

DOCUMENTO TECNICO DE SOPORTE

PROYECTO DE DECRETO POR EL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTICULOS 2.2.8.4.1.22, 2.2.8.6.4.2 DEL DECRETO 1076 DE 2015 Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES.

ANTECEDENTES NORMATIVOS

El artículo 80 de la Constitución Política de Colombia, establece la obligación del Estado Colombiano de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

El Título VI de la Ley 99 de 1993, dispone que las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, ejercen la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y están encargadas de ejecutar las políticas, planes, programas nacionales en materia ambiental definidos por la Ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo, la Política Nacional Ambiental, así como con los instrumentos de planificación ambiental regional.

El artículo 7 del Decreto 1768 de 1994, compilado por el Decreto 1076 de 2015, indica que la planificación ambiental es la herramienta prioritaria y fundamental para el cumplimiento de los objetivos de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y para garantizar la continuidad de las acciones. Deberá realizarse de manera armónica y coherente con los planes regionales y locales. Para tal fin, las Corporaciones elaborarán planes y programas a corto, mediano y largo plazo.

Con fundamento en la normativa antes indicada, el tema de la Planificación Ambiental fue reglamentado en su momento por el Decreto 048 de 2001 y posteriormente por el Decreto 1200 de 2004, actualmente vigente, y compilado en el Decreto único del sector ambiente y desarrollo sostenible- 1076 de 2015, el cual, considerando que las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible pertenecen al Sistema Nacional Ambiental y que en tal virtud deben obedecer a una misma Política, por lo cual sus mecanismos de planificación, ejecución y control deben ser armónicos, coherentes y

homogéneos entre sí, de tal forma que permita hacer el seguimiento y evaluación integral de la Política Ambiental Nacional; estableció los instrumentos de planificación ambiental regional

Así, de conformidad con lo previsto en el artículo 2.2.8.6.2.1 del Decreto 1076 de 2015, para el desarrollo de la Planificación Ambiental Regional en el largo, mediano y corto plazo, las Corporaciones Autónomas Regionales, deben contar con los siguientes instrumentos: El Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR), el Plan de Acción Cuatrienal – PAC y el Presupuesto anual de rentas y gastos.

El Plan de Gestión Ambiental Regional, conforme lo indica la citada norma en su artículo 2.2.8.6.3.1, *“es el instrumento de planificación estratégico de largo plazo de las Corporaciones Autónomas Regionales para el área de su jurisdicción, que permite orientar su gestión e integrar las acciones de todos los actores regionales con el fin de que el proceso de desarrollo avance hacia la sostenibilidad de las regiones”*, instrumento que tiene una vigencia mínima de 10 años y su formulación se hace de manera coordinada con los representantes de los diferentes sectores sociales y económicos de la región.

Por su parte, el Plan de Acción Cuatrienal, concreta el compromiso institucional de las Corporaciones Autónomas Regionales para el logro de los objetivos y metas planteados en el Plan de Gestión Ambiental Regional, para el periodo institucional, en virtud de lo cual recoge el proceso de planeación de mediano plazo de las Corporaciones Autónomas Regionales, e implementa, en relación con sus competencias, y concreta el compromiso institucional, para avanzar en el logro de los objetivos de desarrollo sostenible y metas planteados en el proceso de Planeación Estratégica Ambiental Regional de largo plazo, previstos en el PGAR.

Este instrumento tiene dentro de sus componentes el Plan financiero, que contiene las fuentes, los mecanismos de articulación de recursos, el mejoramiento en la eficiencia de los recaudos especificando con base en ello la proyección de los ingresos para el cuatrienio a partir del cual se hace la asignación de recursos por programas y proyectos para cada año. En él se definen las acciones e inversiones que se ejecutarán en el área de jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional, en el respectivo periodo institucional, de conformidad con la normatividad vigente en la materia.

Al Plan de Acción Cuatrienal, lo complementan, como instrumentos de Planeación de corto plazo para la correspondiente vigencia fiscal, el Presupuesto Anual de Ingresos y Gastos y el Plan Operativo de Inversiones.



Con el fin de asegurar la articulación entre estos instrumentos de planificación, el artículo 2.2.8.6.4.13 del citado Decreto 1076 de 2015, establece que: *“El presupuesto Anual de la Corporación Autónoma Regional, deberá guardar concordancia con el Plan de Acción Cuatrienal”*.

Por su parte el artículo 2.2.8.4.1.22, reza que: *“El director general tiene calidad de empleado público, sujeto al régimen previsto en la Ley 99 de 1993, el presente decreto y en lo que sea compatible con las disposiciones aplicables del orden nacional.”*

La elección y nombramiento del director general de las Corporaciones por el consejo directivo se efectuará para un periodo de cuatro años. La elección se efectuará conforme a lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, modificada por la Ley 1263 de 2008 o la norma que la modifique o sustituya. El director General de las Corporaciones Tomará Posesión de su cargo ante el presidente del consejo directivo de la corporación previo el lleno de los requisitos legales exigidos.

Dentro de los cuatro meses siguientes a su posesión, el director general presentará para aprobación del consejo directivo un plan de acción que va a adelantar en su periodo de elección...(...)” (subrayado fuera de texto).

ANTECEDENTES FACTICOS QUE JUSTIFICAN LA MODIFICACION DE LA NORMA

Dado lo dispuesto en el artículo 2.2.8.4.1.22 del Decreto 1076 de 2015, en la actualidad, el Plan de Acción Cuatrienal sólo podría ser formulado y presentado ante el Consejo Directivo por el Director elegido y posesionado para el periodo institucional, lo cual, ha generado dificultades en los casos en que por razones muy excepcionales no se cuenta con director electo o que habiendo sido elegido no se ha podido posesionar o ha sido separado del cargo por orden judicial antes de la formulación y aprobación del Plan de Acción Cuatrienal.

