

Bogotá D.C., 12 junio de 2018

Honorable Senador
Manuel Guillermo Mora Jaramillo
Presidente
Comisión Quinta Constitucional Permanente
Senado de la República

Honorable Representante
Ángel María Gaitán Pulido
Presidente
Comisión Quinta Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

Referencia: Informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Ley número 244 de 2018 – Senado / 260 de 2018 Cámara “Por medio de la cual se modifica el inciso segundo al artículo 38 de la Ley 99 de 1993, y se dictan otras disposiciones”.

Cordial saludo.

En cumplimiento del encargo que nos hicieron las Mesas Directivas de la Comisión Quinta del Senado de la República y la Cámara de Representantes, en los términos consagrados en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos radicar el informe de ponencia positivo al Proyecto de Ley de la referencia, el cual cuenta con los siguientes puntos:

- I. Trámite.
- II. Objetivo y contenido del proyecto de ley.
- III. Justificación.
- IV. Modificaciones y pliego de modificaciones.
- V. Proposición

I. TRÁMITE

El proyecto de ley en cuestión fue radicado ante la Secretaria General del Senado de la República por la Honorable Senadora Maritza Martínez Aristizábal, en conjunto con el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Juan Guillermo Zuluaga Cardona; y el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Luis Gilberto Murillo Urrutia, el pasado 06 de junio de 2018 y fue debidamente publicado en la Gaceta del Congreso.

El Proyecto en cuestión cuenta con mensaje de urgencia y en concordancia con el numeral dos del artículo 169 de la Ley 5ª de 1992 debe tramitarse en Comisiones Quintas Conjuntas.

II. OBJETIVO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.

El Proyecto de Ley 244 de 2018 – Senado / 260 de 208 - Cámara tiene por objeto dotar de la claridad legal necesaria la determinación de la jurisdicción sobre la que ejerce autoridad la Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Macarena - CORMACARENA por cuanto su definición, originalmente contenida en la Ley 99 de 1993, ha sido afectada por normas posteriores que han ampliado su jurisdicción pero que, debido a su carácter transitorio, han visto afectada su vigencia, haciéndose necesario expedir una Ley con contenido expreso sobre su área de influencia y demás aspectos territoriales.

El proyecto en cuestión aborda, de conformidad con el artículo 2º de la Ley 99 de 1993 y la Sentencia C-047 de 2018, la necesidad de garantizar que en el territorio de la Orinoquia se constata la correcta adopción y ejecución de las políticas y los planes, programas y proyectos ambientales, en procura del cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con la preservación del medio ambiente y el patrimonio natural de la Nación.

En lo que respecta a su contenido, el proyecto cuenta con tres (03) artículos, incluyendo el correspondiente a vigencia y derogatorias.

III. JUSTIFICACIÓN

1. IMPORTANCIA DE MANTENER LA JURISDICCION DE CORMACARENA EN EL TERRITORIO ACTUALMENTE ASIGNADO:

El departamento del Meta cuenta con una gran variedad y riqueza en materia ambiental. De acuerdo con la información consagrada en el acápite del Meta del Plan Regional Integral de Cambio Climático para la Orinoquia¹, el Departamento cuenta con el 33.7% del área de la Orinoquia (85.635 Km² de 254.329 Km²) y en su territorio pueden identificarse seis tipos de paisajes, a saber: (1) Transición Andino-Orinoco-Amazonas (35% del territorio); (2) Altillanura plana (6% del territorio); (3) Piedemonte

¹ Resumen Ejecutivo – Meta. Producto del Convenio No. PE.GDE.1.4.8.1.15-048 de 2015 “Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros, entre las partes para desarrollar el proyecto Plan Regional de Cambio Climático para la Orinoquia - PRICCO” Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena (Cormacarena), Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia (Croporinoquia), ECOPETROL, Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT).

(13% del territorio); (4) Cordillera (2% del territorio); (5) Transición Orinoco-Amazonas (8% del territorio); y (6) Altillanura Disectada (36% del territorio).

