9Bogotá D.C., mayo de 2020

Honorable Representante

**RUBEN DARIO MOLANO PIÑEROS**

Presidente

**Comisión Quinta Constitucional Permanente**

Cámara de Representantes

E. S. D.

**Asunto:** Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley No. 73 de 2019 “Por medio de la cual se dictan medidas para la gobernanza, protección y sostenibilidad del Territorio Marino-Costero, se crean mecanismos de financiación y se dictan otras disposiciones.”

Apreciado Señor Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo que me hiciera el pasado 14 de agosto del presente año la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, y en desarrollo de lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992 artículos 150, 153 y 156, en mi calidad de ponente, me permito radicar en la Secretaría de la Comisión el Informe de Ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 073 de 2019 Cámara *“Por medio de la cual se dictan medidas para la gobernanza, protección y sostenibilidad del Territorio Marino-Costero, se crean mecanismos de financiación y se dictan otras disposiciones”.*

Cordialmente,

**FRANKLIN LOZANO DE LA OSSA**

**Honorable Representante a la Cámara**

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE**

Proyecto de Ley No. 73 de 2019 Cámara.

*“Por medio de la cual se dictan medidas para la gobernanza, protección y sostenibilidad del Territorio Marino-Costero, se crean mecanismos de financiación y se dictan otras disposiciones”.*

***Instituciones claves:***

* Autoridad Marítima Colombiana, Dirección General Marítima DIMAR
* Corporaciones Autónomas Regionales CARS
* Agencia Nacional de Infraestructura ANI
* Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
* Departamento Nacional de Planeación
* Ministerio de Minas y Energía
* Superintendencia de Notariado y Registro
* Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC
* Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca AUNAP

1. **INTRODUCCIÓN.**

El objetivo del presente documento es realizar un análisis detallado del Proyecto de Ley No. 73 de 2019 Cámara (en adelante: “el Proyecto de Ley”) para determinar la conveniencia de los cambios propuestos al ordenamiento jurídico colombiano. En otras palabras, se busca determinar si el Proyecto de Ley debe continuar su trámite (con o sin modificaciones) en el Congreso de la República o, por el contrario, debe ser archivado.

La presente Ponencia consta de las siguientes secciones:

* + 1. Introducción.
    2. Trámite y Antecedentes.
    3. Objeto.
    4. Argumentos de la Exposición de Motivos.
    5. Conceptos técnicos.
    6. Viabilidad fiscal.
    7. Consideraciones del ponente.
    8. Conclusión.
    9. Proposición.

1. **TRÁMITE Y ANTECEDENTES.**

El Proyecto de Ley No. 73 de 2019 Cámara *“Por medio de la cual se dictan medidas para la gobernanza, protección y sostenibilidad del Territorio Marino-Costero, se crean mecanismos de financiación y se dictan otras disposiciones”* fue radicado el 24 de julio de 2019 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes. Son autores del proyecto de ley los Congresistas: H.H.S.S Angélica Lisbeth Lozano Correa, Antonio Eresmid Sanguino Páez, Iván Cepeda Castro, Gustavo Bolívar Moreno, Jesús Alberto Castilla Salazar, Criselda Lobo Silva, Aida Yolanda Avella Esquivel y los Honorables Representantes: María José Pizarro Rodríguez, David Ricardo Racero Mayorca, Abel David Jaramillo Largo

La Comisión Quinta Constitucional Permanente es la encargada de estudiar en primer debate los proyectos relacionados con el régimen agropecuario, ecología, medio ambiente y recursos naturales, adjudicación y recuperación de tierras, recursos ictiológicos y asuntos del mar, minas y energía, corporaciones autónomas regionales; razón por la cual es esta Comisión la competente para conocer de este proyecto.

El 2 de agosto de 2019, la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes publica el proyecto en la gaceta 693 de 2019 y el 14 de agosto, mediante Acta CQCP 3.5/051/2018-2019, se designa como ponente al H.R. FRANKLIN LOZANO DE LA OSSA.

1. **OBJETO**

El Proyecto de Ley -que cuenta con 38 artículos- tiene como objetivo establecer medidas para la gobernanza, protección y sostenibilidad del Territorio Marino Costero, crear mecanismos de financiación, con el fin de garantizar la protección de las comunidades costeras y de los ecosistemas marinos y costeros, dar cumplimiento al objetivo de desarrollo sostenible 13 sobre acción por el clima, el objetivo 14 sobre protección de la vida submarina, y el objetivo 16 sobre paz, justicia e instituciones sólidas.

