

## **CAPITULO VII UN MINISTERIO POST-RIO**

El desarrollo sostenible, concepto consagrado en la Cumbre de la Tierra como meta necesaria para garantizar la supervivencia del planeta, constituye la base fundamental de la Ley 99 de 1993, mediante la cual se crea el ministerio del Medio Ambiente.

El mismo concepto, que reconoce la profunda vinculación entre medio ambiente y desarrollo económico y social, quedó estipulada en la Constitución Política de 1991, en cuyos mandatos se enmarca y se desarrolla la Ley 99 de 1993. No es cuestión de azar que este nuevo concepto haya permeado la nueva Constitución y la Ley de creación del ministerio del Medio Ambiente. Ello revela la incidencia que tuvo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo en las políticas domésticas de los países participantes, y de Colombia en particular.

No es posible entender cabalmente la Ley 99 de 1993 sin hacer referencia a la Carta Política y a la Cumbre de Rio. 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 del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (Inderena) y del Departamento Nacional de Planeación (DNP), y miembros de las organizaciones no-gubernamentales (ONG), tuvimos el privilegio de participar simultáneamente en los tres eventos.

Cuando en diciembre de 1992 el Presidente Cesar Gaviria 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 de medio ambiente.

Así mismo, cuando se decidió crear el ministerio, habían transcurrido 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 Virgilio Barco, y la creación del Consejo Nacional del Medio Ambiente, diseñado por el DNP durante el segundo semestre de 1991. La idea de crear un ministerio había rondado, una y otra vez, en muchas cabezas, oficinas y debates desde años atrás.

El caso es que los tres procesos que culminaron en 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 influenciado por la Conferencia de Rio. Al final, tanto la Constitución Política, aprobada en junio de 1991, como los convenios y acuerdos firmados en Rio 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 en diciembre de 1990 y concluido el 22 de diciembre de 1993.

El concepto de desarrollo sostenible fue popularizado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, más conocida como Comisión Bruntland (1987), que lo definió así: "es el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades". Concepto que ha sido redefinido en "Una estrategia para la vida sostenible" (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza —UICN—, World Wildlife Foundation —WWF—, 1991) como "el mejoramiento de la calidad de la vida humana al mismo tiempo que se vive dentro de la capacidad de carga de los ecosistemas de soporte", con el fin de aclarar las ambigüedades a que ha dado lugar la definición de la Comisión Bruntland.

A su vez, el Centro Sur ha precisado (1992) que el concepto de desarrollo sostenible significa también que "las necesidades del Norte deben ser satisfechas en forma tal que no comprometan la satisfacción de las necesidades presentes y futuras del Sur". Sin duda una valiosa aclaración a la definición de la Comisión.

### **UNA CONSTITUCIÓN "VERDE"**

Para entender la Ley 99 es necesario examinar los mandatos de la Constitución Política que la enmarcan y que constituyen el fundamento jurídico sobre el cual el país deberá construir su desarrollo.

La Constitución consagra el concepto del desarrollo sostenible en el artículo 80, correspondiente al título de los Derechos Colectivos y del Ambiente: "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". También se incluye en el artículo 58: "La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica".

Asimismo, en el título sobre el Régimen Económico, dos artículos hacen referencia al mismo concepto. En el 333 se señala 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 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 en 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 cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la nación". En otros dos artículos fundamentales para la economía (339 y 340), la política ambiental se integra como parte central del Plan Nacional de Desarrollo y, en consecuencia, se prevé que los representantes del sector ambiental hagan parte del Consejo Nacional de Planeación.

La consagración de dichos artículos podría verse en parte como el reconocimiento de la crisis ambiental nacional que, de no corregirse, perjudicará la capacidad productiva de la economía y cercenará las posibilidades que aún ofrece su enorme riqueza natural. Esta se expresa en el hecho de que Colombia sea señalado como uno de los

países de la megadiversidad, lo que a su vez implica enormes responsabilidades a nivel nacional e internacional. Por ello, la nueva Constitución prevé como deberes del Estado "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 del 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, 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, importación, 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 la población y al territorio de las trágicas 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 un porcentaje del gravamen de la propiedad por parte de los municipios, que se destinará a las entidades regionales responsables por la gestión ambiental, y la destinación de parte de los recursos del Fondo Nacional de Regalías, que se ejecutarán a través de las entidades territoriales (artículo 361). Esta última previsión se origina también en el concepto de sustentabilidad. Se trata de dirigir una porción importante de los beneficios económicos producidos por el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, a la gestión ambiental, con lo cual se facilita el mandato constitucional de garantizar la reparación, sustitución o compensación de los daños infringidos al ambiente. Para lograr este último objetivo, el Fondo también tendrá como una de sus destinaciones la financiación de proyectos regionales de inversión, estrategia para entregar a las futuras generaciones parte de los beneficios de los actuales aprovechamientos.

Por su parte, la participación 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 adquiera una mayor responsabilidad del ámbito natural y de sus recursos, será posible su adecuado uso, aprovechamiento y conservación. En efecto, 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 afectarlo". 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.

Al establecerse 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 en contra de una persona natural o jurídica por actos que atenten contra este derecho colectivo, exigiendo la restauración, sustitución o compensación respectiva. Además, al Procurador General de la Nación se 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 a un ambiente

sano (artículo 279).

A su vez, la Constitución previó la Acción de Tutela como instrumento jurídico para que los ciudadanos defiendan sus derechos fundamentales. 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, como son por ejemplo, el derecho a la vida y a la salud.

