

Bogotá D.C., 26 de mayo de 2025

Ponente
Ana Rogelia Monsalve
Representante a la Cámara

Asunto: Comentarios del Consejo Gremial Nacional al Proyecto de Ley 440 de 2024 “Por el cual se modifica el artículo 43 de la Ley 99 de 1993 – Inversión forzosa ambiental”

Reciba un cordial saludo.

Desde el Consejo Gremial Nacional, gremio más representativo de todo el sector empresarial colombiano, presentamos nuestros comentarios al Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Ley 440/2024C, con el fin de que sean tenidos en cuenta durante el debate.

1. Ámbito de aplicación y requisito de licencia ambiental

El presente apartado analiza el alcance de la obligación de inversión forzosa establecida en el artículo 43 de la Ley 99 de 1993, con especial énfasis en la condición de licencia ambiental como elemento definitorio de los proyectos comprendidos. Se examina la coherencia del régimen actual y los riesgos que surgen de ampliar indiscriminadamente su aplicación a actividades que no han sido sometidas al mismo escrutinio técnico, de modo que la norma conserve su finalidad primera de protección y restauración de las cuencas hidrográficas bajo un marco de certeza jurídica.

La reforma propone elevar del 1% al 4% la obligación de destinar un porcentaje de la inversión de los proyectos que usen aguas de fuentes naturales, incluyendo expresamente las “actividades industriales y agropecuarias”.

Es importante señalar que el texto no utiliza la expresión “y/o”, sino únicamente “y”, lo

que puede dar lugar a dos posibles interpretaciones:

- Que la inversión obligatoria del 4% se exigirá tanto a los proyectos con licencia ambiental como a las actividades industriales y agropecuarias, tengan o no licencia.
- Que la obligación aplica exclusivamente a los proyectos con licencia ambiental, incluidos aquellos de tipo industrial o agropecuario que se encuentren en dicha condición.

Ante esta ambigüedad, resulta indispensable que el parágrafo 1º se vincule de manera expresa y exclusiva a los proyectos que cuenten con licencia ambiental, tal como ha operado históricamente. Esto evitaría una expansión indefinida de la obligación y garantizaría seguridad jurídica y técnica. En consecuencia, sería pertinente solicitar al ponente que aclare expresamente el alcance de la disposición para evitar interpretaciones contradictorias.

2. Eficacia en la ejecución de los recursos

En este apartado se analiza la correspondencia entre los recursos recaudados mediante la inversión forzosa y su efectiva materialización en proyectos de recuperación, reforestación y restauración de las cuencas hidrográficas. La intención de destinar mayores montos para la conservación ambiental es loable, pero resulta indispensable verificar la capacidad institucional y técnica para convertirlos en acciones tangibles y medibles en el territorio.

Si bien el Proyecto de Ley busca incrementar los recursos disponibles al aumentar la obligación de la inversión forzosa del 1% al 4%, la realidad demuestra que, con el techo actual, la ejecución ha sido deficiente. A diciembre de 2022, únicamente se utilizó alrededor del 10% de los recursos aprobados a nivel nacional y cerca del 1,5% en el Departamento de Casanare, según el informe “Evaluación de la gestión de la ANLA frente a la inversión de no menos del 1% de proyectos, obras o actividades licenciados sujetos de dicha obligación” (16 de diciembre de 2021).

Avanzar en un incremento porcentual sin atender las causas estructurales que dificultan la ejecución sería una medida contraproducente y desproporcionada. Por ello, estimamos que el debate debe centrarse en reevaluar a fondo la conveniencia de continuar con esta propuesta, o en todo caso, en orientar los esfuerzos a garantizar resultados efectivos con los instrumentos ya existentes, en lugar de promover análisis técnicos dirigidos a justificar una mayor carga para los sectores productivos.

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y diferentes sectores económicos ha identificado múltiples barreras operativas que obstaculizan la implementación: demoras en la aprobación de los planes —que pueden prolongarse hasta un año—; rigidez para introducir cambios en las líneas de inversión; imposibilidad de realizar cierres parciales; dificultades catastrales relacionadas con ajustes de linderos y divergencias con la base del IGAC; y deficiencias en la coordinación interinstitucional, que afectan la adquisición de predios necesarios para ejecutar las obras.

Los artículos 2.2.9.3.1.12 y 2.2.9.3.1.13 del Decreto 1076 de 2015, modificados por el Decreto 2099 de 2016, prevén la conformación de agrupaciones y alianzas para optimizar recursos, logística y seguimiento de inversiones, pero estos mecanismos no han sido suficientemente aprovechados.