1. **ARGUMENTOS DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.**

Los principales argumentos esbozados en la Exposición de Motivos del Proyecto se pueden resumir en las siguientes premisas:

* 1. “*Colombia es un país costero. Un país privilegiado con 3.189 kilómetros de extensión de línea de costa sobre los dos océanos más grandes del mundo. Doce departamentos del país tienen límites con el mar; en la Costa Caribe continental se encuentran Antioquia, Atlántico, Bolívar, Córdoba, Chocó, La Guajira, Magdalena y Sucre; en la Costa Pacífica se encuentran Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca; y en el territorio insular se encuentran el Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina. En estos departamentos hay 47 municipios costeros, 31 en el Caribe y 16 en el Pacífico (Invemar, 2016) (Avella, F. et ál. S.F.).”[[1]](#footnote-1)*
  2. *“Colombia tiene por los menos 100 islas, 17 cayos, 42 bahías, 5 golfos, áreas coralinas, arrecifes coralinos y manglares (Comisión Colombiana del Océano, 2018). En la Región Caribe vive más de un 20% de la población del país con ciudades como Barranquilla, Cartagena y Santa Marta. El área insular de San Andrés, Providencia y Santa Catalina tiene la reserva de Biósfera de Seaflower. Por su parte en la región Pacífico vive un 17% de la población de Colombia con disímiles niveles de desarrollo (Comisión Colombiana del Océano, 2018)”[[2]](#footnote-2).*
  3. Colombia carece de una ley que regule la gobernanza del territorio marino costero, por esa razón desde hace varios años el Consejo de Estado viene señalando que existen vacíos en las competencias institucionales, como, por ejemplo, la competencia para delimitar los territorios marino costeros.
  4. Así, determinó que existen por lo menos tres deficiencias que dificultan la gestión eficiente del patrimonio litoral marítimo de Colombia: una legislación integral precaria, una debilidad en las instituciones y la inexistencia de una Política Pública Nacional articuladora.
  5. Por último, recomienda en su concepto *“la emisión de un proyecto de ley integral de zonas costeras del país, que defina con precisión todos y cada uno de sus elementos, organice de manera congruente las competencias de las autoridades que deban tener responsabilidades en este campo, establezca reglas precisas de coordinación interinstitucional e instituya un líder para el sector”*.
  6. Finalmente, consideran los autores que, aunque existen avances en el tema, la institucionalidad sigue siendo débil frente a la crisis climática.

1. **CONCEPTOS TECNICOS.**

A este despacho llegaron los siguientes conceptos técnicos:

1. Ministerio de Defensa
2. Asocars
3. Dirección General Marítima – Autoridad Marítima Colombiana
4. Agencia Nacional de Infraestructura – ANI-
5. Universidad Sergio Arboleda -Seccional Santa Marta-
6. Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC-
7. Ministerio de Comercio
8. Departamento Nacional de Planeación -DNP-
9. Ministerio de Minas y Energía

A continuación, se resumirán los conceptos recibidos en este despacho:

1. **Ministerio de Defensa:** Considera que el proyecto de ley no es preciso en el objeto y así puede generar incertidumbre en cuanto a la asignación de roles de cada entidad y organismo que actualmente cumple funciones y responsabilidades respecto al Territorio Marino Costero entre ellos la Armada Nacional, la Dirección General Marítima y la Comisión Colombiana Del Océano. No está de acuerdo en la creación de la Autoridad Nacional Para La Sostenibilidad Territorio Marino Costera pues considera que se estaría desconociendo las competencias que ya se encuentran asignadas (proposición de políticas, expedición de permisos, imposición de sanciones o multas por infracciones o violaciones la protección y defensa por ocupaciones indebidas o ilegales sobre los bienes de uso público y el otorgamiento de concesiones).
2. **Asocars:** Considera que la iniciativa legislativa requiere modificaciones pues es necesario incorporar y potencializar aquellas acciones que se vienen adelantando en torno a la materia por las diferentes entidades competentes. Considera que no es clara la iniciativa de crear una nueva entidad de nivel central para especializarla en temas que corresponden al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como ente rector del Sistema nacional ambiental SINA.

Resalta que ya existen entidades encargadas de propender por la Gobernanza, Protección y Sostenibilidad del Territorio Marino Costero y considera que en lugar de crear una nueva entidad y despojar de competencias a las existentes, generando una jerarquización, se deberían fortalecer las ya existentes.

Del Comité Nacional Interinstitucional e Intersectorial de la Política Nacional para la Sostenibilidad del Territorio Marino Costero informa que ya existe el Comité Nacional De Manejo Integrado De Las Zonas Costeras con sus respectivos Comités Regionales coordinados por el ministerio de ambiente y desarrollo sostenible.

Medidas para evitar emitir y mitigar la erosión costera del artículo 19 al 24 resalta que la ley 1955 2019 plan nacional de desarrollo 2018-2022 en el artículo 323 establece el plan maestro de erosión costera

Respecto al Sistema Información Marino Costera (artículos 26 a 28) informa que ya existe el Sistema De Información Ambiental Para Colombia creado por la ley 99 de 1993 y el Sistema De Información Del INVEMAR y del IDEAM en coordinación con el Ministerio De Ambiente Y Desarrollo Sostenible

De los Mecanismos De Financiación Del Fondo Para La Restauración Y Conservación Marino-Costero también informa que ya existe el Fondo de Compensación Ambiental creado por la ley 344 de 1996 a cargo el Ministerio De Ambiente y Desarrollo Sostenible**.**