La Acción de Tutela y la Acción Popular han demostrado ser en la práctica poderosos instrumentos para defender el medio ambiente, como lo evidencian decenas de acciones que han sido interpuestas por ciudadanos comunes, muchas de las cuales han sido falladas favorablemente para el bien de la colectividad.

La nueva Constitución, acorde con su espíritu de descentralización política y administrativa, confiere a las entidades territoriales atribuciones de especial significación. Corresponde a los consejos municipales "reglamentar el uso del suelo" y "dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y 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 gestión ambiental en el territorio nacional, por la Ley 99 del 93 se les confiere autonomía administrativa y financiera.

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 desprendimiento 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).

Finalmente, 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 la Nación al Congreso de la República.

## **EL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE**

El Artículo 1 del Título I de la Ley 99 de 1993 —Fundamentos de la Política Ambiental Colombiana— 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 Rio de Janeiro de junio de 1992 sobre medio ambiente y desarrollo". La Ley entiende como desarrollo sostenible aquel que "conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de 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".

Es un fundamento que encuentra expresiones concretas en los objetivos y funciones del ministerio, ente encargado de definir, conjuntamente con el Presidente de la

República, la política nacional ambiental y de asegurar la adopción de los planes, programas y proyectos respectivos, "en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos de los particulares en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la nación". Como ente rector de las política y la gestión ambiental, tiene la responsabilidad de expedir las normas y regulaciones a nivel nacional "a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y del medio ambiente de la nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible".

Lo que distingue sustancialmente al ministerio de los entes públicos encargados de la gestión ambiental a los cuales sustituye —el Inderena, el ministerio de Salud, las Corporaciones, etc.— así como de muchas otras instituciones ambientales de otros países, son las nuevas funciones que se le atribuyen con el "fin de asegurar un desarrollo sostenible". 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, como 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 programas de control al crecimiento demográfico; con el ministerio de Desarrollo, la política nacional de asentamientos humanos y expansión urbana.

Como bien lo anotara el Dr. 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 una asunto marginal". El sólo hecho de que en los próximos diez años el mundo deba alojar 1.000 millones de habitantes adicionales, de los cuales el 96% se ubicará en las ciudades, confirma esta afirmación.

En Colombia se estima que la población total en el año 2025 será de 54 millones, de los cuales un 77.5% estará viviendo en las ciudades. De continuar las actuales tendencias, posiblemente la población se estabilizará en los 60 millones de habitantes a mediados del siglo XXI. La mayor parte de este poblamiento continuara ejerciendo una presión significativa sobre los ecosistemas de montaña, mientras que la Amazonia y buena parte de la Orinoquía permanecerá prácticamente despoblada. 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 tal reto son en buena parte de carácter ambiental. Los asentamientos humanos como los que hoy tenemos, y en particular los grandes centros urbanos, son los mayores focos de degradación ambiental, con las consecuencias negativas que ello trae para la calidad de vida de sus habitantes.

Precisamente por eso, el ministerio deberá 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... En síntesis, el antónimo de lo que hoy son nuestras principales capitales.

Es preocupante el atraso de la gestión ambiental urbana en Colombia, con tan 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, en donde se ubican problemas ambientales críticos. El ministerio deberá trabajar conjuntamente con esas ciudades en el diseño de sus instituciones ambientales, para posteriormente hacer un cuidadoso monitoreo.

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 de los problemas ambientales prioritarios del país: la deforestación, con su secuela de pérdida de biodiversidad y de suelos, de extinción y empobrecimiento de las fuentes de agua, y de la alteración del clima, para mencionar las más importantes.

En Colombia se deforestan aproximadamente 600.000 hectáreas, de las cuales el 80% son para 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 para 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. Este es un buen ejemplo del tipo de políticas agrarias que se requieren para atacar simultáneamente los problemas de pobreza y degradación ambiental.

En cuanto a los asuntos ambientales de la agenda global, el ministerio 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. Los enormes retos que en el campo internacional adquiere el ministerio han sido descritos en los anteriores capítulos.

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

Las funciones intersectoriales del ministerio se concretan también en la responsabilidad de "establecer 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 organismos, previa consulta con esos organismos". Esta función debe ser determinante en la transformación de las tradiciones de algunas entidades públicas caracterizadas por una gestión ambiental deficiente, tales como los ministerios de Obras Públicas, Minas y Energía, y Agricultura, para mencionar los que más han contribuido a deterioros innecesarios de nuestros recursos. Esta última función debe servir también para orientar en forma adecuada la acción de los organismos públicos que están naciendo y que serán determinantes en el diseño del país del mañana. Un buen ejemplo es el de Findeter, institución encargada de ofrecer crédito a los municipios para financiar su infraestructura: acueductos, alcantarillados, red vial, mataderos,

centros de acopio, etc. En la actualidad, el minambiente trabaja con esta institución con el fin de 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 establecerse para su presentación. Así mismo, se definen algunos proyectos ambientales susceptibles de financiación, como podrían ser la adquisición de tierras para la protección de las microcuencas asociadas al suministro de agua de los acueductos municipales y la construcción de plantas de tratamiento de aguas negras. Es esta una forma concreta de incidir en la conformación de los asentamientos humanos del mañana.

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 minambiente 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". Dada la alta prioridad de este objetivo, se han previsto recursos de crédito internacional para coadyuvar a su concreción.

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, por un desarrollo económico y social compatible con la conservación y buen uso de los recursos naturales. O en otras palabras, 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.

#### **ITINERARIO DE LA LEY 99**

El proyecto de ley para la creación del ministerio del Medio Ambiente, elaborado conjuntamente por el ministerio de Agricultura, el Inderena y el Departamento Nacional de Planeación entre diciembre de 1990 y abril de 1992, fue presentado a la comisión V del senado por el ministro Alfonso López Caballero en mayo de 1992. El Sindicato de Trabajadores del Inderena (Sintra-Inderena), a su turno, presentó, a través del senador Anatolio Quirá, un proyecto alternativo.