La ejecución de los recursos permite concluir que el problema es de tipo administrativo, y no de falta de recursos, del cual son directamente responsables las entidades públicas que participan en él y no de las empresas. En consecuencia, antes de aumentar la obligación de la inversión forzosa, resulta prioritario fortalecer los procedimientos de seguimiento —estableciendo indicadores de cumplimiento y sanciones claras por incumplimiento—, flexibilizar los mecanismos de ajuste de los planes de inversión, solucionar los problemas catastrales y mejorar la coordinación interinstitucional. De lo contrario, el incremento porcentual solo ampliará la cartera de recursos pendientes de ejecutar, sin garantizar impactos ambientales positivos.

Avanzar en un incremento porcentual sin atender las causas estructurales que dificultan la ejecución sería una medida contraproducente y desproporcionada. Por ello, estimamos que el debate debe centrarse en reevaluar a fondo la conveniencia de continuar con esta propuesta, o en todo caso, en orientar los esfuerzos a garantizar resultados efectivos con los instrumentos ya existentes, en lugar de promover análisis técnicos dirigidos a justificar una mayor carga para los sectores productivos.

En ese mismo sentido, resulta fundamental diferenciar con precisión las actividades agropecuarias de las agroindustriales, en virtud de sus impactos y naturaleza, evitando su equiparación. Las actividades agroindustriales ya se encuentran sometidas a diversos instrumentos de control y vigilancia ambiental —entre ellos permisos de concesión de aguas con pago de obligación de la inversión forzosa s retributivas y compensaciones ambientales; permisos de vertimientos sujetos a obligación de la inversión forzosa s retributivas y medidas de manejo; permisos de aprovechamiento forestal; permisos de emisiones; y otras autorizaciones ante las Corporaciones Autónomas Regionales—, lo cual garantiza que sus captaciones, aprovechamientos y afectaciones estén debidamente controladas y orientadas hacia

la sostenibilidad ambiental. De este modo, no resulta necesaria la imposición de cargas desproporcionadas como la exigencia de licencias ambientales cuyo diseño y alcance normativo no se corresponden con la naturaleza de estas actividades.

Por lo anterior, consideramos esencial explorar alternativas normativas que faciliten la ejecución efectiva de los recursos asociados a la inversión forzosa, de manera que los montos recaudados se traduzcan en acciones reales y duraderas de conservación y restauración de nuestras cuencas hidrográficas.

3. Justificación técnica y proporcionalidad

En este apartado se examinan la congruencia y la fundamentación técnica y económica que respaldan el alza de la obligación de la inversión forzosa por utilización de aguas, de modo que la medida cumpla con los principios de razonabilidad, proporcionalidad y transparencia, tal como exige la jurisprudencia constitucional en materia ambiental.

Elevar la inversión forzosa del 1% al 4% representa un incremento absoluto del 300%, sin que la exposición de motivos aporte un estudio técnico, económico o un análisis costo-beneficio que avale dicha proporción. La Corte Constitucional ha sostenido que “los asuntos ambientales son de una alta complejidad técnica; requieren conocimientos especializados, soporte científico y un análisis de las características de cada ecosistema” (entre otras pueden verse: Sentencias C-220 de 2011 y C-449 de 2015). La ausencia de un respaldo riguroso evidencia la inconveniencia de avanzar con esta iniciativa, máxime cuando, tal como se señaló en precedencia, el problema no es de recursos sino de ejecución de estos.

Igualmente, el proyecto de ley precisa que las obras de recuperación y preservación se harán en la cuenca hídrica que determine la licencia ambiental y además en otros proyectos de mejora ambiental. Esta modificación no cumple el fin que pretende la norma, que es que quien utilice o haga uso del agua de una cuenca realice inversiones en esa misma cuenca con el objeto de conservarla y recuperarla. Invertir en otros proyectos ambientales desconoce el objeto del artículo.

Además, la norma propuesta no precisa los criterios técnicos ni los procedimientos específicos para orientar y asegurar la ejecución e implementación del porcentaje adicional del 3% hacia proyectos de mejora ambiental, lo cual podría generar márgenes de discrecionalidad y afectar gravemente los principios de transparencia y objetividad en la gestión de los recursos públicos.

4. Transparencia en la destinación de recursos

Este apartado examina la necesidad de garantizar claridad, objetividad y participación en la asignación de los recursos provenientes de la obligación de la inversión forzosa, de modo que su aplicación contribuya a la confianza ciudadana y a la efectividad de las iniciativas de conservación ambiental.

