste se pretende que la autoridad ambiental elija, para una actividad o proyecto propuesto, la alternativa o alternativas de menor impacto, sobre las cuales deberá elaborarse el correspondiente estudio de impacto ambiental, antes de otorgarse la licencia.

Con la introducción de esta modalidad en la Ley 99, se busca que la autoridad ambiental intervenga desde muy temprano en el proceso de planeación de una actividad propuesta, cuando ésta tiene significativos efectos. Con el fin de que, por ejemplo, pueda dictaminar cuál es el corredor vial de menor impacto para comunicar dos poblaciones y no se enfrente

al hecho cumplido de que una autoridad de obras públicas le presenta la solicitud de una licencia ambiental cuando ya ha definido, según su leal saber y entender, el trayecto de la carretera y efectuado todas las inversiones requeridas para su diseño.

Es importante observar que en la Ley 99 se prevén instrumentos para que ni el Ministerio de Transporte ni otras entidades públicas estén en posibilidad de iniciar obras sin la respectiva licencia ambiental, como anima frecuentemente. Entonces, se creaban grandes conflictos entre el INDERENA y otros entes estatales, que acarrearán graves consecuencias a la salud del medio ambiente.

Con frecuencia, tanto los entes públicos como los privados parecen entender que la licencia ambiental es un trámite más entre los que se deben hacer ante las entidades estatales para iniciar una actividad, muchos de ellos inútiles, y no que la expedición de la licencia es el paso final de un proceso crítico de planeación en pos del desarrollo sostenible. Son numerosísimos los casos en que me he visto enfrentado a esta situación, primero como gerente del INDERENA y posteriormente como Ministro del Ambiente. Uno de los ejemplos más ilustrativos es el de la Carretera Panamericana en el Tapón del Darién, que explique en la parte final del primer capítulo.

## **LAS FUNCIONES VERTEBRALES DEL MINISTERIO**

En síntesis, las 45 funciones atribuidas al Ministerio se refieren a nueve dimensiones básicas, muchas de las cuales ya hemos mencionado y que podrían sintetizarse así:

1. Formulación de los planes nacionales de desarrollo e inversión en materia de recursos naturales renovables y del medio ambiente y definición de las pautas y criterios que deben guiar los procesos de planificación de los diversos sectores económicos y la determinación del ordenamiento ambiental del territorio.
2. Formulación de políticas sobre medio ambiente y recursos naturales renovables de su exclusivo ámbito de competencia, y formulación conjunta de políticas intersectoriales con otros entes estatales en áreas estratégicas del medio ambiente y el desarrollo.
3. Coordinación del Sistema Nacional Ambiental (SINA).
4. Regulación: establecimiento de los límites de vertimientos y emisiones permisibles, regulación de las condiciones generales y fijación de las normas para el uso, aprovechamiento, manejo, conservación y restitución de los recursos naturales renovables y del ambiente; en relación con esto último, la fijación de los cupos anuales, áreas, especies de flora y fauna silvestre y de recursos ícticos que se pueden aprovechar cada año; determinación de las tasas retributivas y de aprovechamiento de estos recursos; definición de las áreas de reserva especial de carácter nacional, incluyendo los parques naturales.
5. Ejecución en asuntos calificados como estratégicos, como licencias ambientales de grandes proyectos de desarrollo económico y social, y la administración del Sistema de Parques Nacionales Naturales y del Fondo Nacional Ambiental; encabezar la ejecución de acciones concretas en materia de conservación, uso sostenible y restauración de los recursos naturales renovables.
6. Control: el Ministerio se reserva la facultad discrecional de evaluación y control de los impactos ambientales ocasionados por obras o actividades, que se atribuyen de forma general a las corporaciones. En caso necesario, podrá suspender la licencia o la actividad que genere tales impactos.

7. Policivas: el Ministerio está en capacidad de imponer diversas sanciones, que incluyen la amonestación, la suspensión de una obra o actividad, la imposición de multas, el decomiso, etc.

8. Investigación: coordinar, promover y orientar esta actividad, en particular la que se realiza en los cinco centros de investigación que están subordinados al Ministerio, así como establecer el Sistema de Información Ambiental.

9. Participación ciudadana: la incorporamos aquí como un área funcional, pues ella permea la actividad total del SINA. El Ministerio tiene la responsabilidad de poner en marcha los diversos mecanismos de participación previstos en la ley, como las audiencias públicas y la participación de representantes de la sociedad civil en las juntas directivas de las corporaciones, el consejo técnico asesor y el consejo nacional del ambiente. Así mismo, deberá propiciar diversos programas para la participación ciudadana, por ejemplo, los cabildos verdes y el Ecofondo.

Para ejercer estas funciones se prevé una estructura organizacional compuesta por cinco direcciones generales y una unidad especial de parques naturales nacionales:

**La Dirección General de Asentamientos Humanos y Población** deberá definir las políticas y reglamentar los aspectos relacionados con el medio ambiente urbano, los asentamientos humanos, la población y la colonización, y definir los programas de educación ambiental. Estas cuatro funciones críticas, que vinculan medio ambiente y desarrollo, las ejercerá conjuntamente con otros ministerios y entes del Estado.

**La Dirección General del Medio Ambiente Físico** tendrá la compleja misión de atender las aguas continentales en un país donde los recursos hídricos se empobrecen día a día, en calidad y cantidad; las zonas marinas y costeras, donde se está amenazando la existencia de algunas especies de peces por sobreexplotación, exterminando el manglar y, consecuentemente, disminuyendo la productividad pesquera; los suelos de la región andina, donde hay erosión severa en tres millones de hectáreas; el subsuelo, cada día más perturbado por el paulatino e indiscriminado agotamiento de los acuíferos.

**La Dirección General de Bosques y Vida Silvestre** definirá la política de aprovechamiento y conservación de los bosques naturales y la fauna silvestre y el ordenamiento forestal del territorio, y establecerá los mecanismos para evitar que continúe la devastación de los bosques del Pacífico y la presión sobre algunas regiones del Amazonas, la extinción de especies de flora, muchas de las cuales ni siquiera conocemos, y el sistemático exterminio de una fauna invaluable por su variedad y belleza. También diseñará programas de reforestación en un país donde prácticamente no se repone el bosque talado; fomentará la investigación en tecnologías que conduzcan a reforestar con especies nativas, y tendrá la responsabilidad del Servicio Forestal Nacional.

