



NÚMERO RADICADO: 02859/2018

Tipo de documento: CORRESPONDENCIA ENVIADA

Fecha: 27/09/2018 Hora: 14:25:23.868429

Bogotá, septiembre de 2018

Doctora:

AMPARO YANETH CALDERÓN

Secretaria - Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad



Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley 107 de 2018 Cámara de Representantes: "Por el cual se le otorga al municipio de Puerto Colombia la categoría de distrito especial, turístico, cultural e histórico."

Respetada Doctora,

Por su conducto nos permitimos presentar comentarios al proyecto de ley referenciado, para que sean conocidos y tenidos en cuenta por los honorables senadores durante el trámite legislativo de dicha iniciativa.

Sea esta la oportunidad para reiterar la disposición de esta Asociación en prestar el apoyo requerido por los honorables congresistas para contribuir en la consolidación del Sistema Nacional Ambiental, de manera especial de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible como su principal institucionalidad, de tal manera que logremos como Estado, contar con unas autoridades ambientales regionales fortalecidas en beneficio de la sostenibilidad ambiental del país.

Cordialmente,

RAMÓN LEAL LEAL

Director Ejecutivo

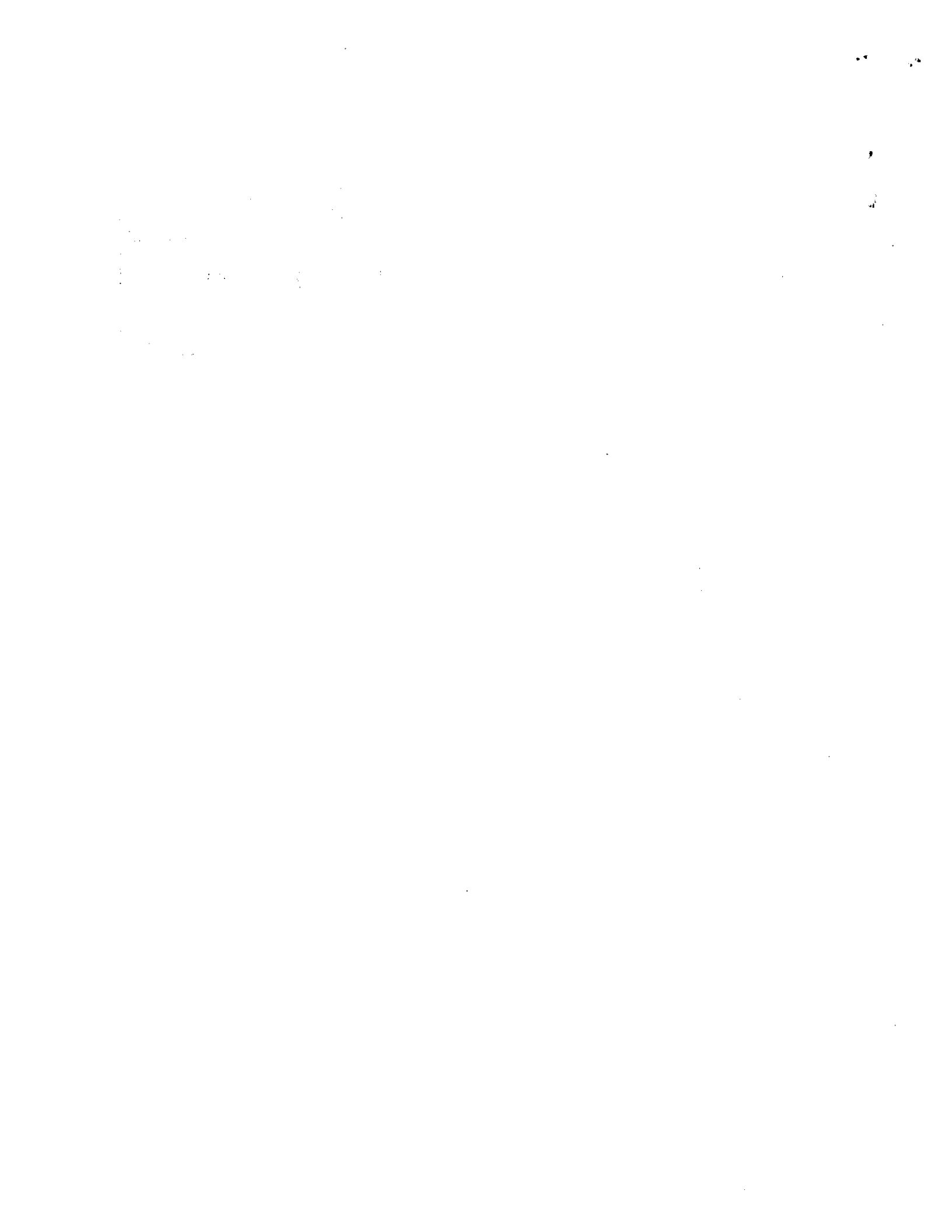
Proyectó: SMBC

Revisó: KJQ

www.asocars.org.co

ASOCIACIÓN DE CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES Y DE DESARROLLO SOSTENIBLE

NIT. 830.027.275-7 - Telefax: 3172888 - 3172711 - Calle 70 No. 11A - 24 Bogotá - Colombia





COMENTARIOS PROYECTO DE LEY 107 DE 2018 CÁMARA DE REPRESENTANTES: "POR EL CUAL SE LE OTORGA AL MUNICIPIO DE PUERTO COLOMBIA LA CATEGORÍA DE DISTRITO ESPECIAL, TURÍSTICO, CULTURAL E HISTÓRICO."

Desde la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, ASOCARS -, con el ánimo de contribuir con la labor legislativa ejercida por el Congreso de la República, en el marco de las competencias, funciones y capacidades institucionales de nuestras asociadas, nos permitimos presentar comentarios respecto del proyecto de ley referido, solicitando de manera respetuosa su archivo por las razones que se comentan a continuación:

A través de la Constitución Política de 1991 se configuró la llamada "Constitución Ecológica", la cual determinó como de interés superior la protección y cuidado del medio ambiente. La finalidad principal del conjunto de disposiciones plasmadas por el constituyente es asegurar que el ser humano, como fundamento del ordenamiento constitucional, pueda vivir dentro de un entorno apto y adecuado que le permita desarrollar su existencia en condiciones dignas y con mayor calidad de vida. En cuanto a su categorización jurídica se ha entendido que el medio ambiente es un bien constitucional que se expresa como principio, derecho colectivo y derecho-deber, que brinda los presupuestos básicos a través de los cuales se reconcilian las relaciones del hombre y de la sociedad con la naturaleza, a partir del mandato específico que apela por su conservación y protección ⁽¹⁾.