Entre tanto, es pertinente resaltar que en la misma extensión se han identificado un total de 81 tipos de ecosistemas y ocho biomas (Orobiomas bajos de los Andes; Helobiomas de la Amazonia y Orinoquia; Litobiomas de la Amazonia y Orinoquia; Orobioma de La Macarena; Orobiomas altos de los Andes; Orobiomas medios de los Andes; Zonobioma húmedo tropical de la Amazonia y Orinoquia; y Peinobioma de la Amazonia y Orinoquia)².

Así mismo, de acuerdo al documento anteriormente citado, se tiene que en el territorio del departamento del Meta, respecto al del resto de la región, se concentran el 10.6% de las especies de mamíferos; el 12.6% de las especies de anfibios y reptiles; el 8.5% de los peces; el 16.1% de las aves; y, siendo conservadores, el 30.4% de las especies de aves³.

Adicionalmente, es necesario tomar en consideración que en el territorio del departamento del Meta se encuentran además ubicados los Parques Nacionales Naturales de Los Picachos, Tinigua, Sumapaz y la Sierra de la Macarena.

Por su parte, es necesario tomar en consideración que las actividades productivas que se desarrollan en el territorio (principalmente la explotación petrolera, agroindustriales, agrícolas, pecuarias y urbanísticas) han sido reconocidas como focos de tensión debido a los importantes impactos ambientales que las mismas plantean frente a recursos tan importantes como el agua, el uso del suelo y en general el aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

Dadas las particularidades ambientales que posee el territorio del departamento del Meta, que contrastan con una boyante dinámica económica (que se debe fundamentalmente a actividades que generan un impacto ambiental considerable) y que se refleja en el importante aporte del Meta en la conformación del PIB regional (63.6%), se hace necesario dotar a este territorio de una Corporación Autónoma Regional propia, tal y como lo ha venido desarrollando CORMACARENA desde el año 2003, como se explicará en un acápite posterior de la presente ponencia.

Entre tanto, se considera que CORPORINOQUIA –según datos del IGAC, ostentaría jurisdicción sobre 225.333 km² que corresponden al 19% de la superficie del territorio nacional, lo cual configura un área, que como ocurrió hasta el momento de la escisión del territorio de Meta, excede las capacidades administrativas y presupuestales para su correcto desempeño, siendo esta precisamente la justificación que obligó en su

² Ibídem.

³ Ibídem.

momento a la asignación de competencias en todo el territorio metense a CORMACARENA, con la consecuente separación de CORPORINOQUIA.

2. CONTEXTO NORMATIVO

- CREACIÓN DE CORMACARENA.

La Ley 99 de 1993, en el título VI “De las corporaciones autónomas regionales”, en su artículo 38 creó la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena – CORMACARENA, estableciendo que la jurisdicción de esta Corporación comprendería el territorio del Área de Manejo Especial La Macarena, delimitado en el Decreto 1989 de 1989, con excepción de las áreas incluidas en la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Oriente Amazónico - CDA y de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia - CORPORINOQUIA.

“La jurisdicción de CORMACARENA comprenderá el territorio del Área de Manejo Especial La Macarena, delimitado en el Decreto 1989 de 1989, con excepción de las incluidas en la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Oriente Amazónico – CDA- y CORPORINOQUIA.”

De acuerdo con el texto anteriormente transcrito de la Ley 99 de 1993, la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial de la Macarena -CORMACARENA se limitaba al área de influencia de municipios que la comprenden: Guamal, Granada, Fuentedeoro, Puerto Lleras, San Luis de Cubarral, El Castillo, El Dorado, La Macarena, Lejanías, Puerto Concordia, Puerto Rico, Mesetas, San Juan de Arama, Uribe y Vistahermosa; mientras que su perímetro fue determinado por mandato de la misma Ley mediante el reconocimiento de lo dispuesto en el Decreto 1989 de 1989.

Igualmente se establece que la sede principal sería la ciudad de Villavicencio teniendo una subsele en el municipio de Granada departamento del Meta y aparte de las funciones de orden legal ejercería las especiales asignadas por el Ministerio del Medio Ambiente y las dispuestas por sus estatutos, absteniéndose de cumplir aquellas que el Ministerio se reserva para sí, aunque estuvieren atribuidas de manera general a las corporaciones autónomas regionales.

- AMPLIACION DE LA JURISDICCION DE CORMACARENA:

Ley 812 de 2003, Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un Estado Comunitario 2003-2006.