**La Dirección de Planeación y Ordenamiento Ambiental del Territorio** hará planeación, zonificación y ordenamiento, conforme a las condiciones y capacidad de uso del suelo. Es un instrumento que ayudará a combatir la muchas veces absurda utilización de nuestros recursos, que incluye desde la quema de la cobertura vegetal de los páramos para instaurar potreros ganaderos y cultivos de papa, hasta la localización y construcción de obras públicas en forma tal que generan enormes daños ambientales. La ordenación ambiental del territorio es una parte de los procesos de planificación de usos del suelo, que se ocupa de los valores físicos, biológicos, geológicos, estéticos, culturales, históricos y antropológicos, y de las relaciones entre estos valores y los usos del suelo. La carencia de este instrumento para la gestión ambiental hace que con frecuencia las autoridades

ambientales deban tomar decisiones sin contar con los criterios requeridos.

Aunque es potestad de los municipios dictar los reglamentos y disposiciones relativas al ordenamiento territorial y usos del suelo, el Gobierno es el que señala las directrices básicas para determinar la vocación de uso del suelo.

Por último, la **Dirección Ambiental Sectorial** tendrá la delicada misión de diseñar políticas para evaluar ambientalmente el territorio, haciendo seguimiento y monitoreo de los proyectos susceptibles de causar un grave impacto ambiental —como la sedimentación de los ríos por la minería, la contaminación atmosférica de las centrales térmicas de energía, la desviación de ríos para hidroelectricidad y acueductos—, en desmedro de grandes sectores de una población a veces más indefensa. Corresponde también a esta Dirección el otorgamiento y monitoreo de las licencias ambientales privativas del Ministerio.

Es necesario aclarar que la formulación de las políticas para el manejo y la administración ambiental, o las de carácter intersectorial, así como la expedición de las regulaciones y normas, no serán, en muchos casos, responsabilidad básica y única de una sola dirección, por cuanto los recursos naturales renovables y el ambiente están interrelacionados. Tales podrían ser los casos de las directrices sobre el ordenamiento de las cuencas hidrográficas, la determinación de los parámetros ambientales urbanos o la expedición de normas sobre vertimientos o emisiones.

## **NUEVO MARCO LEGAL PARA LOS PARQUES NATURALES**

¿Por qué mantener centralizados los parques naturales, si en una organización del mismo tipo encabezada por el INDERENA algunos de ellos presentan deficiencias en su gestión? Porque los parques encierran el mayor patrimonio natural de Colombia. Y por eso, solamente por eso, hay que garantizar la protección de aquéllos que se encuentran en buen estado y de detener los procesos de deterioro en los que se encuentran gravemente amenazados.

Si los parques no han funcionado como quisiéramos, ello se debe a los insuficientes recursos financieros para su protección y manejo. Mi experiencia como gerente del INDERENA me enseñó que ese prodigio natural que es nuestro sistema de parques es una realidad gracias al esfuerzo y el idealismo de un puñado de funcionarios del Instituto, que —luchando, a veces con riesgo para su vida, contra la incomprensión y la desidia, incluso de otras instituciones del Estado— entregaron al país una de las mayores reservas de biodiversidad del planeta.

Por constituir un recurso estratégico para el futuro de los colombianos, la Ley mantiene centralizada la responsabilidad final de la administración del Sistema, esquema semejante al de Estados Unidos y Brasil, países con una tradición y experiencia en el tema, que, a pesar de tener una estructura política federalizada, mantienen centralizada la gestión de los parques.

Sin embargo, la Ley también abre la oportunidad para que el Ministerio delegue su administración o diseñe esquemas de gestión conjunta con las corporaciones, las organizaciones no gubernamentales (ONG) o las entidades territoriales.

En relación con lo anterior, el Ministerio tendrá la función de "promover conjuntamente con las autoridades de turismo, las regulaciones y los programas turísticos que puedan desarrollarse en áreas de reserva o de manejo especial; determinar las áreas o bienes

naturales protegidos que puedan tener una utilización turística, las reglas a que se sujetarán los convenios y concesiones del caso y los usos compatibles con esos mismos bienes (numeral 34, artículo 5o.).

Hay que reconocer que el ecoturismo representa un gran potencial para los parques naturales, pero con miras a su buen desarrollo se requieren ciertas condiciones previas: dotación de infraestructura adecuada, como senderos y equipos de control y vigilancia, e infraestructura para restaurantes y alojamientos ambientalmente sanos; personal debidamente entrenado, como guías y guardabosques, y diversas ayudas educativas para el visitante.

Se requiere también el cumplimiento de dos condiciones fundamentales: la participación de las comunidades que habitan en los parques o en las zonas de amortiguación de los mismos, y que la actividad ecoturística se haga dentro de la capacidad de carga de los parques y en aquellas zonas que sean aptas desde el punto de vista de la conservación de la biodiversidad. Esta última es una condición que reviste enorme importancia, toda vez que operaciones consideradas exitosas desde el punto de vista financiero y del flujo de turistas pueden generar procesos de deterioro en los parques, tal como lo ha demostrado la reciente experiencia de Costa Rica.

En un seminario de conservacionistas y expertos en ecoturismo, que organizó el gobierno de Colombia en su embajada en Washington en septiembre de 1993, al señalarse las privilegiadas condiciones de Colombia para desarrollar un programa único en el mundo, los participantes se refirieron a las anteriores condiciones, haciendo énfasis en la necesidad de desarrollar reservas privadas que ofrezcan entre sus servicios el ecoturismo como alternativa complementaria de los parques nacionales.

## **CINCO INSTITUTOS PARA LA INVESTIGACIÓN**

De la exposición de los principios, funciones e instrumentos guía para definir y poner en marcha políticas, planes y programas, así como para fijar las normas, acuerdos con la concepción de desarrollo sostenible, se observa que su aplicación requiere una mejor información acerca de los recursos naturales renovables y de los impactos ambientales.