Una comisión de ponentes, integrada por los senadores Claudia Blum, Jairo Calderón, Gabriel Muyuy y Luis Guillermo Sorzano, que fue coordinada por este último, presentó ponencia favorable y el pliego de modificaciones correspondiente. 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 Satizabal, 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.

Finalmente la ley fue aprobada el 16 de diciembre de 1993 por el Congreso y sancionada por el presidente Cesa Gaviria, el 22 de diciembre del mismo año.

Como documentos de consulta sobre el proceso que concluyó con la aprobación y sanción de la ley 99 de 1993, se mencionan los proyectos de ley del Gobierno y de Sintraínderena, 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 realizados sobre el proyecto, así como los documentos elaborados por los funcionarios del Inderena y de otras entidades no gubernamentales.

## **RETOS Y DIRECTRICES DE LA LEY 99**

La Ley 99 gira en torno a tres ejes fundamentales: el primero es la creación de un ente rector que sea interlocutor, par y válido frente al resto del Estado, la sociedad civil y la comunidad internacional, y la incorporación de instituciones y del conjunto de entidades territoriales como gestores de la política ambiental en el territorio nacional.

El segundo eje se refiere a la creación de nuevos espacios y mecanismos que garanticen la participación ciudadana en la gestión ambiental. La experiencia ha demostrado que, sólo en la medida en que los asociados adquieran una mayor responsabilidad por el cuidado del ámbito natural y sus recursos, será posible su acertado uso, aprovechamiento y conservación. En otras palabras: que sean protagonistas de su propio destino.

El tercer eje consiste en la asignación de suficientes recursos económicos que permitan el financiamiento de la nueva cartera y de sus organismos subordinados, para que, sin estrecheces ni angustias, puedan afrontar el reto de detener la crisis ambiental que enfrenta el país, y restituir los valores naturales degradados.

La Ley establece un complejo conjunto de organizaciones y en el corazón del sistema ubica al ministerio, como ente rector de la política y de la gestión ambiental a nivel nacional.

Así mismo, el ministerio establecerá las normas mínimas que regirán el uso de los recursos naturales y las tasas que obligatoriamente se deben cobrar por este concepto. Decimos obligatoriamente porque los colombianos nos hemos habituado a apropiarnos de los recursos naturales sin advertir que no son propiedad de los individuos sino de la Nación, la cual ha encomendado su administración y protección a las entidades especializadas. Adicionalmente, hemos adquirido el hábito de despilfarrar los recursos hasta provocar la extinción de las especies y la desertificación de los suelos, que demuestran que tales recursos no eran tan renovables como se presumía.

## **PARQUES NATURALES Y LICENCIAS AMBIENTALES**

La gestión de la política, planes y programas será responsabilidad de las Corporaciones Autónomas Regionales y las entidades territoriales. La acción del ministerio estará descentralizada para quedar con muy pocas responsabilidades a nivel ejecutivo. Dos de las más importantes serán la Administración del Sistema de Parques Nacionales Naturales y el otorgamiento de Licencias Ambientales para actividades productivas de



gran impacto.

Es válido preguntarse por qué retiene estas dos funciones. ¿Por qué mantener centralizados los parques, si en una organización del mismo tipo en cabeza del 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 aquellos que se encuentran en buen estado y de salvar los que se encuentran gravemente amenazados.

Todos los que alguna vez en la vida hemos tenido la fortuna de visitar uno de estos Parques, hemos experimentado una doble sensación de asombro y preocupación por la suerte que pueda correr la extraordinaria variedad de flora y fauna y la diversidad de ecosistemas y paisajes que encierran. Si los parques no han funcionado como quisiéramos, se debe a los insuficientes recursos financieros para su protección y manejo. Mi experiencia como gerente del Inderena me enseñó que el Sistema de Parques es una realidad, gracias al esfuerzo e idealismo de un puñado de funcionarios que, luchando a veces a riesgo de su propia vida y en ocasiones en contra 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 99 mantiene centralizada la responsabilidad final de la administración del sistema, esquema semejante al de Estados Unidos y Brasil, países con tradición y experiencia en el tema que, a pesar de tener una estructura política federalizada, mantienen centralizada la gestión de sus 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, organizaciones no gubernamentales (ONG) o entidades territoriales.

La otra actividad que será función ejecutiva del ministerio es el otorgamiento de licencias ambientales, para obras susceptibles de causar grandes impactos al medio ambiente. La licencia ambiental introducida en la Ley 99 representa un avance jurídico en la normatividad ambiental y se la define como "la autorización que otorga la autoridad ambiental competente como requisito para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por parte del beneficiario de los requisitos exigidos en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada". Así, el análisis y la decisión de otorgar o negar una licencia ambiental es una responsabilidad crítica para la autoridad ambiental.

La Ley 99 establece el diagnóstico ambiental de alternativas, como paso previo a la iniciación del proceso de otorgamiento de la licencia ambiental. Esta innovación reconoce que muchas obras requeridas para el desarrollo económico del país — carreteras, puertos, hidroeléctricas, etc. — son susceptibles de contar con diferentes alternativas tecnológicas y de localización. Por consiguiente, se deben buscar aquellas de menor impacto ambiental. Con base en el diagnóstico, la autoridad ambiental elegirá la alternativa sobre la cual deberá elaborarse el correspondiente estudio de impacto ambiental. Anticipándose a este planteamiento, el Inderena ha insistido en la necesidad de buscar alternativas diferentes para la intercomunicación entre Colombia y Panamá (o la carretera del Tapón del Darién) para evitar que un tramo de la vía atravesase los parques naturales de Katíos en Colombia y de Darién en Panamá, tales como la carretera costanera, el ferrocarril o el ferry.