La protección y defensa del ambiente constituye un objetivo principal dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho, motivo por el cual es pertinente iniciar llamando la atención respecto del peligro que representa para la gestión ambiental regional, la creación de distritos especiales sin la capacidad técnica, administrativa y/o financiera para cumplir a cabalidad las funciones ambientales atribuidas por la Ley 1617 de 2013, que fija el régimen para los distritos especiales, en el artículo 78, en cuanto al aprovechamiento racional de la biodiversidad, en el artículo 124 en relación con la competencia ambiental y en el artículo 129 respecto de la reglamentación, dirección, y establecimiento de usos y actividades en caños y lagunas interiores, además de las funciones en materia ambiental establecidas para los municipios y distritos por el artículo 65 de Ley 99 de 1993, norma que regula el Sistema Nacional Ambiental.

Conforme a la disposición contenida en el numeral 7 del artículo 150 de la Carta Magna, la Ley 99 de 1993 creó y en otros casos transformó a las entidades existentes, en las Corporaciones Autónomas Regionales y Corporaciones para el Desarrollo Sostenible, erigiéndolas como máximas autoridades ambientales de sus respectivas jurisdicciones, encargadas de administrar el medio ambiente y los recursos naturales y propender por su desarrollo sostenible; por lo tanto, la administración y manejo del ambiente corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.

¹ CORTE CONSTITUCIONAL; Sentencia C 259 del dieciocho (18) de mayo de dos mil dieciséis (2016); Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez

Así mismo, la Ley 99 de 1993 en el artículo 65, señaló para los municipios y distritos una serie de atribuciones especiales en materia ambiental, tales como *"Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente (...) Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales que se realicen en el territorio del municipio o distrito con el apoyo de la fuerza pública (...)"*, entre otras, no señalando en ninguno de sus numerales la función expresa ni tácita de autoridad ambiental. Funciones cuyo cumplimiento debe sujetarse a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario consagrados en el artículo 63 de la misma ley.