Se necesita avanzar sustantivamente en el entendimiento científico de nuestro medio ambiente, especialmente de áreas de importancia crítica, en las cuales nuestro conocimiento presenta enormes carencias. Tales son los casos de la biodiversidad y de los recursos hídricos, para mencionar dos campos fundamentales. Así mismo, urge conocer más el funcionamiento de nuestros ecosistemas y su capacidad de carga, condición para desarrollar regulaciones adecuadas a nuestro medio y mejores indicadores de salud, que incorporen una más adecuada comprensión de las implicaciones de los diferentes niveles de exposición a la contaminación. Se necesitan también indicadores del estado de los recursos naturales renovables y del medio ambiente que permitan hacer una mejor evaluación de los efectos ambientales producidos por las diversas obras y actividades realizadas tanto por el sector público como por los particulares.

La urgente necesidad de generar información para la gestión ambiental y el desarrollo sostenible fue reconocida por la Ley 99 de 1993 al crear el Sistema Nacional de Información Ambiental y al dotar al Ministerio de un sistema científico y tecnológico de apoyo, constituido por cinco centros de investigación subordinados a él, los cuales deberán ser complementados con la actividad de las universidades, de otros centros de investigación y del sector productivo privado.

**El Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt** realizará la investigación científica y aplicada de los recursos bióticos e hidrobiológicos en el territorio continental de Colombia. Para ello, deberá instalar estaciones de investigación de los macroecosistemas nacionales, para dar asesoría técnica y transferencia de tecnología a las corporaciones autónomas regionales y las entidades territoriales.

Las investigaciones que efectúe y el banco de información que de ellas resulte serán la base para el levantamiento y formación del inventario nacional de la biodiversidad. Igualmente, definirá cuáles son las áreas estratégicas para la conservación y las especies animales y vegetales susceptibles de aprovechamiento económico. Determinará también los costos y beneficios de conservar la biodiversidad.

De la jurisdicción de este instituto se excluyen la Amazonia y el Chocó Biogeográfico, regiones para las cuales se prevén centros especializados. Al von Humboldt, que tendrá su sede en Bogotá, se trasladan las funciones investigativas del INDERENA, incluyendo su infraestructura física y, en particular, todo lo relacionado con la Unidad de Investigaciones Federico Medem (Unifem).

**El Instituto de Investigación Científica (Sinchi)** tendrá como objetivo fundamental la realización y divulgación de estudios e investigaciones científicas sobre la realidad biológica, social y ecológica de la región amazónica. La Ley crea el Sinchi mediante la transformación de la Corporación Aracuara (COA), que cuenta con una gran experiencia y constituye una gran base de conocimiento sobre los recursos amazónicos. Su sede estará en Leticia.

**El Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico John von Neumann** realizará investigaciones sobre la realidad biológica, social y ecológica del Litoral Pacífico y el Chocó Biogeográfico. Esta región constituye una de las mayores reservas de biodiversidad del mundo, pero infortunadamente también es una de las más amenazadas, por su pobreza y fragilidad. Como base para lanzar el Instituto, la Ley previó la incorporación del Proyecto Biopacífico (ver Capítulo VI), financiado por el Fondo Mundial Ambiental (GEF), que, con un presupuesto inicial de nueve millones de dólares, está orientado a la protección y uso sostenible de la biodiversidad del Chocó Biogeográfico y cuya ejecución, iniciada en 1993, durará cuatro años. El Instituto tendrá su sede en la ciudad de Quibdó.

**El Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andreis (Invernar)** "hará investigación ambiental básica y aplicada de los recursos naturales renovables y el medio ambiente costeros y oceánicos de los mares adyacentes del territorio nacional. Emitirá conceptos técnicos sobre la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos marinos".

Este Instituto tuvo su origen hace más de treinta años cuando en Punta Betín, Santa Marta, se estableció un programa de investigaciones marinas entre la Universidad de los Andes y la Universidad de Giessen, de Alemania. Con base en él se fundó el Invernar, que estuvo adscrito a Colciencias desde 1974 hasta el momento en que la Ley 99 de 1993 lo vinculó al Ministerio y le amplió sus funciones y alcances. De hecho, lo convirtió en un ente asesor y le ordenó el desarrollo de investigación no sólo en el Caribe, como lo venía haciendo, sino también en el Pacífico.

**El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM)** se encargará del levantamiento y manejo de la información científica y técnica de los ecosistemas que forman parte del patrimonio ambiental del país, con el fin de clasificar y zonificar el uso del territorio nacional para su planificación y ordenamiento. Además de



esta función crítica, el IDEAM deberá obtener, analizar, estudiar, procesar y divulgar la información básica sobre hidrología, hidrogeología, geografía básica para aspectos biofísicos, meteorología, geomorfología, suelos y cobertura vegetal para el manejo y aprovechamiento de los recursos biofísicos. Le corresponde efectuar el seguimiento de los recursos biofísicos de la Nación, especialmente en lo referente a su contaminación y degradación.

El IDEAM tendrá a su cargo el establecimiento y funcionamiento de infraestructuras meteorológicas e hidrológicas nacionales, para lo cual se le trasladan las funciones e infraestructura física del Instituto de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras (HIMAT).

El Sistema Nacional de Información Ambiental, los cinco institutos de investigación y las formas de coordinación de éstos con el Ministerio fueron reglamentados mediante decretos gubernamentales expedidos en junio y julio de 1994. En el IDEAM se delega la responsabilidad de actuar como nodo del Sistema y, en calidad de tal, servirá como centro del banco nacional de información ambiental y como principal responsable de la provisión de la información requerida por el Ministerio.

Supuesto básico de estas reglamentaciones es la concepción de la Ley 99 de 1993, según la cual la misión básica de los cinco centros de investigación es proveer al Ministerio y a las corporaciones la información científica y técnica necesaria para definir las políticas, fijar las normas, evaluar los impactos ambientales que puedan generar las actividades económicas y establecer el estado de los recursos naturales renovables y el medio ambiente en el territorio nacional.

Al lado de esta función de generación de conocimientos y suministro de información, los cinco institutos deberán, dentro del ámbito de sus competencias, desempeñar un papel clave en la generación de tecnologías para el uso sostenible de nuestros recursos naturales. Por ejemplo, deberán realizar investigación sobre el aprovechamiento sostenible de la flora y la fauna silvestres y sobre tecnologías para la reforestación con especies nativas —área que presenta un sorprendente atraso en el país— y para la cría en cautiverio de diversas especies de fauna.