Entre las licencias ambientales privadas del ministerio se mencionan las concernientes a la construcción de la red vial nacional, las hidroeléctricas y termoeléctricas; la exploración, explotación, transporte, conducción y depósito de hidrocarburos y construcción de refinerías; los proyectos de gran minería; los puertos marítimos de gran calado; proyectos que afecten el sistema de parques nacionales naturales y otras tantas como el trasvase de cuencas, grandes distritos de riego, aeropuertos internacionales, energía nuclear e introducción de especies foráneas de fauna y flora. Las licencias ambientales en campos diferentes a las mencionadas serán otorgadas por las Corporaciones Autónomas Regionales. A ellas les corresponderá, por ejemplo, otorgar las licencias y hacer el monitoreo de actividades tan importantes como la mayor parte de la industria manufacturera, la minería de pequeña y mediana escala, la infraestructura municipal y departamental, etc.

Dentro de la estructura administrativa del ministerio se destacan las cinco direcciones generales que asumirán funciones vitales y delicadas. Básicamente determinarán políticas, planes y programas a nivel nacional para el uso, manejo y protección de los recursos naturales y asumirán las funciones que actualmente desempeñan, además del Inderena, los ministerios de Minas y Energía, Salud, Agricultura y el DNP, con lo cual se resuelve el problema de la atomización de la autoridad ambiental, una de las principales causas de la debilidad e ineficiencia del antiguo esquema institucional.

Así, la Dirección general de asentamientos humanos y población deberá normatizar y reglamentar los aspectos relacionados con el medio ambiente urbano, además de coordinar los programas de educación ambiental. Es decir, se responsabilizará de las funciones de carácter intersectorial arriba mencionadas.

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 diariamente, en calidad y cantidad de agua; las zonas marinas y costeras, donde se amenaza la existencia de algunas especies de peces por sobreexplotación, y donde se está exterminando el manglar y consiguientemente disminuyendo la productividad pesquera; los suelos, donde la región andina acusa erosión severa en tres millones de hectáreas; y el subsuelo, cada día más perturbado por el paulatino e indiscriminado agotamiento de los acuíferos.

La Dirección general de bosques y vida silvestre establecerá las políticas y mecanismos para evitar la devastación de los bosques y la extinción de especies de flora y fauna, muchas de las cuales ni siquiera conocemos. 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 una de sus tareas más importantes será poner en funcionamiento el Servicio Forestal Nacional.

La Dirección de planeación y ordenamiento ambiental del territorio hará la planeación, zonificación y ordenamiento, conforme a las condiciones y capacidad de uso del suelo, en un país donde se queman los páramos para instaurar potreros ganaderos y cultivos de papa. Por ello también normatiza y fija pautas que permitan la participación ciudadana y las relaciones con las comunidades. La ordenación ambiental es una parte de los procesos de planificación territorial, 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.

Aunque es potestad de los municipios dictar los reglamentos y disposiciones relativos

al ordenamiento territorial, el Gobierno Nacional es el que señala las directrices básicas para determinar la vocación de uso que tienen los suelos.

La Dirección ambiental sectorial tendrá la responsabilidad de buscar que los sectores de la economía asuman su responsabilidad en la gestión ambiental. Para ello se incluyen entre las funciones de esta oficina, las siguientes: expedición de normas, planificación ambiental, evaluación del diagnóstico ambiental de alternativas y de los estudios de impacto, y otorgamiento de las licencias respectivas. Adicionalmente, deberá crear los mecanismos para el seguimiento de los proyectos y de su impacto ambiental; así mismo, deberá prestar especial atención a verificar que las empresas y demás sectores de la economía cumplan efectivamente con las obras y medidas necesarias para minimizar sus impactos ambientales, de acuerdo con los términos exigidos por la licencia respectiva.

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 de una sola Dirección, dado que los recursos naturales 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.

### **FUNCIONES Y CONSEJOS: ADMINISTRACIÓN DE ALTO NIVEL**

En síntesis, las 45 funciones atribuidas al ministerio básicamente se refieren a cuatro dimensiones básicas:

1. Formulación de políticas sobre medio ambiente y recursos naturales renovables de su exclusivo ámbito de competencia, y formulación conjunta de políticas intersectoriales con otras entidades estatales en áreas estratégicas del medio ambiente y el desarrollo;
2. Regulación: establecimiento de los límites de vertimientos y de emisiones permisibles, regulaciones generales, normas ambientales sobre uso, aprovechamiento, manejo, conservación y restitución de recursos naturales renovables, y tasas retributivas y de aprovechamiento de esos recursos.
3. Ejecución en asuntos calificados como estratégicos, tales 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.
4. Control: el ministerio se reserva la facultad discrecional de evaluación y control de los impactos ambientales ocasionados por obras o actividades en todo el territorio nacional. En caso necesario, podrá suspender la licencia o polarizar las actividades.

Para el ejercicio de sus funciones, el ministerio dispondrá de instrumentos de coordinación, concertación y asesoría como el Sistema Nacional Ambiental (SINA). Este reúne las orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que, con el Consejo Nacional Ambiental, aseguran una coordinación intersectorial a nivel público y privado de las políticas, planes y programas en materia ambiental, con el fin de evitar inconsistencias, incompatibilidades y duplicidad de funciones entre las entidades que intervienen en su gestión.