En el artículo 120 de la Ley 812 de 2003 *“por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario”*, se amplía la jurisdicción de CORMACARENA a todo el territorio del departamento del Meta, pasando de los 15 inicialmente establecidos en la Ley 99/93 a los 29 municipios que conforman el territorio Metense.

Establece el artículo en mención: *“A partir de la aprobación de la presente ley todo el territorio del departamento del Meta, incluido el área de Manejo Especial de la Macarena, quedará bajo la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Macarena, Cormacarena; dejando de esta manera de hacer parte de Corporinoquia”*.

- NORMA POSTERIOR QUE NUEVAMENTE AFECTA LA JURISDICCION DE CORMACARENA:

Ley 1151 de 2007, Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

Esta Ley en su artículo 160, sobre vigencia y derogatorias, estableció que a partir de su publicación se derogan todas las disposiciones que le sean contrarias señalando, a su vez, de manera taxativa los artículos del anterior Plan de Desarrollo que mantendrían su vigencia (artículos 13, 14, 20, 21, 38 reemplazando la expresión “el CNSSS” por “la Comisión de Regulación en Salud”, 43, 51, 59, 61, el parágrafo del artículo 63, 64, 65 para el servicio de gas natural 69, 71, 75, 81, 82, 86, 92, 99, 103, 110, 121 y 131, de la Ley 812 de 2003).

Lo anterior generó un vacío al no incluir dentro de las disposiciones que continuarían vigentes el artículo 120 de la Ley 812 de 2003 que ampliaba la jurisdicción de CORMACARENA a todo el territorio del departamento del Meta.

- INCLUSION DE LA JURISDICCION DE CORMACARENA EN LEYES DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION:

Con el propósito de mantener la jurisdicción de CORMACARENA en los términos señalados en la Ley 812 de 2003, y superar el vacío jurídico que había generado la derogatoria contemplada en la Ley 1151 de 2007, se procedió a incluir sendos artículos en las Leyes de Presupuesto General de la Nación para las vigencias 2012, 2013, 2014 y 2015, así:

Norma	Artículo
Ley 1485 de 2011: PGN 2012	Artículo 85. Todo el territorio del departamento del Meta, incluida el Área de Manejo Especial de La Macarena, quedará bajo la jurisdicción de la

	Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Macarena, Cormacarena.
Ley 1593 de 2012 PGN 2013	Artículo 95. Todo el territorio del departamento del Meta, incluida el Área de Manejo Especial de La Macarena, quedará bajo la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de La Macarena, Cormacarena, sin incluir el territorio en litigio con Caquetá y Guaviare.
Ley 1687 de 2013: PGN 2014	Artículo 85. Todo el territorio del departamento del Meta, incluida el Área de Manejo Especial de la Macarena, quedará bajo la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena (Cormacarena), sin incluir el territorio en litigio con Caquetá y Guaviare.
Ley 1737 de 2014: PGN 2015	Artículo 103. Todo el territorio del departamento del Meta, incluida el Área de Manejo Especial de la Macarena, quedará bajo la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena, Cormacarena, sin incluir el territorio en litigio con Caquetá y Guaviare.

- SENTENCIA C-047 DE 2018 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A través de la revisión de constitucionalidad de las disposiciones consagradas en el demandado artículo 103 de la Ley 1737 de 2014, la Honorable Corte Constitucional determinó que no era procedente realizar modificaciones de normas de contenido sustantivo y con vocación de permanencia (como lo son las contempladas en el artículo 33 y 38 de la Ley 99 de 1993) a través de normas de Presupuesto General de la Nación, en las cuales se vulneró además el principio de unidad de materia.

Por lo anterior, el Alto Tribunal declaró, a través de un ejercicio de integración normativa, la inexecutable de los artículos relacionados en el cuadro del acápite precedente y como consecuencia de lo anterior, la jurisdicción de CORMACARENA se limitaría a la consagrada en el artículo 38 de la Ley 99 de 1993.

3. EL PRESENTE PROYECTO NO PLANTEA CAMBIOS EN LA FIJACIÓN DE LAS RENTAS NACIONALES, NO GENERA GASTOS ADMINISTRATIVOS NI COMPROMETE RECURSOS ADICIONALES DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN.