## **CORPORACIONES REGIONALES: LA DIMENSIÓN LOCAL DE LA AUTORIDAD AMBIENTAL**

La Ley 99 crea y reorganiza las corporaciones autónomas regionales. De esta forma, se rompe el esquema sectorial y centralizado que imperaba en la gestión ambiental. Las corporaciones son la máxima autoridad ambiental en las regiones y como tal son las responsables de la administración, uso sostenible, protección y control de los recursos naturales renovables y del medio ambiente. En otras palabras, deben responder por la instrumentación de las políticas, planes, programas, proyectos y normas expedidos por el Ministerio. La Ley contempla 34 corporaciones que cubren la totalidad del territorio nacional. De ellas, existen 18 que serán reestructuradas; se crean, por tanto, otras 16 corporaciones para sustituir el INDERENA en aquellas áreas del país donde tienen jurisdicción, aproximadamente el 65% del territorio.

Las corporaciones estarán dotadas de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, y se encargarán de administrar, dentro de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y de promover su desarrollo sostenible. Para el cumplimiento de sus objetivos, la Ley les atribuye funciones en las áreas de planeación, políticas, administración, regulación, coordinación, control,

participación, policía e investigación.

Algunos observadores han señalado que las corporaciones quedaron como ruedas sueltas. En efecto, la Ley 99 de 1993 no prevé la adscripción de las corporaciones al Ministerio y, por consiguiente, no ejerce sobre ellas la tutela que tenía el Departamento Nacional de Planeación, que en la práctica se expresaba en un estricto control de los campos administrativo y financiero, pero no de su gestión ambiental. Así, por ejemplo, si el DNP no estaba de acuerdo con el otorgamiento de una licencia ambiental por una corporación, no tenía formas de intervención directa para evitarla o suspenderla.

La Ley le otorga al Ministerio funciones mediante las cuales se subordinan a él las corporaciones y puede controlar su gestión ambiental. Además de la inspección y vigilancia, se le atribuye la función de "ejercer discrecional y selectivamente, cuando las circunstancias lo ameriten, sobre los asuntos asignados a las corporaciones autónomas regionales, la evaluación y control preventivo, actual o posterior, de los efectos de deterioro ambiental que puedan presentarse por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo, así como por la exploración, explotación, transporte, beneficio y utilización de los recursos naturales renovables y no renovables, y ordenar la suspensión de los trabajos o actividades cuando a ello hubiese lugar". Es, sin lugar a dudas, un poderoso instrumento de control del Ministerio de la gestión de las corporaciones.

Otros dos mecanismos de control los constituyen la apelabilidad ante el Ministerio de los actos administrativos expedidos por las corporaciones, en los términos y condiciones establecidos en el Código Contencioso Administrativo, y la función que tiene el Ministerio de "dirimir las discrepancias entre las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental, que se susciten con motivo del ejercicio de sus funciones, y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y del medio ambiente" (numeral 31, artículo 5o.).

Finalmente, el Ministerio ejercerá también el control de las corporaciones por medio del representante con que cuenta en cada una de sus juntas directivas.

Durante las sesiones del Congreso, el tema más debatido del proyecto de ley fue la conveniencia o inconveniencia de crear más corporaciones. Si hacemos una tipología de éstas, llegamos a la conclusión de que su jurisdicción está basada en una de las siguientes razones predominantes:

- a. En ciertos ambientes en zonas naturales homogéneas o con ecosistemas muy definidos, como Corpoguaajira, Chivor y Guavio. A esta clasificación corresponden también las ocho corporaciones especiales, a que nos referiremos más adelante. La existencia de este amplio número de corporaciones, integradas con criterios ambientales, que cubren más de la mitad del territorio nacional, desvirtúa la observación según la cual su delimitación se hizo atendiendo exclusivamente consideraciones políticas.
- b. En la organización político-administrativa, como Cortolima, Corponor (Norte de Santander) y Carder (Risaralda).
- c. En usos y tradiciones; por ejemplo, Cornare y la Corporación de la Meseta de Bucaramanga (CDMB), que conservaron su jurisdicción por petición expresa de los grupos de ciudadanos más importantes de la región.
- d. En una mezcla de los criterios anteriores, como en el caso de Corpomag

(Magdalena) y CVC (Valle del Cauca).

Hay que recordar que la Ley determina que las ciudades con una población de más de un millón de habitantes deberán constituir su propia autoridad ambiental, que ejercerá, en el perímetro urbano, las mismas funciones asignadas a las corporaciones.

A la creación de estas cuatro instituciones especializadas en la gestión ambiental urbana dio lugar el hecho de que en Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla se concentra el 80% de la contaminación de origen industrial y el 70 % de la contaminación producida por fuentes móviles (automóviles, buses, camiones, etc.). La puesta en marcha de estas cuatro instituciones es entonces un reto formidable.

Es necesario destacar las corporaciones con régimen especial, que cubren buena parte de las regiones que poseen la mayor oferta ambiental del país. Se caracterizan por una alta fragilidad y no cuentan con una presencia estatal significativa. Son las corporaciones del Norte y el Oriente Amazónico (CDA); del Sur de la Amazonía (Corpoamazonia); de la Sierra Nevada de Santa Marta (CSN); del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina); de La Macarena (Cormacarena); del Chocó (Codechocó); del Urabá (Corpourabá) y de la Mojana y el San Jorge (Corpomajana).

A cada una se le asignan funciones especiales para que se asuma el liderazgo en la promoción del desarrollo sostenible de su respectiva región.

En las corporaciones de la Amazonía y el Chocó, las licencias ambientales para explotaciones mineras, construcción de infraestructura vial y concesiones y permisos de aprovechamiento forestal, serán otorgadas por el director ejecutivo, con el conocimiento previo de su consejo directivo y la aprobación del Ministro. Cada una de las otras cinco corporaciones especiales "ejercerá las funciones especiales que les asigne el Ministerio y las que dispongan sus estatutos, y se abstendrá de cumplir aquéllas que el Ministerio se reserve para sí, aunque estén atribuidas en forma general a las corporaciones autónomas regionales".