1. **Dirección General Marítima Autoridad Marina Costera Colombiana** Este es un concepto muy amplio y se dedica a analizar artículo por artículo sobre la viabilidad del proyecto de ley. Del artículo 1 considera que carece de técnica normativa pues se menciona como propósito el cumplimiento de los objetivos 13, 14 y 16 de un documento al que no se hace referencia, sin embrago se infiere que se refiere a la *agenda 2030 para el desarrollo sostenible.* Adicional no se percibe una línea directa entre el contenido del proyecto con los objetivos planteados, por esa razón se puede establecer que la propuesta lo único que busca es crear la Autoridad Nacional Para La Sostenibilidad En El Territorio Marino Costero a cargo de la administración, supervisión y control de las actividades desarrolladas en los territorios y en los ecosistemas marino-costeros más allá de las funciones ambientales contempladas en la ley 99 de 1993.

De la creación de la Unidad Administrativa Especial con funciones de carácter ambiental como la administración supervisión y control de las actividades desarrolladas en los territorios marinos y los ecosistemas marinos costeros, advierte que ya existe el Sistema Nacional Ambiental que está integrado por el Ministerio De Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Unidad Administrativa Especial De Parques Nacionales Naturales y la Autoridad Nacional De Licencias Ambientales ANLA. Crear esta entidad implicaría un aumento de imposiciones administrativas a los usuarios pues esto lo que transmite es inseguridad jurídica y conflicto de competencias en el mismo sector ambiente, de otra parte, cómo está redactado está sola entidad acumularía la administración control y supervisión de las actividades marítimas, turísticas, industriales, comerciales, portuarias, pesqueras y de investigación científica desconociendo atribuciones que ya se han otorgado a diferentes entidades.

En cuanto a la Política Nacional Del Territorio Costero establece que el proyecto de ley no tiene en cuenta el Conpes 3164 2002 respecto a la Política Nacional Ambiental Para El Desarrollo Sostenible De Los Espacios Oceánicos Y Las Zonas Costeras E Insulares De Colombia PNAOCI a partir de la cual se creó el Comité Nacional De Manejo Integrado De Los Espacios Oceánicos Y Zonas Costeras cómo instancia responsable de orientar la formulación e integración de las políticas sectoriales

De la administración de los bienes de usos públicos costeros se encuentra un conflicto de competencias porque el proyecto de ley pretende entregar a la nueva entidad la facultad de otorgar concesiones, permisos y autorizaciones sobre los bienes de uso público ubicados en las zonas costeras comprendiendo todas las actividades: las marítimas y las portuarias lo que implica invadir las competencias del Ministerio Defensa Nacional y la Agencia Nacional De Infraestructura, de igual manera en el tema portuario en la competencia del Ministerio De Transporte.

Encuentra un vacío para la parte de operatividad de la nueva entidad pues nos explica como ejercería funciones policivas teniendo en cuenta que el control del territorio marítimo históricamente ha estado bajo la Armada Nacional en conjunto con la Dirección General Marítima adicional por qué ellos ejercen esas actividades en el mismo sitio y ninguna otra autoridad tiene la capacidad operativa para realizar la presencia física.

De la función de Delimitación Del Territorio Marino Costero vale la pena resaltar que de acuerdo al concepto 2014 del 29 de abril de 2014 emitido por la Sala De Consulta y Servicio Civil Del Consejo De Estado es la Autoridad Marina en desarrollo de sus funciones y con base en los estudios técnicos científicos que cuenta su disposición, la entidad que tiene la facultad de establecer las áreas de zona costera que constituyen bienes de uso público bajo su jurisdicción.

Considera también que las definiciones son generales, imprecisas, omiten elementos técnicos esenciales de este tipo de bienes y carecen de técnica normativa lo que impiden en la realidad práctica identificar en el terreno las condiciones descritas y en consecuencia delimitar las playas y terrenos de baja mar es la Dirección General Marítima quién tiene la competencia sobre las playas, terrenos de baja mar y aguas marítimas porque estos territorios no sólo son de uso común, sino que ostentan la necesidad de su defensa y preservación en términos de ejercicio de la soberanía nacional pues son bienes de uso público de propiedad de la nación.

Le asigna al INVEMAR la administración de la información del país sin embargo olvida que esta es una corporación civil sin ánimo de lucro regida por las normas de derecho privado y por sus estatutos internos, olvida que es una función pública del Estado recopilar y suministrar de manera oficial la información de los espacios marino-costeros también desconoce a los centros de investigación oceanográfica e hidrográfica de la dirección general Marino costera.