En el Consejo Técnico Asesor de Política Ambiental, la universidad con sus investigadores, el sector minero y de los hidrocarburos, los gremios de la producción industrial y agraria y expertos ambientales, asesorarán al ministerio 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. Es tan amplio y complejo el trabajo de este Consejo, que posiblemente se convertirá en un equipo permanente a la manera de una "junta monetaria" del sector ambiental.

### **INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA: COLUMNA DEL MINISTERIO**

Ninguna de las propuestas planteadas por el ministerio del Medio Ambiente tendrá futuro sin una sólida y seria investigación científica. Para ello se crean cinco nuevos institutos especializados en el estudio de la base física del país y de su biodiversidad, que trabajarán conjuntamente con entidades públicas y privadas.

La misión básica de estos centros de investigación es proveer al ministerio y a las corporaciones de la información científica requerida para fijar las políticas, expedir las normas y evaluar los impactos ambientales que puedan generar las actividades económicas.

Este aporte es clave ya que buena parte de la eficiencia de las autoridades ambientales dependerá de la calidad y oportunidad de la información suministrada por estos y otros centros de investigación del país. En la actualidad, como se constata a diario, nuestros conocimientos sobre la base física nacional y sobre su oferta ambiental son bastante precarios.

El Instituto de Investigación de Recursos Biológicos "Alexander Von Humbolt" realizará la investigación científica y aplicada de los recursos bióticos e hidrobiológicos en ecosistemas continentales. Para ello deberá instalar estaciones de investigación de los macro-ecosistemas nacionales, para dar asesoría técnica y transferencia de tecnología a las Corporaciones Autónomas Regionales y las entidades territoriales. Sus investigaciones y su banco de información serán la base del inventario nacional de la biodiversidad. Igualmente, definirá las áreas estratégicas para la conservación y las especies animales y vegetales susceptibles de aprovechamiento económico, y determinará los costos y beneficios de conservar la biodiversidad.

*El Instituto de Investigación Científica "Sinchi" tendrá como objetivo fundamental la realización y divulgación de investigaciones sobre la realidad biológica, social y ecológica de la región amazónica. Al "Sinchi" se le ha incorporado la Corporación Aracuara (COA) que constituye una base de conocimiento sobre los recursos amazónicos. También desarrollará paquetes tecnológicos que propendan por la cría en cautiverio de especies de fauna amazónica.*

*El Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico "John Von Neumann" realizará investigaciones sobre los ecosistemas del Litoral Pacífico y el Chocó Biogeográfico, en particular sobre el estado actual de los bosques, los manglares y cativales, que han recibido las más severas intervenciones. También está encargado de desarrollar paquetes tecnológicos basados en el uso sustentable de la biodiversidad y en el conocimiento tradicional de las comunidades locales.*

Estudiará la biología de las especies de fauna en vía de extinción y desarrollará tecnologías para la cría en cautiverio de especies silvestres. Como base para iniciar las

investigaciones en la región, este instituto cuenta con el proyecto Biopacífico, cuyos alcances son descritos en el capítulo sobre biodiversidad.

Los tres institutos deberán adelantar programas de investigación conjuntos con centros de investigación forestal para explorar sistemas de reforestación con especies nativas.

El *Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andrés"* (INVEMAR) hará investigación ambiental básica y aplicada sobre los ecosistemas marinos, además de emitir conceptos técnicos sobre la conservación y aprovechamiento sostenible de los mismos. Teniendo en cuenta el escaso conocimiento sobre los recursos pesqueros, el instituto deberá recopilar y suministrar dicha información para el ministerio del ambiente, con el fin de establecer las especies y volúmenes que podrán capturarse anualmente y los períodos de veda que deberán imponerse para permitir la reproducción de esas especies.

El *Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM)* se encargará del levantamiento y manejo de la información científica y técnica necesaria para clasificar y zonificar el uso del territorio nacional para la planificación y ordenamiento del territorio. Se encargará de entregar al ministerio información sobre clima, suelos, agua y meteorología e investigará aspectos tan importantes como el cambio climático y el estado de la cobertura boscosa en el territorio nacional.

## **LAS CORPORACIONES REGIONALES: DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN 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 las responsables de la administración, uso sostenible, protección y control de los recursos naturales, es decir, de la instrumentación de las políticas, planes, programas y normas expedidos por el ministerio.

La Ley creó 34 Corporaciones, de las cuales 18 serán reestructuradas. Por lo tanto, otras 16 serán creadas para sustituir al Inderena en aquellas áreas del país donde tienen jurisdicción y que abarcan aproximadamente el 65% del territorio nacional.

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, promoviendo su desarrollo sostenible. Mientras las Corporaciones estuvieron adscritas al DNP, este ejercía sobre ellas un estricto control en los campos administrativo y financiero, pero no tenía las atribuciones para ejercer sobre ellas el control de la gestión. Con el ministerio se da la situación contraria, pues se le atribuye una función que le permitirá "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 de la gestión de las Corporaciones.

Las corporaciones deberán desarrollar una acción agresiva para resolver los problemas

ambientales originados por los asentamientos humanos, es decir, caseríos, poblaciones y centros urbanos. Allí donde habita el 70% de la población colombiana, se concentran los problemas ambientales más graves del país.

Como órganos de dirección y administración figura la Asamblea Corporativa, integrada por representantes legales de las entidades territoriales de su jurisdicción. Las Corporaciones tendrán un Consejo Directivo, donde tendrán asiento entre otros, cuatro alcaldes, un representante de las comunidades indígenas, dos representantes de organizaciones no gubernamentales ambientales ONG y dos representantes del sector privado.