Así pues, el control de gestión del Ministerio sobre las ocho corporaciones especiales es sustantivamente mayor que el contemplado para las otras 26 entidades regionales.

Los órganos de dirección y administración de las corporaciones son la asamblea corporativa y el consejo directivo. Aquél está integrado por los representantes legales de las entidades territoriales de su jurisdicción (hoy los gobernadores y los alcaldes) y son sus principales funciones las de elegir a sus representantes en la junta directiva y adoptar sus estatutos, los cuales requieren la aprobación del Ministerio.

En el consejo directivo, el principal órgano de administración de las corporaciones, tienen asiento los gobernadores del área de su jurisdicción, cuatro representantes de los alcaldes, uno del Ministerio del Medio Ambiente, uno del Presidente de la República, dos del sector privado, uno de las minorías étnicas y dos representantes de las organizaciones ambientales no gubernamentales.

En la composición de los consejos directivos se expresa la concepción de la Ley: por una parte, la gran responsabilidad que tienen las entidades territoriales, en particular los municipios, en la gestión ambiental. Por otra, se reconoce la responsabilidad que también le cabe a la sociedad civil, dándole la significativa participación de cinco representantes.

## **NUEVAS RESPONSABILIDADES PARA LOS MUNICIPIOS Y LOS DEPARTAMENTOS**

En la Ley 99 se dispone que las corporaciones tienen la función de "asesorar a los departamentos, municipios y distritos de su comprensión territorial en la definición de los planes de desarrollo ambiental y en sus programas y proyectos en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera que aseguren la armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por las distintas entidades territoriales" (numeral 4, artículo 5o.).

Es una función de especial importancia, ya que, de conformidad con la Constitución, los municipios tienen la responsabilidad de propender a la preservación de su patrimonio ecológico y de ejecutar todas las acciones relacionadas con el saneamiento básico. Además, las corporaciones, como máxima autoridad ambiental de las regiones, deben asegurar que los departamentos y municipios cumplan con la normatividad ambiental -teniendo en cuenta que son grandes usuarios de los recursos naturales renovables y el medio ambiente-, particularmente en lo que referente al diseño urbano y sus efectos ambientales, al impacto ambiental de sus obras de infraestructura y a la disposición de las aguas negras y las basuras.

Las corporaciones deben asesorar a las entidades territoriales en "la formulación de los planes de educación ambiental formal y en la ejecución de los programas de educación no formal, conforme a las directrices del orden nacional" (numeral 8, artículo 31). Y "adelantar, en coordinación con las autoridades de las comunidades indígenas y con las autoridades de las tierras habitadas tradicionalmente por comunidades negras, a que se refiere la Ley 70 de 1993, programas y proyectos de desarrollo sostenible y de manejo, aprovechamiento, uso y conservación de los recursos naturales renovables y del medio ambiente" (numeral 21, artículo 32).

Con el objeto de asegurar el interés colectivo en un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación, las entidades territoriales se sujetarán a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario (artículo 63).

El Principio de Armonía Regional consiste en que "los departamentos, distritos, municipios, territorios indígenas y otras a las que la Ley diere el carácter de Entidades Territoriales, ejercerán sus funciones ambientales de manera coordinada y armónica, con la sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico".

Según el Principio de Gradación Normativa, las reglas dictadas por "las entidades territoriales en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, respetarán el carácter superior y la preeminencia jerárquica dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias. Las funciones en materia ambiental y de recursos naturales renovables, atribuidas por la Constitución Política a los departamentos, municipios o distritos con régimen constitucional especial, se ejercerán con sujeción a la ley, los reglamentos y las políticas del Gobierno Nacional, del Ministerio del Medio Ambiente y las corporaciones autónomas regionales".

El Principio de Rigor Subsidiario establece que las normas y medidas de policía ambiental expedidas por las autoridades ambientales "podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero en ningún caso ser más flexibles, por las autoridades competentes, de nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se descienda en la jerarquía normativa y se reduzca el ámbito territorial de las competencias".

Finalmente, la Ley insiste en la obligación de las entidades territoriales de velar por la protección y manejo de los recursos naturales renovables y del ambiente en el área de su jurisdicción, de conformidad con los mandatos constitucionales.

## **HERRAMIENTAS DE CONTROL Y VIGILANCIA**

Como hemos reiterado, la concepción del Ministerio y sus entidades subordinadas es la de realizar su gestión dándole prelación a la concientización y a la persuasión del ciudadano, a la colaboración y la concertación y al trabajo conjunto con los diferentes sectores de la sociedad civil. Pero es obvio que se necesita también el aparato coercitivo y policivo para hacer cumplir la ley.

Por ello, "el Ministerio del Medio Ambiente y las corporaciones autónomas regionales, además de los departamentos, municipios y distritos con régimen constitucional especial, quedan investidos, a prevención de las demás autoridades competentes, de funciones policivas para la imposición y ejecución de las medidas de policía, multas y sanciones establecidas por la ley (...) Cuando ocurriese violación de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo de recursos naturales renovables, el Ministerio del Medio Ambiente o las corporaciones autónomas regionales impondrán las sanciones previstas (...) y si fuere el caso denunciarán el hecho ante las autoridades competentes para que se inicie la investigación penal respectiva" (artículos 83 y 84).

Las sanciones estipulan "multas diarias hasta por 300 salarios mínimos mensuales; suspensión del registro, licencia, concesión, permiso o autorización; cierre temporal o definitivo del establecimiento; demolición de la obra cuando haya sido construida sin licencia y cause evidente deterioro ambiental y el decomiso definitivo de individuos o especímenes de fauna o flora utilizados para cometer la infracción. Se contemplan medidas preventivas, como la amonestación verbal o escrita, decomiso preventivo de especies o individuos de fauna y flora y suspensión de la obra o actividad" (artículo 85).

Para contar con un mayor poder de control y vigilancia, la Ley establece "la creación de un cuerpo especializado de Policía Ambiental, especialmente entrenado, que prestará su servicio con prioridad en las zonas de reserva, parques nacionales y en las áreas de especial importancia ecosistémica, y colaborará en las tareas educativas, promocionales y de prevención".