1. **Agencia nacional de infraestructura** **ANI**

En cuanto a la Autoridad Nacional Para La Sostenibilidad En El Territorio Marino Costero como una *Unidad Administrativa Especial* adscrita al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quién haga sus veces con autonomía administrativa y financiera con personería jurídica como autoridad e instancia superior de coordinación para la administración supervisión y control de las actividades desarrolladas en los territorios y los ecosistemas marinos y costeros; llama la atención sobre lo contemplado en el artículo 150 numeral 7 y 154 de la Constitución Política en el que reza es de iniciativa privativa del Gobierno Nacional los proyectos de ley que tengan por objeto determinar la estructura de la administración nacional y crear suprimir o fusionar ministerios departamentos administrativos superintendencias establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional. De otra parte la creación de autoridades conlleva una impacto fiscal por lo tanto es competencia en ministerio de hacienda y crédito público rendir concepto presupuestal previo frente a esta iniciativa, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 de la ley 819 de 2003

Del articulado considera que las definiciones no mantienen identidad con definiciones legales vigentes, reitera que debe evaluarse por parte de la cartera de Hacienda el impacto fiscal que este proyecto implica, máxime si se tiene en cuenta que esta entidad administraría un Fondo para la Restauración del Territorio Marino Costero que recibirá recursos, se trata de recursos que ingresan al presupuesto de otras entidades con destinaciones ya establecidas por ley, por lo que modificar así sea en un porcentaje bajo dicha designación puede tener un impacto fiscal importante para algunas autoridades o programas.

Sobre la facultad de Delimitación del Territorio Marino costero considera que la materia que se pretende regular es muy compleja y el articulado propuesto es insuficiente.

Cuando el proyecto de ley se refiere a la competencia para emitir un concepto previo favorable para el otorgamiento o modificación de licencias ambientales y la facultad de convocar a audiencia pública, se debe recordar que ya existen entidades con estas funciones, adicionalmente genera un trámite adicional para la obtención de la licencia o su modificación y podrían generarse decisiones contradictorias.

Cuando se otorga la facultad de revocar en cualquier tiempo concesiones y autorizaciones temporales otorgadas respecto a bienes de uso público costeras, se considera que estos permisos son actos administrativos motivados que son ejecutoriados y están en firme, por esa razón no pueden ser revocados en cualquier momento la revocatoria debe atender elementos concretos y particulares en cuanto a las concesiones portuarias son contratos estatales respecto de los cuales no procede la revocatoria por estas razones no es claro el alcance y aplicabilidad de la disposición.

1. La **Universidad Sergio Arboleda**, mediante el Observatorio Legislativo Marino-Costero considera que el proyecto de ley no alcanza a ser la “*ley integral de mares y costas”* que aún espera el país, que el proyecto se restringe al campo de lo ambiental, pero deja afuera el campo de lo marítimo y que no alcanza a ser suficiente para satisfacer la necesidad identificada por el Consejo de Estado porque éste lo que aconseja es “*la elaboración de una ley marco de mares y costas”* lo cual superaría el alcance del proyecto de ley 073 de 2019 cámara.

Del articulado considera que las definiciones, aunque están descritas en el capítulo así definido no encuentran relación a lo largo de la exposición de motivos ni dentro del articulado.

Establece que el proyecto de ley tiene 10 los capítulos claros, sin embargo, no son consistentes entre sí mismos ni con los demás

Sugiere que la nueva Autoridad Nacional Para La Sostenibilidad En El Territorio Marino Costero tenga presencia física en las costas así qué ella debería establecer oficinas territoriales como en la actualidad lo hace la Jurisdicción Marítima a través de la Dirección General Marítima con sus Capitanías de Puerto, pues cómo está contemplado sólo centraliza las funciones y esto haría más lentos los procedimientos administrativos, perjudicando a quienes no tienen los medios para desplazarse a la ciudad donde tenga la sede de esta entidad

De la Política Nacional Para La Sostenibilidad En El Territorio Marino Costero informa que ya existen políticas similares a las que propone el proyecto de ley y acciones que han avanzado como la Política Nacional Ambiental Para El Desarrollo Sostenible De Los Espacios Oceánicos Y Las Zonas Costeras E Insulares De Colombia, la Política Nacional Del Océano Y Espacios Costeros por lo que se considera que el país ya superó la etapa de formulación de políticas.

Del Sistema De Información Marino-Costero considera que no es suficiente pues incluye información sobre ciencias naturales y gestión del riesgo y omite otras ciencias como las ciencias sociales, ciencias jurídicas, ciencias económicas entre otras.

Resalta la importancia establecer un instrumento económico para fortalecer el control vigilancia y administración del territorio marino-costero sin embargo, no entiende cómo se realizó el cálculo que permitió determinar el porcentaje de dichas contribuciones tampoco se sabe si estos recursos serán suficientes para el destino que se le desean dar.

No define la entidad que estará a cargo de reglamentar el fondo ni en qué tiempo debe hacerlo se propone que se incluyen nuevas contribuciones que sean pagadas por personas jurídicas que desarrollan algunas de las cinco categorías de actividades económicas que se benefician de manera preferente en el territorio Marino costero.

El proyecto de ley olvida la necesidad de crear una jurisdicción marítima qué tenga jueces administrativos especializados en esta área.

Cuando el proyecto de ley se refiere a la contaminación Marina olvida otras situaciones más importantes que afectan más el medio Marino como: la ganadería extensiva, desarrollo de instalaciones portuarias, industriales, turísticas y mineras.