Una revisión de la normatividad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -MHCP-, evidencia que el comportamiento de los recursos asignados a esta Corporación ejerciendo la jurisdicción en la totalidad del territorio del departamento del Meta,

incluida el Área de Manejo Especial La Macarena, se ha mantenido constante en el tiempo, así:

Evolución asignación Presupuesto General de la Nación a Cormacarena. Asignaciones absolutas por rubros 2012-2018

Vigencia fiscal	Ley PGN	Presupuesto de Funcionamiento	Presupuesto de Inversión	Presupuesto total
2011	1420 de 2010	1.649.500.000	330.000.000	1.979.500.000
2012	1485 de 2011	1.758.530.000	339.900.000	2.098.430.000
2013	1593 de 2012	1.846.440.000	500.000.000	2.346.440.000
2014	1687 de 2013	1.909.954.000	611.000.000	2.520.954.000
2015	1737 de 2014	1.940.594.000	560.000.000	2.500.594.000
2016	1769 de 2015	2.052.084.960	481.000.000	2.533.084.960
2017	1815 de 2016	2.187.903.000	-	2.187.903.000
2018	1873 de 2017	2.254.979.000	2.437.775.203	4.692.754.203
Total		15.599.984.960	5.259.675.203	20.859.660.163

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, leyes de Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal. Cálculos y elaboración propios.

Así pues, no se considera que el presente proyecto de ley represente cambios en la fijación de las rentas nacionales, gastos de la administración ni en el Presupuesto General de la Nación y por el contrario tiene por objeto mantener el régimen presupuestal, administrativo y de funcionamiento que se ha consagrado desde el año 2011 y hasta la fecha, por tratarse de una Entidad actualmente en funcionamiento y a la cual la Honorable Corte Constitucional, mediante Sentencia C-047 de 2018 le reconoció el ejercicio de su jurisdicción sobre todo el territorio del departamento del Meta hasta el 01 de enero de 2019.

IV. MODIFICACIONES Y PLIEGO DE MODIFICACIONES

No se presentan modificaciones al texto presentado.

V. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa nos permitimos rendir ponencia positiva y, por tanto, solicitamos a las Comisiones Quintas Constitucionales Permanentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Ley No. 244 de 2018 – Senado / 260 de 2018 - Cámara “Por medio de la cual se modifica el inciso segundo al artículo 38 de la Ley 99 de 1993, y se dictan otras disposiciones”.

De los Honorables Congresistas,

Maritza Martínez Aristizábal
Senadora de la República

Ángel María Gaitán Pulido
Representante a la Cámara

Fernando Sierra Ramos
Representante a la Cámara

Velmar García
Representante a la Cámara

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LAS COMISIONES QUINTAS
CONJUNTAS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA Y LA CÁMARA DE
REPRESENTANTES**

**“Por medio de la cual se modifica el inciso segundo al artículo 38 de la Ley 99
de 1993, y se dictan otras disposiciones”.**

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

*** * ***

Artículo 1º. Modifícase el inciso segundo del artículo 38 de la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

La jurisdicción de CORMACARENA comprenderá todo el territorio del departamento del Meta, incluido del Área de Manejo Especial La Macarena delimitado en el Decreto 1989 de 1989, con excepción de las zonas del Área de Manejo Especial incluidas en la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Oriente Amazónico –CDA–. ~~y CORPORINOQUIA.~~

Artículo 2º. Adiciónense dos párrafos nuevos al artículo 38 de la Ley 99 de 1993, los cuales quedarán así.

Parágrafo Primero. El territorio asignado a CORMACARENA en la presente ley, quedará excluido de la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia, CORPORINOQUIA.

Parágrafo Segundo. Las disposiciones consagradas en el presente artículo no implican reconocimiento alguno sobre territorios objeto de controversias limítrofes vigentes al momento de la expedición de la presente Ley.

Artículo 3º. Vigencia y Derogatorias. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Maritza Martínez Aristizábal
Senadora de la República

Ángel María Gaitán Pulido
Representante a la Cámara

Fernando Sierra Ramos
Representante a la Cámara

Velmar García
Representante a la Cámara