También se establece el servicio ambiental para lo cual se determina que 20% de los bachilleres lo presten, con funciones en este campo en lo que se refiere a la educación, organización comunitaria para la gestión y prevención, control y vigilancia.

Adicionalmente, la Ley 99 crea la "Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales, que velará por la defensa del medio ambiente, al tenor del artículo 272 de la Constitución; intervendrá en las actuaciones administrativas y de policía, en su defensa; velará por el cumplimiento de la Constitución, las leyes, los reglamentos y las decisiones judiciales referentes a la defensa del medio ambiente e interpondrá directamente o a través del Defensor del Pueblo las acciones previstas en la Constitución | ¿a ley para la defensa del entorno".

## **HORIZONTES LEGALES PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

La Carta Fundamental, en su artículo 79, después de establecer el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, afirma que "la ley garantizará la participación de la

comunidad en las decisiones que puedan afectarla" (ver Capítulo X).

El mismo artículo señala la responsabilidad que tiene el Estado de ofrecer educación para el logro de esta participación y, en general, para alcanzar todos los fines propuestos en materia ambiental, con lo cual se reconoce que sólo mediante una clara conciencia los ciudadanos actuarán en pro de la conservación. Al establecerse el derecho colectivo a un ambiente sano, la acción popular es uno de los instrumentos jurídicos para su defensa.

Por esta razón, el segundo eje medular de la Ley 99 consiste en involucrar a la ciudadanía en la solución de sus problemas ambientales. Ya dijimos que en la junta directiva de las corporaciones se sentarán cinco representantes de la sociedad civil. Cuando se estaba discutiendo el proyecto de ley en el Congreso, se hicieron críticas en el sentido de que las corporaciones serían el nido del clientelismo y la burocratización. Los que eso expresaron, evidentemente no captaron el espíritu de la ley pues desconocen la responsabilidad que el legislador les otorgó a asociados en la orientación y gestión de esas entidades regionales. Es un hecho que el grado de eficacia que alcancen las corporaciones en la realización de sus programas, la capacidad técnica, su certero criterio para definir prioridades y la eficiencia en la inversión de sus recursos dependerán en gran medida de la seriedad y responsabilidad con que asuman los representantes de la sociedad civil las funciones que la ley y la misma comunidad les han encomendado.

Para el ejercicio de sus funciones, el Ministerio, como cabeza del Sistema Nacional Ambiental (SINA), que reúne las orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones, dispondrá de unos organismos de coordinación, concertación y asesoría, como el Consejo Nacional Ambiental. Este tiene el objetivo de asegurar una coordinación intersectorial pública y privada de las políticas, planes y programas en materia ambiental y de recursos naturales renovables, con el fin de desarrollar una gestión armónica y evitar inconsistencias, incoherencias, incompatibilidades y duplicidad de funciones entre todos los entes que intervienen en el manejo ambiental. De 25 miembros del consejo, 11 representan diversos sectores de la sociedad civil.

En el Consejo Técnico Asesor de Política Ambiental, la universidad con sus investigadores, el sector minero y el de los hidrocarburos, los gremios de la producción industrial y agraria y los expertos del Ministerio de gran experiencia y alto nivel técnico, asesorarán al Ministro sobre la viabilidad ambiental de proyectos de interés nacional, de los sectores público y privado, y sobre la formulación de políticas y la expedición de normas ambientales. Como puede verse, este Consejo expresa la voluntad del Estado para propiciar la concertación y participación ciudadana, donde la autoridad ambiental, la comunidad científica y los beneficiados por la oferta ambiental aporten experiencia, conocimientos y conceptos para una acertada gestión de los recursos naturales renovables y el ambiente. Es tan amplio y complejo el trabajo que tendrá que desarrollar este Consejo, que posiblemente se convertirá en un equipo de trabajo permanente, a la manera de una junta monetaria del sector ambiental.

La Ley 99 de 1993 le da el mandato al Ministerio de "establecer mecanismos de concertación con el sector privado para ajustar las actividades de éste a las metas ambientales previstas por el Gobierno; definir los casos en que haya lugar a la celebración de convenios para la ejecución de planes de cumplimiento con empresas públicas o privadas para ajustar tecnologías y mitigar o eliminar factores contaminantes, y fijar las reglas para el cumplimiento de los compromisos derivados de dichos convenios" (numeral 32, artículo 5o.). Este artículo y los referidos al Consejo Nacional Ambiental y al Consejo Técnico Asesor abren avanzados espacios para la concertación y el trabajo conjunto con el sector productivo, tanto público como privado, y llevar así la democracia participativa en la gestión ambiental a los sectores protagónicos del desarrollo.

Adicionalmente, la Ley ofrece otros escenarios de participación ciudadana. El Título X establece el derecho de cualquier persona, natural o jurídica, a intervenir, sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno, en las actuaciones administrativas iniciadas para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente, o para la imposición o renovación de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales. Las decisiones ambientales adoptadas por la administración estarán legitimadas y avaladas por la comunidad y tendrán aceptación de ésta ella ha sido parte activa en el proceso.

También se contempla el hecho de que la sociedad civil y los representantes estatales de la comunidad puedan solicitar la realización de audiencias públicas, que deben celebrarse ante la autoridad competente que otorgue el permiso o licencia ambiental respectiva. Por la comunidad la solicitud podrán formularla cien personas y tres entidades sin ánimo de lucro. Y por los representantes estatales, la Procuraduría General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los gobernadores y los alcaldes. En la audiencia pueden intervenir un representante de los peticionarios, los interesados, las autoridades competentes, expertos y organizaciones sin ánimo de lucro.

Otro mecanismo de participación ciudadana consiste en que cualquier persona, natural o jurídica, puede demandar el efectivo cumplimiento de las leyes o actos administrativos que tengan relación directa con la protección y defensa del medio ambiente.

## **NUEVAS FUENTES DE FINANCIACIÓN PARA EL SECTOR AMBIENTAL**

Pero no basta con instituciones idóneas para la gestión ambiental: se requieren también nuevos recursos económicos. Para ello, la Ley 99 establece fuentes de financiación para el Ministerio y las corporaciones. Los municipios y distritos, en cumplimiento del artículo 317, inciso 2o., de la Constitución Nacional, deberán transferir a las corporaciones un porcentaje sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial, "que no podrá ser inferior al 15% ni superior al 25.9%". Los municipios y distritos podrán optar, en lugar de lo anterior, "por establecer, con destino al medio ambiente, una sobretasa que no podrá ser inferior al 1,5 por mil, ni superior al 2,5 por mil sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial".