1. **Instituto Geográfico Agustín Codazzi** **IGAC.** Destaca la presentación del proyecto y la intención de formular una Política Nacional Para La Sostenibilidad Del Territorio Marino Costero cómo ha sido reclamado desde varios frentes académicos y desde el activismo ambiental.

En cuanto a su participación dentro del proyecto considera que está limitada a la suministrar información de sus sistemas de información geográfica y que vale la pena tener en cuenta la experiencia que el IGAGC tiene en el tema.

De la estructuración del Comité Nacional Interinstitucional E Intersectorial De La Política Nacional Para La Sostenibilidad En El Territorio Marino Costero, considera que debe integrarse por funcionarios de alto nivel del Gobierno Nacional.

1. **Ministerio de Comercio** Se refiere exclusivamente el artículo 12 y considera que el Viceministerio de Turismo debería ser incluido dentro del Comité Nacional Interinstitucional E Intersectorial De La Política Nacional Para La Sostenibilidad Del Territorio Marino Costero pues tiene dentro de sus funciones la de ser promotor de los Comités Locales de Organización de Playas.

Por último, emite concepto negativo sobre los artículos 34 y 36 del proyecto de ley pues considera que destinar no menos del 40% el impuesto al consumo de bolsas plásticas al fondo para la restauración del Territorio Marino Costero y no menos del 15% de los recaudos de la contribución parafiscal y del impuesto al turismo afecta de manera directa la reinversión en el sector del turismo. La naturaleza del impuesto tiene su destinación específica correspondiente a la inversión social mediante la promoción y el fortalecimiento de la competitividad que comprende la capacidad y calidad turística, así lo que busca el proyecto de ley es desnaturalizar el sentido de los recursos del sector turístico disminuyendo la inversión en el sector.

1. **Departamento Nacional De Planeación.** Considera que el país se ya dispone de instrumentos de Política Pública frente a estos territorios como la Política Nacional Ambiental Para El Desarrollo Sostenible De Los Espacios Oceánicos Y Las Zonas Costeras E Insulares De Colombia (PNAOCI) y la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros (PNOEC).

En el mismo sentido, considera que en lugar de crear una autoridad se deberían fortalecer las ya existentes como la Comisión Colombiana Del Océano CCO, adicionalmente considera que el proyecto de ley está regulando asuntos que ya están dentro del ordenamiento jurídico nacional.

En cuanto a la Autoridad Nacional Para La Sostenibilidad En El Territorio Marino Costero considera que no es conveniente crear una autoridad teniendo en cuenta que ya existen competencias definidas para diferentes entidades del orden nacional y local como la Dirección De Asuntos Marinos Costeros Y Recursos Acuáticos (DAMCRA) y la Dirección General Marítima Portuaria (DIMAR) y en el evento de crearse una nueva entidad lo que generaría sería una ambigüedad en los roles responsabilidades y competencias institucionales que podrían afectar la gestión del Gobierno Nacional en estos territorios.

Recomienda tener en cuenta el artículo 7 de la ley 819 de 2003 que establece el concepto sobre el impacto fiscal, pues este proyecto ordena gasto crea una nueva entidad.

En cuanto a la Política Nacional Y Los Planes Para La Sostenibilidad En El Territorio Marino Costero informa que el Departamento Nacional De Planeación y coordinación con las entidades públicas competentes están elaborando un documento de “*Política Colombia Potencia Bioceánica Sostenible 2030”* qué coordina sectores, políticas, programas y herramientas para el desarrollo sostenible de los océanos teniendo en cuenta lo establecido en el *pacto por los océanos del plan nacional de desarrollo* y la ley 1753 de 2015 que establece la formulación de una política integrada para la gestión de zonas marinas costeras e insulares. También resalta que el país ya cuenta con dos políticas en esta materia la Política Nacional Ambiental Para el Desarrollo Sostenible De Los Espacios Oceánicos Y Las Zonas Costeras E Insulares De Colombia (PNAOCI) y la Política Nacional Del Océano Y Los Espacios Costeros (PNOEC). En este sentido, considera que proponer la elaboración de una política y planes de sostenibilidad del territorio Marino costero es innecesario.

Sobre la Delimitación del Territorio Marino Costero existe legislación, normas y disposiciones del mar territorial, la Zona Económica Exclusiva y la Plataforma Continental, también resalta que ya existe un avance en el proceso de ordenación y planificación ambiental del Territorio Marino Costero en el marco de la PNAOCI y que define tres Regiones Integrales de Planificación y Ordenamiento Ambiental Territorial Caribe Insular, la Caribe Continental y Oceánica y el Pacífico. Así se se evidencia que tenemos elementos normativos y adelantos en la delimitación por lo que se considera que no es pertinente una disposición para delimitar nuevamente los territorios costeros.

Sobre la restitución, preservación y recuperación y mantenimiento de las zonas costeras que está en el artículo 17 del proyecto de ley se recomienda considerar al artículo 39 de la ley 1523 de 2012 en el que se establece que *“los planes de ordenamiento territorial deberán integrar el análisis del riesgo en el diagnóstico biofísico económico y socio ambiental.”*

Cuando se refiere los permisos y autorizaciones y licencias ambientales de los artículos 19, 21 y 23 sobre las audiencias públicas informa que en la actualidad ya se realizan por las autoridades ambientales competentes en este caso no es pertinente asignar estas mismas funciones a otra entidad por lo tanto se considera que duplica los esfuerzos y hay un desgaste.