Adicionalmente, la Ley determina que las ciudades con una población mayor al millón de habitantes, deberán constituir su propia autoridad ambiental, que ejercerá en el perímetro urbano las mismas funciones asignadas a las Corporaciones.

Durante las sesiones del Congreso, el tema más debatido del proyecto de ley fue la conveniencia o no de crear más Corporaciones. Finalmente, se decidió la creación y reorganización de las mismas, con base en los siguientes criterios:

- a. Criterios ambientales en zonas naturales homogéneas o con ecosistemas muy definidos, como por ejemplo Corpoguajira, la Corporación de los Valles del Sinú y San Jorge (CVS) y las de Chivor y el Guavio.
- b. Criterios de organización político-administrativa, como Cortolima, Corponor y la Carder, entre otras.
- c. Criterios de usos y tradiciones, como Cornare y la Corporación de la Meseta de Bucaramanga (CDBM), que conservaron su jurisdicción por petición expresa de grupos representativos de la región.
- d. Una mezcla de los tres criterios anteriores, como son la Corporación del Magdalena y la del Valle del Cauca (CVC).

Las Corporaciones con régimen especial, por su parte, deben propender por el desarrollo sostenible de las regiones que ofrecen la mayor oferta ambiental del país. Son ellas: las Corporaciones del Norte y el Oriente Amazónico (CDA); la del Sur de la Amazonia (Corpoamazonia); la de la Sierra Nevada de Santa Marta (CSN); la del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Coralina); la de La Sierra de La Macarena (Cormacarena); la del Chocó (Codechocó); la Corporación del Urabá (Corpourabá); la del La Mojana y el San Jorge (Corpomojana).

La conformación de estas ocho corporaciones, a similitud de las cuatro mencionadas en el numeral a., tiene justificación desde el punto de vista estrictamente ambiental.

Es importante mencionar que para las Corporaciones del Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico, la del Sur de la Amazonia y la del Chocó, las licencias ambientales para explotaciones mineras, construcción de infraestructura vial y concesiones y permisos de aprovechamiento forestal, serán otorgadas por el director ejecutivo de la corporación con el conocimiento previo de su consejo directivo y la aprobación del ministro del ambiente.

Cada una de las otras cinco corporaciones especiales "ejercerá las funciones especiales que les asigne el ministerio del Medio Ambiente y las que dispongan sus estatutos, y

se abstendrá de cumplir aquellas 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 restantes.

### **MUNICIPIOS Y DEPARTAMENTOS: PROTAGONISTAS DEL AMBIENTE**

Con el objeto de asegurar el interés colectivo por un ambiente sano y 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.

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 sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental.

El Principio de Gradación Normativa consiste en que las reglas ambientales dictadas por las entidades territoriales, deberán respetar el carácter superior y la preeminencia jerárquica dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía. Este principio garantizará la invalidez de una norma que sea contraria a las expedidas por el minambiente.

El Principio de Rigor Subsidiario trata sobre las normas y medidas de política ambiental expedidas por las autoridades ambientales, que podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero en ningún caso ser más flexibles en el concepto de las entidades territoriales competentes, en la medida en que se descienda en la jerarquía normativa. Este principio garantiza, por ejemplo, que si el ministerio establece como reserva forestal nacional una determinada área, esta no puede ser destinada por el municipio a la actividad agrícola, pero sí a un uso más restrictivo como podría ser el de un parque natural municipal.

### **SE ABRE EL HORIZONTE A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

La Constitución, en su 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 afectarlo".

El mismo artículo señala la responsabilidad del 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 constituye uno de los instrumentos jurídicos para su defensa.

Por esta razón el segundo eje medular de la Ley 99 consiste en involucrar a la comunidad en la solución de sus problemas ambientales. Ya mencionamos cómo 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 oyeron críticas en el sentido de que las corporaciones podrían ser el nido del clientelismo y la

burocracia. La fiscalización que evite o denuncie tales anomalías dependerá del valor civil y la independencia de los representantes de la sociedad ante dichas juntas directivas.

Adicionalmente, la Ley 99 ofrece otros escenarios de participación ciudadana. El Título X establece el derecho de cualquier persona, natural o jurídica, sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno, a intervenir 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, avaladas y tendrán aceptación por parte de la comunidad si ésta ha sido parte activa en el proceso.

También se contempla que la sociedad civil y los representantes estatales podrán solicitar la realización de audiencias públicas, que deben celebrarse ante la autoridad competente que otorgue el permiso o licencia ambiental respectiva. Por parte de la comunidad, la solicitud podrá ser formulada por cien personas y tres ONG. Y por parte de los representantes estatales, la Procuraduría General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los gobernadores y alcaldes. En la audiencia pueden intervenir un representante de los peticionarios, los interesados, las autoridades competentes, expertos y organizaciones no gubernamentales.

Igualmente, en el Consejo Nacional Ambiental, el más alto órgano consultor del ministerio del Ambiente, tendrán asiento representantes de sectores empresariales, las universidades y las ONG, entre otros. También el Consejo Técnico Asesor estará integrado por representantes de las universidades y de los gremios industriales y agrarios, quienes tienen la tarea de recomendar normas y políticas para el ministerio.

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.

Adicionalmente, la Ley 99 crea una Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales que deberá velar por el cumplimiento de la Constitución, las leyes, los reglamentos y las decisiones judiciales referentes a la defensa del medio ambiente, e interponer directamente o a través del Defensor del Pueblo, las acciones previstas en la Constitución y la ley para la defensa del entorno.