La sobretasa sobre el impuesto predial, en la cual se basa esta contribución, ya la recibían las antiguas corporaciones. Constituye entonces un nuevo ingreso en las regiones donde tenía su jurisdicción el INDERENA, como Antioquia, Atlántico y Bolívar, para mencionar algunas de las que por contar con grandes centros urbanos deberán recibir cuantiosos recursos.

Las corporaciones recibirán transferencias del sector eléctrico equivalentes al 3% de las ventas de energía liquidadas a la tarifa de venta en bloque de las hidroeléctricas. Este es un ingreso que recibían las antiguas corporaciones y será uno nuevo para las áreas donde el INDERENA ejercía su jurisdicción; así, para corporaciones nuevas, como Corpoguvio, Corpochivor, Corpoatlántico y Corpoantioquia, ello significará cuantiosos recursos. Se anota que los municipios y distritos localizados en la cuenca hidrográfica recibirán otro 3% que deberán destinar prioritariamente al saneamiento básico y mejoramiento ambiental. En el caso de las centrales térmicas, la transferencia será del 4%: 2,5 para la corporación del área donde esté la planta y 1,5 para el municipio respectivo. Se estima que por estos conceptos, las corporaciones y los municipios recibirán aproximadamente 32.000 millones de pesos.

A ello se suman los recursos provenientes de derechos, contribuciones, tasas, tarifas y multas y, en especial, el producto de las tasas retributivas y compensatorias que se proyectan como una de las fuentes fundamentales.

El 20% de los recursos del Fondo Nacional de Regalías serán otorgados las entidades territoriales para que los inviertan en proyectos ambientales, previamente concertados y aprobados por las corporaciones. Se calcula que estos recursos ascenderán a 20.000 millones de pesos en 1994 y a 65.000 millones en 1997.

Por otra parte, la Ley crea el Fondo Nacional Ambiental (FONAM), un sistema especial de manejo de cuentas del Ministerio del Medio Ambiente, que será un instrumento financiero que apoyará la ejecución de la política ambiental. Sus recursos tendrán origen, entre otros, en las siguientes fuentes: las partidas asignadas en la Ley de Apropriaciones; los rendimientos obtenidos por los créditos que otorgue o sobre los excesos de liquidez; los recursos provenientes de empréstitos externos; los recursos provenientes de la administración del Sistema de Parques Nacionales, los cuales pueden ser aumentados considerablemente, merced a una vigorosa campaña de ecoturismo; recursos provenientes de canje de deuda externa por actividades o proyectos ambientales; el 50% de las indemnizaciones impuestas y recaudadas en virtud del artículo 88 de la Constitución Nacional, relacionado con daños ocasionados al medio ambiente; fondos obtenidos por donación o que reciba a cualquier título de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras.

Con el fin de poner en marcha el Ministerio e iniciar algunos programas, el Gobierno contrató créditos con el BID y el Banco Mundial, que, con las contrapartidas nacionales, ascienden a 200 millones de dólares aproximadamente. Con ellos, se llevarán a cabo algunas actividades claves para el establecimiento del Ministerio; se emprenderán programas educativos en distintos niveles; serán reestructuradas algunas de las corporaciones, y se efectuarán el ordenamiento y recuperación de un centenar de micro-cuencas, la recuperación de la Ciénaga Grande de Santa Marta y el Parque Isla de Salamanca, la protección de los bosques del Pacífico, el fortalecimiento de algunos parques nacionales, entre ellos el de Los Nevados, y se reforzará el Fondo Nacional Ambiental con unos recursos iniciales.

El Gobierno ha obtenido también 120 millones de dólares por medio del Programa Colombia de Cooperación Internacional para el Medio Ambiente. Estos recursos han permitido iniciar diversas actividades, entre las que se destacan el Proyecto Biopacífico, la creación del Fondo Amazónico y el Ecofondo. El primero, con una financiación de 9 millones de dólares y dirigido a la protección y uso sostenible de la biodiversidad en el Chocó Biogeográfico, llegó en 1994 a su segundo año de ejecución. El Fondo Amazónico, bajo la tutela del Ministerio, inició actividades en el primer semestre de 1994 y cuenta con 13 millones de dólares aportados por la Comunidad Europea, para la financiación de proyectos en esta región del país. El Ecofondo es entidad promovida por el Gobierno Nacional, mixta, cuya junta directiva está compuesta por cinco representantes de las organizaciones no gubernamentales y dos del Gobierno, incluido el Ministerio del Medio Ambiente. Cuenta con recursos por 60 millones de dólares para los próximos diez años y será el receptor de nuevos aportes del presupuesto nacional y la cooperación internacional. Ecofondo es otra manifestación del objetivo que nos hemos propuesto, cual es el de incorporar y convertir la sociedad civil en el gran protagonista de la gestión ambiental.

En síntesis, todas estas fuentes de financiación aseguran a corto plazo la duplicación de los recursos asignados al sector ambiental central, representados, en 1993, en los presupuestos delINDERENA y todas las corporaciones regionales. Estos dineros nunca serán suficientes, y por ello es necesario que las entidades territoriales contribuyan con



mayores recursos a impulsar programas y proyectos ambientales en su jurisdicción, con el fin de cumplir con el mandato que en esta materia les impone la Constitución Nacional.

\* \* \*

## **ITINERARIO DE LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE**

A principios de diciembre de 1990, en reunión realizada en despacho del entonces Presidente, César Gaviria, con la participación del jefe del Departamento Nacional de Planeación (DNP) de aquella época, Armando Montenegro; la ministra de Agricultura, María del Rosario Sintés, y el gerente del INDERENA, Manuel Rodríguez Becerra, se definió la creación del Ministerio del Medio Ambiente como un proyecto prioritario para el Gobierno.