Habría un desgaste en cuanto a los conceptos previos de licenciamientos en este momento son realizados por el ministerio de ambiente a través de la Subdirección de Educación y Participación.

Nuevamente se encuentran duplicidad de funciones cuando el proyecto se refiere a la supervisión de la licencia ambiental y la suspensión la propuesta no es clara sobre cuál es la entidad competente para realizar este seguimiento.

En cuanto los permisos temporales para la realización de actividades equipación de zonas costeras, esta función la cumple en este momento la Dirección General Marítima nuevamente hay duplicidad de funciones.

Considera que no es pertinente la creación de un grupo especial en el interior de la ANLA pues esta entidad cuenta con una subdirección de evaluación y seguimiento que tiene 5 grupos, adicionalmente realizan el seguimiento a las licencias ambientales otorgadas y emprenden procesos sancionatorios.

También el proyecto pretende implementar la obligación de emitir un concepto previo por parte de la Autoridad Nacional para la Sostenibilidad en el Territorio Marino-Costero sin embargo olvida que ya se emite un concepto sobre la viabilidad de los proyectos en zonas Marino Costeras.

En cuanto los informes qué debe realizar la Autoridad Nacional De Licencias Ambientales a la Autoridad Nacional Para La Sostenibilidad Del Territorio Marino Costero no es pertinente porque implica cargas administrativas a la ANLA sobre información que es de acceso público.

De los planes para la Sostenibilidad En El Territorio Marino Costero Departamentales, Distritales Y Municipales expone que ya existen instrumento de planificación de las unidades ambientales qué es el Plan De Ordenación Y Manejo Integrado De Las Unidades Ambientales Costeras.

Cuando el proyecto se refiere al aumento de áreas marinas protegidas consideran que es un artículo redundante porque esto ya está contemplado en la legislación colombiana.

En cuanto a la adopción de medidas para evitar y mitigar la erosión costera considera que ya existe El Plan Maestro De Erosión Costera y recomiendan que las acciones contempladas en el proyecto de ley estén enfocadas en articular con los instrumentos que ya existen.

En cuanto al sistema Información Marina Y Costera es importante analizar la conveniencia de crear un nuevo sistema de información pues el país ya cuenta con el Sistema Información De Colombia, El Sistema De Información Ambiental Marina y el Sistema De Información Sobre Biodiversidad Marina, adicionalmente existen las Red De Vigilancia Para La Conservación Y Protección De Las Aguas Marinas Y Costeras De Colombia REDCAM.

Por último, en referencia a los mecanismos de financiación no se considera pertinente cambiar la destinación del 1% de los recursos sobre permisos autorizaciones y licencias ambientales y destinarlo al nuevo fondo de restauración del territorio Marino costero.

No olvidar que realizar una destinación específica del impuesto para la restauración del territorio Marino costero requerirá una justificación en el marco del artículo 359 la constitución política que prohíbe las rentas nacionales de destinación específica.

1. **Ministerio de Minas y Energía.**  En principio considera este ministerio que “*el proyecto debe sr sometido a consulta previa toda vez que dentro de su ámbito de aplicación geográfica se encuentran comunidades étnicas diferenciadas. Algunos artículos del proyecto impactan directamente a estas comunidades son: artículo 19. Adopción e implementación de medidas para evitar y mitigar la erosión costera. Articulo 20 Prohibición de actividades que causan erosión costera. Articulo 24 Protección de la población en situación de vulnerabilidad”.* Adicionalmente, hace un estudio detallado de algunos artículos y para terminar concluye que las medidas tomadas no son las más acertadas, pues genera más dilatación en los procesos sin claridad técnica para establecer un real alcance regulatorio.
2. **VIABILIDAD FISCAL.**

El artículo 7 de la Ley 819 del 9 de julio 2003, *“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y trasparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”*, ordena expresamente que:

“*En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal a Mediano Plazo.*

*Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo…”*

De la lectura del proyecto y de su articulado se advierte que crea la Autoridad Nacional para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero, como unidad administrativa especial, adscrita al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, con autonomía administrativa y financiera, el hecho de crear una Autoridad de estas características supone un esfuerzo fiscal importante.

De otra parte, la cartera de Hacienda debe evaluar el impacto fiscal que este proyecto implica, máxime si se tiene en cuenta que esta entidad administraría un Fondo para la Restauración del Territorio Marino Costero que recibirá recursos, pues se trata de recursos que ingresan al presupuesto de otras entidades con destinaciones ya establecidas por ley, por lo que modificar así sea en un porcentaje bajo dicha designación puede tener un impacto fiscal importante para algunas autoridades o programas.

Por último, el proyecto radicado crearía una destinación específica del impuesto para la restauración del territorio Marino costero que requiere adecuarse de manera taxativa a los estipulado en el artículo 359 de la Constitución Política de Colombia.