## **NUEVOS RECURSOS ECONÓMICOS PARA EL AMBIENTE**

La Ley 99 establece diversas 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 era



una fuente de ingreso de las antiguas Corporaciones. Constituye entonces un nuevo ingreso en las regiones donde el Inderena tenía jurisdicción, tales como Antioquia, Atlántico y Bolívar, para mencionar aquellas que recibirán cuantiosos recursos por contar con grandes centros urbanos.

Las Corporaciones continuarán recibiendo transferencias del sector eléctrico equivalentes al 3% de las ventas de energía liquidadas a la tarifa de venta en bloque de las hidroeléctricas. 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 en donde se ubica 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.

A ello se suman los recursos provenientes de derechos, contribuciones, tarifas y multas, y en especial el producto de las tasas retributivas y compensatorias.

El 20% de los recursos del Fondo Nacional de Regalías serán otorgados a las entidades territoriales para ser invertidos en proyectos ambientales, previa concertación y aprobación de las Corporaciones. Se estima que estos recursos ascenderán a \$ 20.000 millones en 1994 y a \$ 65.000 millones en 1997.

Por otra parte, la Ley crea el Fondo Nacional Ambiental (FOÑAM), que será un instrumento financiero de apoyo a la ejecución de la política ambiental. Sus recursos provendrán, entre otras, de las siguientes fuentes: las partidas asignadas en la ley de apropiaciones; 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 podrían ser aumentados considerablemente, merced a los programas 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 restitución o pago por daños ocasionados al ambiente; fondos obtenidos por donación o recibidos a cualquier título de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras.

Con el fin de poner en marcha el ministerio, el gobierno contrató créditos con el BID y el Banco Mundial, que sumados a las contrapartidas nacionales, ascienden a US \$ 200 millones, aproximadamente. Con ellos se llevarán a cabo algunas actividades de instalación del ministerio, se emprenderán programas de educación ambiental, se reestructurarán algunas Corporaciones y se adelantarán el ordenamiento y recuperación de un centenar de microcuencas. Otra porción se invertirá en la recuperación de la Ciénaga Grande de Santa Marta y del Parque Isla de Salamanca, en la protección de los bosques del Pacífico, en el fortalecimiento de algunos Parques Nacionales, entre ellos el de Los Nevados, y se proveerá el Fondo Nacional Ambiental con un capital inicial.

### **UNA POLÍTICA AMBIENTAL PARA COLOMBIA**

El Plan de Desarrollo del Gobierno (1991-1994), "La Revolución Pacífica", tiene como principal objetivo la apertura y modernización del país. Impulsa la descentralización económica y política, delegando en las municipalidades gran parte de las funciones de planificación y ejecución anteriormente centralizadas. Expresa, a su vez, la necesidad de redefinir el papel del Estado con miras a obtener una mayor eficiencia en la gestión

gubernamental a través de la disminución de su intervención en los diferentes sectores de la economía.

La política ambiental constituye uno de los cinco pilares fundamentales de la "Revolución Pacífica". La gestión ambiental se concentrará en seis dimensiones estratégicas y cuatro sectores prioritarios, que cubren tanto los ecosistemas productivos e intervenidos, como los singulares y exóticos. Son los siguientes:

- Dimensiones estratégicas

#### *Reorganización institucional*

Se concreta en la decisión de constituir el Sistema Nacional del Ambiente y el ministerio del Medio Ambiente como entidad rectora para la gestión ambiental en el país. El ministerio orientará sus funciones a la formulación de políticas, las cuales ejecutará a través, de las corporaciones regionales del ambiente, los distintos ministerios, organismos no gubernamentales, sectores productivos y entidades territoriales, entre otras.

#### *Gestión y manejo de ecosistemas*

Resalta los siguientes aspectos prioritarios:

Preservación e investigación de los principales ecosistemas y especies, particularmente los productivos e intervenidos y los estratégicos o en alto grado de amenaza.

Ordenamiento, manejo integral y recuperación de cuencas. Impulso a la gestión ambiental comunitaria.

Ejecución de políticas sobre resguardos indígenas y colectivos negros como una estrategia para la conservación.

#### *Educación ambiental y participación ciudadana*

Se concentra en el fortalecimiento de la educación formal y no formal, en la capacitación para la gestión comunitaria dirigida a funcionarios del gobierno y a organizaciones cívicas, y en la realización de campañas educativas masivas de cobertura nacional.

#### *Prevención de desastres*

Se plantea el respaldo a las acciones que fortalezcan la planificación nacional, regional y local de la prevención de desastres de origen natural y antrópico.

#### *Dimensión económica de la gestión ambiental*

Consiste en la creación de impuestos y subsidios para inducir la conservación y el uso racional de los recursos naturales, la reducción de la contaminación y la degradación del ambiente.

#### *Política internacional*

Se promueve el fortalecimiento de la política de cooperación técnica y financiera

internacional para dar solución a los problemas ambientales de tipo global.

- Sectores Prioritarios
- Sector agropecuario
- Energía y minas
- Ordenamiento ambiental, saneamiento y gestión de residuos en áreas urbanas.
- Obras Públicas.

El relativo auge de la economía nacional y el interés prioritario que el Gobierno le ha conferido al manejo del medio ambiente han contribuido a fortalecer los recursos dirigidos a la gestión ambiental. Estos recursos, que equivalían al 0.33% del PIB, han sido incrementados al 0.55% del mismo.

Tomado del libro *Colombia-Gestión Ambiental* Inderena, Santafé de Bogotá, Marzo de 1.993

El Gobierno también obtuvo US \$ 100 millones a través del Programa Colombia de Cooperación Internacional para el Medio Ambiente. Estos recursos han permitido iniciar diversas actividades, entre ellas el Proyecto Biopacífico y la creación del Ecofondo, entidad mixta, fundada por el sector Público y las ONG, que cuenta con cerca de US \$ 60 millones para los próximos diez años y será el receptor de nuevos recursos del presupuesto nacional y la cooperación internacional.