En relación a las funciones ambientales de las entidades territoriales, debemos recordar que la Constitución Política en el artículo 287 otorga la facultad de *"ejercer las competencias que les correspondan"* y *"administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones"*. En materia ambiental dispuso en el artículo 319 numeral 9 que los municipios, siendo extensivo para los distritos, a través de los concejos municipales ejercerán la función de *"dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio"*.

Por su parte, en los artículos 55 y 66 de la precitada Ley 99, se prevé que los denominados Grandes Centros Urbanos, como son los "municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000)", ejerzan en el perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las CAR, conforme a ello las mencionadas disposiciones indican:

"Artículo 55. De las competencias de las grandes ciudades. Los municipios, distritos y áreas metropolitanas cuya población urbana sea superior a 1.000.000 de habitantes serán competentes, dentro de su perímetro urbano, para el otorgamiento de licencias ambientales, permisos, concesiones y autorizaciones cuya expedición no esté atribuida al Ministerio del Medio Ambiente.
(...)

Artículo 66. Competencias de grandes centros urbanos. Los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000) ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. Además de las licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones que les corresponda otorgar para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción, las autoridades municipales, distritales o metropolitanas tendrán la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación. Los municipios distritos o áreas metropolitanas de que trata el presente artículo asumirán ante las Corporaciones Autónomas Regionales la obligación de transferir el 50% del recaudo de las tasas retributivas o compensatorias causadas dentro del perímetro urbano y de servicios, por el vertimiento de afluentes contaminantes conducidos por la red de servicios públicos y arrojados fuera de dicho perímetro,

según el grado de materias contaminantes no eliminadas con que se haga el vertimiento.” (Negrillas propias)

El artículo 66 de la Ley 99 de 1993 fue adicionado por el artículo 214 de la Ley 1450 de 2011, de la siguiente manera:

“Artículo 214. Competencias de los grandes centros urbanos y los establecimientos públicos ambientales. Los Grandes Centros Urbanos previstos en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 y los establecimientos públicos que desempeñan funciones ambientales en los Distritos de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible en lo que respecta a la protección y conservación del medio ambiente, con excepción de la elaboración de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas.(...)”

Sólo cuando el distrito cumpla con el condicionante previsto por el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 214 de la Ley 1450 de 2011, como es la población urbana igual o superior a un millón de habitantes, siguiendo los lineamientos jurisprudenciales trazados por el Consejo de Estado mediante sentencia de fecha 21 de junio de 2018⁽²⁾, estará facultado para ejercer dentro del perímetro urbano del respectivo distrito, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible en cuanto a la protección y conservación del medio ambiente, con excepción de la elaboración de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas. En estos casos, las Corporaciones mantienen su competencia en la zona rural del distrito.

En materia ambiental, la Ley 1617 de 2013 prevé una serie de funciones ambientales para los distritos contenidas en los artículos 22, 26 numeral 2, 31 numeral 6, 78, 79, 93, 128 y 129, las cuales deben ser interpretadas de manera armónica con el marco normativo ambiental contenido en la Ley 99 de 1993 y en las demás disposiciones constitucionales y legales pertinentes.

Reafirmando lo anteriormente expuesto, el artículo 22 de la Ley 1617 de 2013 prevé *“Son aplicables a los distritos en materia de desarrollo y ordenamiento territorial, además de las disposiciones constitucionales, la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas, la Ley de Desarrollo Territorial y la **Ley del Sistema Nacional Ambiental.**”* (Subrayado y Negrilla propias)

De esta manera es posible observar cómo, la Ley 1617 de 2013 se remite a la Ley del Sistema Nacional Ambiental, enmarcando las competencias y el ejercicio de las funciones de estas entidades territoriales a lo dispuesto por la

² Referencia expedientes acumulados números 68001-23-33-000-2012-00213-00, 68001-23-33-000-2012-00193-00, 68001-23-33-000-2012-00199-00, 68001-23-33-000-2012-00205-00, 68001-23-33-000-2013-00258-00, 68001-23-33-000-2013-00348-00. Consejera Ponente: María Elizabeth García.

Ley 99 de 1993. Es así como el cumplimiento de las funciones reguladas tanto en la Ley 99 de 1993 como en la Ley 1617 de 2013, debe sujetarse a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario consagrados en el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, que indica:

“Artículo 63º.- Principios Normativos Generales. A fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación, el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las entidades territoriales, se sujetará a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario definidos en el presente artículo.