1. **CONSIDERACIONES DEL PONENTE.**

El proyecto de ley resalta la importancia de las costas para la biodiversidad del país y busca garantizar la sostenibilidad del territorio marino costero, adicionalmente espera cumplir lo requerido por el Consejo de Estado en su concepto donde insta al congreso de la República a elaborar una ley de costas.

En cuanto a regulación en temas marino costeros Colombia cuenta con decretos y resoluciones encontramos:

* Decreto 1120 de 2013 “Por el cual se reglamentan las Unidades Ambientales Costeras – UAC y las comisiones conjuntas, se establecen las reglas de procedimiento y criterios para reglamentar la restricción de ciertas actividades en pastos marinos, y se dictan otras disposiciones”.
* Decreto 1124 de 2014 “Por el cual se adopta el Plan de Acción Nacional para la Conservación y Manejo de Tiburones, Rayas y Quimeras de Colombia – PAN Tiburones Colombia”
* Decreto 1070 de 2015 “Por el cual se expide el Decreto Único del Sector Defensa”.
* Decreto 1076 de 2015 “Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”, Título 4 de la Parte 2 del Libro 2, del Capítulo 3, en el que se establece el Plan de Ordenación y Manejo Integrado de la Unidad Ambiental Costera – POMIUC – Caribe Insular, en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
* Resolución No. 1579 de 2008 “Por la cual se declara el Día Nacional de los Arrecifes de coral y se adoptan medidas para la conservación y protección de los arrecifes de coral”.
* Resolución 848 de 2008 y Resolución 207 de 2010 sobre especies exóticas invasoras
* Resolución 2064 de 2010 “Por la cual se reglamentan las medidas posteriores a la aprehensión preventiva, restitución o decomiso de especímenes de especies silvestres de Fauna y Flora Terrestre y Acuática y se dictan otras disposiciones”
* Resolución 447 de 2017 “Por la cual se adoptan y establecen las medidas y el procedimiento de control para verificar la gestión del agua de lastre y sedimentos a bordo de naves y artefactos navales nacionales y extranjeros en aguas jurisdiccionales colombianas”
* Resolución 0768 de 2017 "Por la cual se adopta la guía Técnica para la Ordenación y Manejo Integrado de la Zona Costera".
* Resolución 1979 de 2017 "Por la cual se adopta la Guía Técnica para la Ordenación, Ordenamiento y planificación Ambiental de la Unidad Ambiental Costera Caribe Insular."
* Resolución 2724 de 2017 “Por medio de la cual se establecen los criterios y procedimientos para la elaboración de los estudios técnicos, sociales y ambientales, con los cuales se presenta la propuesta de zonificación y el régimen de usos para los pastos marinos por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales y se adoptan otras determinaciones.”
* Resolución 1912 de 2017 "Por la cual se establece el listado de las especies silvestres amenazadas de la diversidad biológica colombiana continental y marino costera que se encuentran en el territorio nacional, y se dictan otras disposiciones."
* Resolución 225 de 2018 “Por la cual se establecen directrices normativas para el manejo, control y uso sobre especies ornamentales marinas y se adoptan otras disposiciones”
* Resolución 883 de 2018 "Por la cual se establecen los parámetros y los valores límites máximos permisibles en los vertimientos puntuales a cuerpos de aguas marinas, y se dictan otras disposiciones."
* Resolución 887 de 2018 “Por la cual se crea el Comité Ambiental Interinstitucional de las Entidades que hacen parte del Sistema Nacional Ambiental con competencias en la gestión ambiental de la Bahía de Cartagena y la Bahía de Barbacoas y se adoptan potras disposiciones”
* Resolución 1263 de 2018 “Por medio de la cual se actualizan las medidas para garantizar la sostenibilidad y la gestión integral de los ecosistemas de manglar, y se toman otras determinaciones”

De otra parte, vale la pena resaltar las políticas estatales adoptadas que son:

* Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia PNAOCI (2000).
* Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros PNOEC (2007).
* Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistemicos (2010)
* Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico. (2010).

Con lo anterior se observa que Colombia ya cuenta con reglamentación y políticas que abordan el tema del océano y los espacios costeros.

De otra parte y con el fin de determinar si es viable que el presente proyecto de ley siga su curso, se analizaran algunos artículos:

El objeto del proyecto es uno y dentro del desarrollo del articulado no se encuentra aplicación de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como son la adopción de medidas para enfrentar el cambio climático y sus efectos, la implementación de medidas de protección de la vida submarina, ni la contribución de la regulación para el acceso del territorio a todos los niveles de la sociedad.

Las definiciones plasmadas en el proyecto no se usan dentro del articulado del proyecto y difieren de las definiciones técnicas usadas en la actualidad. Sería necesario unificarlas y contar con el pronunciamiento técnico de las entidades competentes.