En síntesis, estas fuentes de financiación aseguran a corto plazo la duplicación de los recursos asignados hoy al sector ambiental central, representados en 1993 en los presupuestos del Inderena y de todas las Corporaciones Regionales.

Sin embargo, la magnitud de la tarea requiere nuevas fuentes de financiación y por ello es necesario que las entidades territoriales contribuyan con mayores recursos destinados a programas y proyectos ambientales en su jurisdicción.

### **NO HAY SOLUCIONES MÁGICAS**

Ante todo, es importante reconocer que la creación del ministerio, con sus corporaciones regionales y sus institutos de investigación, no es la panacea para la solución de los problemas que abruman y golpean nuestro medio ambiente. Crear el ministerio es una pieza importante de la estrategia global del Gobierno, que incorpora ciertos componentes fundamentales: una política ambiental con prioridades y proyectos, incluida por primera vez en un Plan de Desarrollo; la asignación de recursos económicos nuevos para financiar los programas de esa política, y la creación de novedosos espacios para la participación ciudadana. Y como telón de fondo, la nueva Constitución con sus mandatos en materia del medio ambiente y el desarrollo sustentable.

Pero ello no basta. Se requieren instituciones idóneas y eficientes, que esperamos encarnen en el diseño del ministerio del Medio Ambiente. Resulta una verdad de perogrullo que con la misma ley se podría llegar a conformar una entidad con vocación policiva y obstaculizante, o bien, una interesada en promover el desarrollo sustentable e imbuida de una gran dosis de liderazgo, creatividad y realismo. La primera tendencia tiene terreno abonado en esa gran proclividad hacia el control negativo que parece tener el sector público colombiano. La segunda, que expresa la meta deseada por quienes hemos estado comprometidos en su gestación, requiere que el ministerio esté

dotado de recursos humanos altamente calificados y de una capacidad científica y tecnológica óptima y capaz de conciliar las metas de conservación con las de desarrollo económico. Esto exige un compromiso y una paciente concertación entre el ministerio y las entidades del Estado que más afectan al medio ambiente, así como la colaboración de la sociedad civil. Labor factible, dados los múltiples espacios creados por la misma Ley para la participación ciudadana, pese a las dificultades de interpretación y aplicación que aún persisten entre muchos ciudadanos y burócratas.

En forma similar, podríamos crear una entidad caracterizada por su excelencia u otra marcada por su mediocridad. La mediocridad organizacional —con sus expresiones de ineficiencia, falta de compromiso de sus miembros, poca transparencia y agilidad en los trámites, irrespeto por los usuarios, etc.— es típica de los entes públicos colombianos, aunque, valga decirlo, de esa patología contemporánea tampoco escapa buena parte del sector privado. La excelencia organizacional es la excepción, a tal punto que existen teóricos de la administración —o los muy bien remunerados "gurús organizacionales"— que se han especializado en identificar organizaciones públicas y privadas de excelencia, con el fin de escrutar las causas de su éxito. Ellos han demostrado cómo algunas organizaciones con una adecuada dotación de recursos humanos y de infraestructura científica y tecnológica, pueden llegar a tener un pobre desempeño.

Lo cierto es que la teoría organizacional moderna enseña la viabilidad de diseñar organizaciones que se acerquen al ideal de excelencia, mediante diversas formas de intervención, de técnicas y de instrumentos que pueden ser orquestadas en un conjunto sistemático de tareas previamente planeadas y encaminadas a crear una cultura de la excelencia. En el caso del ministerio, ello debe conllevar también a la creación de una cultura de respeto a la vida, que favorezca el desarrollo sostenible y la participación ciudadana. En la práctica, significa crear entre los funcionarios del ministerio y de sus entidades adscritas, los valores, las actitudes y los comportamientos requeridos para el efecto.

La medida del éxito también dependerá de la forma como se interrelacione este numeroso y complejo grupo de organizaciones. Es posible imaginar un escenario donde los cinco institutos de investigación trabajen como "ruedas sueltas" con respecto al ministerio, sin proveerlo de la información que requiere, así adelanten una investigación meritoria. O un esquema articulado, tanto de los institutos entre sí como de cada uno con el ministerio, que "4es permita cumplir sus funciones y alimentar un eficiente flujo de información.

Algunos se preguntarán por qué ingresar en una digresión de carácter organizacional en un tema aparentemente ajeno a esos tópicos. Aparte de mi sesgo profesional como ingeniero industrial, administrador y profesor universitario de tales materias durante 17 años, hay razones objetivas que justifican tal aproximación: cuando se crea o se transforma una organización pública en Colombia, su despegue suele limitarse a las labores de reglamentación, diseño de la estructura organizacional, definición de la planta de personal, diseño de los manuales de funcionamiento, etc. Hasta allí llega la tarea, pero aunque haya sido hecha con el mayor celo, está a mitad de camino. Al no planear y desarrollar la estrategia para crear la cultura requerida, se deja su creación al azar, situación que normalmente no conduce a buen puerto. Así pues, sería un acto de innovación en el sector público colombiano recorrer la otra mitad del camino, con lo cual minimizaríamos el riesgo de crear un ministerio mediocre.

Contamos ya con una ley nacional y con un contexto internacional favorables para el

fortalecimiento de la gestión ambiental oficial en Colombia. El reto es concebir y poner en marcha una gran estrategia para volverla realidad, responsabilidad que comparten el Estado y la sociedad civil en su carácter protagonista, como víctimas o victimarios, de los daños infringidos al medio ambiente.