El Plan de Acción Cuatrienal, tiene como uno de sus componentes principales el Plan Financiero, a partir del cual se establece la estrategia de financiación, los mecanismos de articulación de recursos y el mejoramiento en la eficiencia de los recaudos, al tiempo que se especifica para cada uno de los años del Plan de Acción Cuatrienal - PAC, la proyección de ingresos por fuentes y de gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda. Esta proyección de gastos de inversión contiene la asignación de recursos por programas y proyectos para cada año.



Por la restricción que plantea la norma, cuando la Corporación tiene un director encargado, no puede proceder a la formulación y aprobación de su PAC, lo cual implica que su funcionamiento, el cumplimiento de sus funciones misionales y la ejecución presupuestal, no se pueden realizar al no contar con dicho documento el cual es requisito para la aprobación y ejecución presupuestal conforme con las disposiciones 2.2.8.6.4.13 del citado Decreto 1076 de 2015.

La ausencia del Plan de acción Cuatrienal, impide garantizar la coordinación y articulación con el nivel nacional, para armonizar el proceso de Planeación Institucional con el correspondiente Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Indicativo Sectorial, así como con las entidades territoriales de su respectiva jurisdicción con el fin de armonizar el proceso de Planeación del Desarrollo de éstos con el Proceso de Planeación Institucional de la Corporación Autónoma Regional.

Adicionalmente, sin plan de acción cuatrienal, la gestión de la corporación se ve afectada al no poder desarrollar las acciones que se requieren para la ejecución y desarrollo de los demás instrumentos de planeación, administración y manejo ambiental de los diferentes recursos naturales renovables, ecosistemas y elementos ambientales de la respectiva jurisdicción, tales como los Planes de Ordenación y Manejo de las Cuencas Hidrográficas y su zonificación, las Medidas de Manejo de Páramos y su correspondiente zonificación, los Planes de Manejo de Humedales, de Manglares, de Bosques Secos, de Microcuencas y de Acuíferos, los Planes de los Planes de Ordenación Forestal y los Planes de Manejo de la Unidades Ambientales Costeras, entre otros.

Teniendo en cuenta que los programas que conforman el Plan de Acción Cuatrienal están conformados por proyectos respecto de los cuales se debe especificar el conjunto de indicadores de gestión, de estado y de impacto, la variación del estado de los recursos naturales renovables y el ambiente, y su impacto sobre la calidad de vida de la población y condiciones de desarrollo regional en el respectivo periodo institucional, así como el aporte al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible previstos en el PGAR y los objetivos de las Políticas Ambientales; además del planteamiento de las metas por anualidades y lo que se espera obtener para el respectivo periodo institucional, el seguimiento al desempeño de las Corporaciones en el corto y mediano plazo y su aporte al cumplimiento del Plan Estratégico Ambiental Regional, se hace imposible ante la ausencia del PAC para el ministerio, los consejos directivos y demás instancias de inspección vigilancia y control



Así mismo, ante la ausencia del PAC, sería imposible realizar las Audiencias Públicas de seguimiento anual, a través de las cuales la Corporación, en ejercicio de los principios de transparencia y moralidad debe informar a la comunidad sobre el avance en la implementación del Plan de Acción Institucional – PAI, de conformidad con lo regulado para tales efectos.

Igualmente, la rama judicial ha venido imponiendo a las Autoridades Ambientales por vía de orden judicial obligaciones y acciones ambientales que para su cumplimiento requieren generar las modificaciones del caso en los planes de acción y con amparo en ello financiar su cumplimiento, pero no existe marco que les ampare en el caso que no cuenten con el PAC, se genera incertidumbre sobre la legalidad o posibilidad de ejecución del gasto que obligatoriamente deben hacer para el cumplimiento de las sentencias.

En este mismo sentido, las corporaciones se ven afectadas, pues si no cuentan con un PAC, no pueden presentar proyectos para aprobación de cofinanciación ante los fondos del SINA o el presupuesto del orden nacional.

Por lo anterior, se requiere generar un marco normativo que permita a las Corporaciones contar con un instrumento de Planificación de mediano plazo de la entidad y no del Director electo, esto es, que el instrumento tenga un horizonte de vigencia acorde con el periodo institucional, que permita a la corporación funcionar, cumplir su misión y que su gestión pueda ser objeto de seguimiento y control, independientemente de si su director es encargado o electo o cualquiera sea la condición de este.

Adicional a lo anterior, teniendo en cuenta lo dispuesto en el fallo del Consejo de Estado de fecha veintiocho (28) de febrero de dos mil diecinueve (2019), con ponencia del Magistrado OSWALDO GIRALDO LOPEZ, mediante el cual se declara la nulidad del numeral 10 del artículo 2.2.8.4.1.22 ibidem, se modifica dicho numeral con el fin de sujetar esta causal de destitución del director general a los estatutos corporativos y así ajustarlo a las prescripciones de la Ley 99 de 1993, artículo 27.

En concordancia con lo anterior, el término para la realización de la audiencia pública en el proceso de formulación del Plan de Acción Cuatrienal, deberá también ajustarse en el sentido que se debe realizar dentro de los cuatro primeros meses del periodo institucional y no en los siguientes a la elección y posesión del Director General.

Finalmente, se requiere generar un régimen transitorio para aquellas Corporaciones que a la fecha no han podido formular y aprobar sus respectivos planes de acción por haberse

realizado la elección con posterioridad a los cuatro meses iniciales del periodo institucional o encontrarse suspendido el director electo por orden judicial como es el caso de CARDER y CORPORINOQUIA.

OSWALDO AHARÓN PORRAS VALLEJO
Director de Ordenamiento Ambiental Territorial y SINA