(...)” (Negrilla y subrayas propias)

Es de prioridad atención verificar las características institucionales de los distritos que se proponen crear, de tal manera, que permitan garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 78, en cuanto al aprovechamiento racional de la biodiversidad, en el artículo 124 en relación con la competencia ambiental, y en el artículo 129 respecto de la reglamentación, dirección, y establecimiento de usos y actividades en caños y lagunas interiores conforme a lo dispuesto en la Ley 1617 de 2013, además de las funciones en materia ambiental establecidas para los municipios y distritos por el artículo 65 de Ley 99 de 1993, norma que regula el Sistema Nacional Ambiental.

En este sentido reafirmamos, el riesgo que representa para la gestión ambiental la creación de distritos especiales sin la capacidad e idoneidad para dar cumplimiento a las atribuciones especiales y diferenciadas que les corresponden en materia ambiental, las cuales, a nuestro juicio, claramente deben ser ejercidas por las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, que cuentan no solo con la competencia, sino con las herramientas institucionales y la experticia requeridas.

Lo expresado anteriormente, cobra importancia dentro del contexto de creación de los distritos especiales, toda vez que desde el punto de vista ambiental, las competencias, funciones, recursos, actividades de planificación, gestión ambiental y en general la coordinación para la ejecución de los planes, programas y proyectos ambientales que corresponden a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible en toda su jurisdicción, no se alteran *per se* por la creación de un distrito especial, toda vez que la misma debe acotarse según lo dispuesto por la Ley 1617 de 2013 y la Ley 99 de 1993. No obstante, tiende a generar confusión en torno al rol y los recursos con los que debe contar el recién creado distrito para cumplir con sus funciones ambientales, en especial respecto de la sobretasa o porcentaje ambiental, recurso propio de las Corporaciones Autónomas Regionales, por disposición constitucional contenida en el artículo 317 y desarrollada por la Ley 99 de 1993 en los artículos 44 y 46, decantado por las altas Cortes en diferentes pronunciamientos³.

³ Corte Constitucional, Sentencia C-305 del 13 de julio de 1995. JMP. Alejandro Martínez Caballero.

“10.- Por último, no puede decirse que se viola el artículo 362 C.P. de la descentralización fiscal, porque ya se ha dicho en esta sentencia que el porcentaje no “pertenece” al Municipio, sino que es el Municipio quien lo recauda y lo transfiere, siendo parte “de las rentas de las Corporaciones autónomas regionales” como lo dice el título VII de la Ley 99 de 1993, en el encabezamiento respectivo.”

Finalmente, de acuerdo con lo establecido en el numeral 2 del artículo 8, de la Ley 1617 de 2013, para la creación de distritos, se debe cumplir con: **"2. Concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, presentado conjuntamente entre las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor, concepto que será sometido a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente"**. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Conforme a la revisión de la exposición de motivos de la iniciativa legislativa, es oportuno indicar que no se cuenta con el concepto previo sobre la conveniencia del proyecto, motivo por el cual es importante recalcar que las iniciativas legislativas antes de ser radicadas, deben cumplir con todos los requisitos y en el orden establecido de acuerdo con la norma vigente.

Por las razones expuestas, invitamos a que el honorable Congreso de la República debata sobre la pertinencia y conveniencia de crear distritos especiales que desde el punto de vista ambiental no cuentan con la capacidad técnica, administrativa y/o financiera; que al cumplir con los condicionantes del artículo 66 de Ley 99 de 1993, generaría una proliferación de autoridades ambientales urbanas, que sumadas a las siete existentes, más las 33 Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y Parques Nacionales Naturales de Colombia, alterarían gravemente la gestión ambiental a nivel regional y local, diseminando la administración del ambiente y los recursos naturales renovables, que el legislador en consonancia con lo dispuesto por la Carta Política, concibió como una gestión ecosistémica e integral en cabeza de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.

En este orden de ideas, consideramos inconveniente continuar con el trámite legislativo del proyecto de Ley 107 de 2018 Cámara de Representantes: "Por el cual se le otorga al municipio de Puerto Colombia la categoría de distrito especial, turístico, cultural e histórico.", y solicitamos respetuosamente archivar esta iniciativa.

Es preciso indicar que estos recursos son una renta propia de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, en el presente caso, de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico CRA.

1
2
3

4