Cuando el proyecto se refiere a la **Autoridad Nacional para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero**, se encuentran varios inconvenientes. No se debe olvidar lo contemplado en el artículo 150 numeral 7 y 154 de la Constitución Política en el que reza que es de iniciativa privativa del Gobierno Nacional los proyectos de ley que tengan por objeto determinar la estructura de la administración nacional y crear suprimir o fusionar ministerios departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional. En este marco creemos que es inconstitucional la creación de la Autoridad Nacional Para La Sostenibilidad En El Territorio Marino Costero y por lo tanto de carácter insubsanable en esta ponencia, pues al eliminar la creación de esta entidad perdería sentido el proyecto de ley.

En el evento de ser viable la creación de la Autoridad Nacional Para La Sostenibilidad En El Territorio Marino Costero, esta desconoce las funciones ya asignadas al Ministerio Defensa Nacional Armada Nacional Dirección General Marítima sino al Ministerio De Transporte Agencia Nacional De Infraestructura Ministerio De Comercio Industria Y Turismo Ministerio De Minas Y Energía Departamento De Planeación Superintendencia De Notariado Y Registro Instituto Geográfico Agustín Codazzi Autoridad Nacional De Agricultura Y Pesca y las autoridades con función y la actividad de policía.

Es posible que, al crear esta entidad, se genere ambigüedad en los roles, responsabilidades y funciones que puede afectar la seguridad jurídica de los ciudadanos.

Una de las funciones de la nueva entidad sería la coordinación de las actividades de administración supervisión y control que desarrollan sobre el territorio Marino costero, y para que así pueda hacerse la nueva entidad deberá tener presencia física en todo el litoral, así que se deben establecer oficinas territoriales como en la actualidad lo hace la Jurisdicción Marítima a través de la Dirección General Marítima con sus Capitanías de Puerto.

De otra parte, Crear una nueva entidad supone un impacto fiscal y por lo tanto es competencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público rendir concepto presupuestal previo frente a esta iniciativa. A la fecha de la firma de esta ponencia no se ha recibido concepto del Ministerio de Hacienda.

El proyecto formula una Política Nacional para la Sostenibilidad Del Territorio Marino - Costero, pero desconoce la existencia del conpes 3169 de 2002 que ya establece la Política Nacional Ambiental Para El Desarrollo Sostenible De Los Espacios Oceánicos Y Las Zonas Costeras E Insulares De Colombia.

En cuanto a los Planes para la Sostenibilidad En El Territorio Marino Costero, el proyecto no atiende lo establecido en el artículo 151 de la Constitución Política que consagra que los asuntos relativos a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales se tramitará mediante leyes orgánicas que requieren para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra cámara.

Respeto a la creación del Sistema de Información Marino-Costero no se debe perder de vista que la ley 99 de 1993 creo el Sistema de Información Ambiental para Colombia y el Sistema De Información Del INVEMAR y del IDEAM en coordinación con el Ministerio De Ambiente Y Desarrollo Sostenible

De los Mecanismos De Financiación Del Fondo Para La Restauración Y Conservación Marino-Costero, hay que tener en cuenta que ya existe el Fondo de Compensación Ambiental creado por la ley 344 de 1996 a cargo el Ministerio De Ambiente y Desarrollo Sostenible. Adicionalmente, existe legislación sobre normas y disposiciones en el Mar Territorial, la Zona Económica Exclusiva y la Plataforma Continental, también existe un avance en el Proceso de Ordenación y Planificación Ambiental del Territorio Marino Costero en el marco de la PNAOCI y que define tres Regiones Integrales de Planificación y Ordenamiento Ambiental Territorial Caribe Insular, la Caribe Continental y Oceánica y el Pacífico.

El Plan Maestro De Erosión Costera busca evitar y mitigar la erosión costera y en el proyecto de ley establece medidas para evitar y mitigar la erosión costera, por lo que se concluye que este tipo de medidas ya se encuentran en ejecución

Por último, establecer tasas y contribuciones y modificar tasas de destinación específica, son prerrogativas exclusivas del Gobierno Nacional y como requisito adicional, exige concepto favorable del Ministerio de Hacienda Nacional.

1. **CONCLUSION.**

En nuestra opinión, por no cumplir el objeto del proyecto (Por medio de la cual se dictan medidas para la gobernanza, protección y sostenibilidad del territorio marino costero, se crean mecanismos de financiación y se dictan otras disposiciones), el Proyecto de Ley bajo estudio debe ser archivado en el Congreso de la República.

1. **PROPOSICIÓN.**

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, en el marco de la Constitución Política y la Ley, propongo a los Honorables Senadores de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, archivar el Proyecto de Ley Número 73 de 2019 Cámara *“Por medio de la cual se dictan medidas para la gobernanza, protección y sostenibilidad del territorio marino costero, se crean mecanismos de financiación y se dictan otras disposiciones”.*

Con toda atención,



1. Exposición de motivos. Proyecto de ley 73 de 2019. Disponible en Gaceta del Congreso 693 de 2019. [↑](#footnote-ref-1)
2. Exposición de motivos. Proyecto de ley 73 de 2019. Disponible en Gaceta del Congreso 693 de 2019. [↑](#footnote-ref-2)