En esta reunión se estudiaron otras dos alternativas para la reorganización del sector ambiental en Colombia: La creación del Departamento Administrativo de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente (Darnar), propuesta de la administración de Virgilio Barco, cuyo proyecto de ley no había sido presentado al Congreso. Y el proyecto de creación de un Consejo Nacional del Medio Ambiente, elaborado por el DNP en el segundo semestre de 1990 en lugar del Darnar.

La iniciativa de crear un Ministerio no contaba con ningún documento de base, pero fue escogida por el Presidente Gaviria, quien ordenó al Ministerio de Agricultura, DNP y el INDERENA elaborar el proyecto de ley respectivo.

En la elaboración del proyecto trabajaron los grupos de técnicos de la División de Política Ambiental y Corporaciones del DNP y del INDERENA, entidades que hicieron el seguimiento y trámite en el Congreso, desde su presentación por el ministro de Agricultura de esa época, Alfonso López Caballero, en mayo de 1992, hasta su aprobación, el 16 de diciembre de 1993.

Una comisión de ponentes, integrada por los senadores Claudia Blum, Jairo Calderón, Gabriel Muyuy y Luis Guillermo Sorzano, coordinada por este último, presentó ponencia favorable y el pliego de modificaciones correspondientes. El Senado aprobó el proyecto de ley en agosto de 1993.

La Comisión V de la Cámara aprobó el proyecto de ley con base en la ponencia favorable y el pliego de modificaciones presentado por los ponentes Juan José Chaux Mosquera, Tomás Devia Lozano, Orlando Duque Satizábal, Antenor Duran Carrillo, Julio César Guerra Tulena, Graciela Ortiz de Mora, Hernando Torres Barrera, Edgar Eulises Torres Murillo y Luis Fernando Rincón.

En los debates del Congreso participaron el ministro de Agricultura, José Antonio Ocampo Gaviria; el viceministro de Hacienda, Héctor José Cadena; el gerente del INDERENA, Manuel Rodríguez Becerra y el director de la división ambiental del DNP, Eduardo Uribe Botero.

Finalmente, la Ley fue sancionada por el presidente César Gavina, el 22 diciembre de 1993.

Como documentos de consulta sobre el proceso que concluyó con la aprobación y sanción de la Ley 99 de 1993, se mencionan los siguientes: los proyectos de ley del Gobierno y del Sindicato del INDERENA (Sintrainderena) y las ponencias presentadas en la Cámara y el Senado. Una síntesis del proyecto de ley se encuentra en el libro de la senadora Claudia

Blum: *El Ministerio del Medio Ambiente: Última Oportunidad* (Cali, Indugráficas, 1993). También se mencionan los documentos presentados por los gremios empresariales y las organizaciones no gubernamentales en los numerosos foros de debate del proyecto, así como los documentos elaborados por los funcionarios del INDERENA y de otras entidades no gubernamentales.

Tanto en el proceso de elaboración como en el trámite en el Congreso, fueron muchos los puntos de controversia. Los más álgidos se referían a los siguientes puntos:

- Al interior del gobierno fue difícil llegar a un acuerdo sobre el traslado al Ministerio de aquellas competencias ambientales que estaban bajo responsabilidad de otros entes gubernamentales, como el Ministerio de Salud, el Ministerio de Minas y Energía y el HIMAT. Por esta razón, el proyecto de ley del gobierno no resolvía adecuadamente el problema de la atomización de competencias, tema que finalmente fue resuelto en forma favorable por el Congreso.
- Sobre la conveniencia de dotar al Ministerio de institutos de investigación no se llegó a un consenso en el gobierno. Por eso, el proyecto de ley presentado no contemplaba esta modalidad. Posteriormente, la propuesta de vincular institutos de investigación a la nueva cartera, presentada por los ponentes del Senado, tuvo una favorable acogida, tanto que la ley sancionada incorpora cinco entidades de esta naturaleza, en contraste con el proyecto del gobierno que no contemplaba ninguno.
- Sobre la administración de los parques naturales nacionales se presentaron diversas posiciones: desde aquéllas que propendían por una administración centralizada en el Ministerio, hasta aquéllas que abogaban por una administración descentralizada en las corporaciones autónomas regionales. Al final, se abrió paso la primera posición
- Las licencias ambientales ocuparon la atención de diversos grupos de interés, tanto del sector público como privado, en lo que respecta a la competencia privativa del Ministerio de otorgarlas en algunos campos de actividad, y en lo referente a los plazos de pronunciamiento.
- Sobre las jurisdicciones de las corporaciones también hubo todo tipo de posiciones, desde quienes pensaban que debían coincidir con los límites político-administrativos de los departamentos, hasta aquéllos que sostenían que los límites de la jurisdicción debían obedecer a criterios estrictamente ambientales. El resultado fue bien heterogéneo. El número de corporaciones fue también punto álgido. De 24 que contemplaba el proyecto del gobierno, se pasó a 34 corporaciones durante el trámite en el Congreso.
- A las corporaciones se otorgó en forma gradual mayor autonomía administrativa y financiera, en la medida en que la discusión del proyecto de ley avanzaba en el Congreso. Pero, al mismo tiempo, se le confirieron al Ministerio mayores controles sobre la gestión ambiental de las corporaciones. En la cumbre de gobernadores de Santa Marta, celebrada en el primer semestre de 1992, el ex gobernador Carlos Holguín calificó el proyecto del gobierno como "horrendamente centralista". En la cumbre de Rionegro, realizada en el segundo semestre de 1993, el mismo funcionario se manifestó satisfecho por las modificaciones introducidas.
- El sector minero opuso resistencia a la asignación de competencias del Ministerio y las corporaciones en materia de exploración y explotación de recursos naturales no renovables. Esta previsión, fundamental para la gestión ambiental, aún no es

aceptada del todo por tal sector, que seguramente intentará su contrarreforma.

- El monto de la contribución del impuesto predial y de las transferencias del sector eléctrico, fuentes fundamentales de recursos para las corporaciones, también fueron tema de amplio debate. En el último momento, cuando ya iba a ser aprobada la ley, el asunto del predial estuvo a punto de hundirla.

En contraste, algunos temas no fueron objeto de mayor debate. Entre ellos, se mencionan las funciones del Ministerio y de las corporaciones —quizá por su carácter técnico— y los diferentes mecanismos de participación ciudadana.

---