El proyecto de ley contempla destinar hasta el 2% de la nueva obligación de la inversión forzosa a “otros proyectos de mejora ambiental”, pero no establece los criterios de elegibilidad, los procedimientos de aprobación ni el alcance de la participación de las autoridades locales y de las comunidades afectadas. Esta falta de precisión abre espacios para la discrecionalidad y podría derivar en tensiones sociales o en demandas de asignaciones directas sin sustento técnico. Por ello, es imprescindible detallar taxativamente los tipos de actividades admisibles, los requisitos técnicos que deben cumplir los proyectos, los protocolos de evaluación de las propuestas y las obligaciones de rendición de cuentas. Asimismo, la norma debe prever la publicación de los planes de inversión y mecanismos de intervención ciudadana, de manera que la distribución de los recursos sea predecible, objetiva y socialmente aceptable.

Adicionalmente, la reforma no define con precisión los criterios técnicos ni los procedimientos específicos para orientar y asegurar la ejecución e implementación del porcentaje adicional del 4%, lo cual podría afectar gravemente los principios de transparencia y objetividad en la gestión de los recursos públicos.

5. Impacto en competitividad y sostenibilidad de la cadena productiva

En este apartado se evalúan las consecuencias económicas y sectoriales que derivan del aumento de la obligación de la inversión forzosa al 4%, ponderando la coexistencia de las obligaciones vigentes y el entorno normativo reciente, de manera que la regulación fomente la conservación ambiental sin erosionar la capacidad productiva ni la competitividad internacional.

La ampliación de la obligación del 1% al 4% sin la implementación de exenciones ni umbrales mínimos encarecería de forma significativa los proyectos en sectores estratégicos —hidrocarburos, minería, energía, agroquímicos y agroindustria— y podría desincentivar la modernización de procesos de alto valor agregado. Un caso ilustrativo es el de las Centrales de Transformación y Beneficio del café, que requieren permisos de uso de aguas y manejo de vertimientos; el 4% adicional elevaría

sustancialmente los costos iniciales y podría comprometer la viabilidad financiera de estas iniciativas.

En la exposición de motivos, no obstante, no se incorpora un análisis del impacto económico de la medida ni se reconoce que las empresas ya afrontan obligaciones ambientales generales y específicas, tales como las compensaciones bióticas previstas en los artículos 2.2.9.3.1.12 y 2.2.9.3.1.13 del Decreto 1076 de 2015, modificado por el Decreto 2099 de 2016. Dichos instrumentos facultan la creación de agrupaciones y alianzas para optimizar recursos, logística y seguimiento, con impactos ecológicos significativos. A ello se suman las acciones voluntarias que muchas empresas ejecutan en favor del medio ambiente, lo que demuestra que el 1% actualmente no constituye un techo material para la inversión ambiental.

Adicionalmente, el incremento al 4% impondría otra carga económica en un contexto donde el sector productivo ya ha sido afectado por la suspensión de nuevos contratos de exploración y producción de hidrocarburos y por las recientes cargas tributarias derivadas de la reforma tributaria y de decretos legislativos vinculados a la emergencia en el Catatumbo. Estas medidas han impactado la competitividad de Colombia frente a países con perfiles de inversión similares, pero sin cargas económicas equivalentes.

Por estas razones, el legislador debe calibrar cuidadosamente el equilibrio entre los beneficios ambientales y los costos económicos, asegurando que la regulación promueva inversiones sostenibles, mejore la eficiencia de los instrumentos existentes y no obstaculice el desarrollo sectorial ni la generación de empleo.

Por todo lo anteriormente expuesto, el Proyecto de Ley 440 de 2024, en su redacción actual, se torna inviable, pues impone cargas desproporcionadas que comprometen la viabilidad de los proyectos y la seguridad jurídica de los inversores. En este contexto, resulta fundamental que la normativa no desincentive la inversión privada ni afecte de manera desproporcionada a sectores clave para el desarrollo económico y social del país.

El Consejo Gremial Nacional reitera su firme compromiso con la sostenibilidad ambiental y la protección de las fuentes hídricas del país, así como con la sostenibilidad económica y operativa de las empresas. Consideramos indispensable que las modificaciones propuestas al artículo 43 de la Ley 99 de 1993 se sustenten en criterios técnicos, jurídicos y económicos sólidos, de modo que las inversiones forzadas se traduzcan en resultados tangibles, sin afectar de manera desproporcionada la actividad productiva. En este sentido, el Consejo Gremial



Nacional pone a disposición su experiencia técnica y gremial para contribuir activamente a la construcción de un marco normativo ambiental equilibrado, eficaz y sostenible.

Cordialmente,



Camilo Sánchez Ortega
Presidente
Consejo Gremial Nacional