



Bogotá D.C., 20 de agosto de 2019

**PROYECTO DE LEY No \_\_\_\_\_ DE 2019“**

“Por medio del cual se derogan los artículos 42 y 43, Ley 99 de 1993”

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

DECRETA:

**CAPÍTULO I**

**OBJETO Y PRINCIPIOS**

**Artículo 1° Principios.** Los principios inspiradores de la presente ley son la prevención, y restauración del deterioro ambiental, la protección a los residentes en el país, el respeto de la dignidad humana, y en la prevalencia del interés general.

**Artículo 2° Objeto.** El objeto de la presente ley es garantizar el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano y la protección del ambiente, removiendo normativa que puede generar daños al aire, al suelo o al agua, como las tasas retributivas y compensatorias que pagan las industrias por la utilización directa o indirecta de la atmósfera, el agua y del suelo, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, o actividades económicas o de servicio.



**Artículo 3°** Deróguense los artículo 42 y 43 de la Ley 99 de 1993. En tal sentido, como rentas de las CAR.

**Parágrafo 1:** Toda empresa tendrá que producir sus bienes y servicios, buscando alternativas más amigables con el medio ambiente y más ecoeficientes.

**Parágrafo 2:** Las Corporaciones Autónomas Regionales, trimestralmente deberán informar a la comunidad de su jurisdicción, las actividades ejecutadas en pro de la defensa de los derechos bioculturales, Y de la ecoeficiencia de las entidades vigiladas.

**Artículo 4:** *Mecanismo de apoyo a la ecoeficiencia.* El Gobierno nacional creará una línea de créditos blandos, que permita que las empresas mejoren su capacidad de producción con tecnologías más ecoeficientes.

**Artículo 5°** *Vigencia y derogatoria.* La presente ley, rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le fueren contrarias.

Cordialmente,

**NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO**

Representate a la Cámara  
Departamento de Antioquia



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

**A. Objeto.** El objeto de la presente ley es garantizar los principios de imparcialidad, y transparencia en las actividades administrativas de control ambiental, que permita evidenciar el disfrute del derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano y la protección del ambiente, removiendo normativa-que puede generar conflictos de interés en las entidades encargadas de controlar los efectos nocivos que se puedan causar al aire, al suelo o al agua.

**B. Antecedentes.** En la sentencia, C-449 de 2015, la Corte constitucional hace referencia al concepto de “costos sociales y ambientales del daño y costos de recuperación del recurso afectado”. Esta providencia expresa que, se entiende por daños sociales, entre otros, los ocasionados a la salud humana, el paisaje, la tranquilidad pública, los bienes públicos y privados y demás bienes con valor económico directamente afectados por la actividad contaminante. Y por daño ambiental el que afecte el normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos y componentes. Para la Academia, los costos ambientales, son aquellos en los que se incurre, debido a que existe o a que puede existir una calidad ambiental deficiente. Estos costos están asociados con la creación, la detección, el remedio y la prevención de la degradación ambiental (Uribe Marín, 2014). Desde la Academia, La Universidad Santo Tomás, ha publicado textos, como: “*Estudios sobre medio ambiente y sostenibilidad: Una mirada desde Colombia*, que analiza diversos aspectos, como: del conflicto armado a la paz ambiental, experiencias locales en medio ambiente y sostenibilidad, pedagogía ambiental y prácticas sostenibles, pensar el medio ambiente: un desafío en América latina. Del primero de los aspectos señalados, surge, con algunas modificaciones, el presente proyecto de ley, producto de una



investigación desarrollada en el grupo de investigación “Derecho, Sociedad y Globalización” de la facultad de Derecho, sede Medellín de la UST<sup>1</sup>.

**C. Justificación.** Históricamente, las empresas han liberado con frecuencia contaminantes a la atmósfera y en el agua sin hacer frente al costo total de tales actividades. Muchas personas consideran que quienes contaminan deberían absorber la totalidad del costo de cualquier daño ambiental ocasionado por la producción de bienes y servicios. Al absorber la totalidad del costo, las empresas pueden entonces buscar métodos de producción más ecoeficientes (Mowen, pág. 695). El término ecoeficiente se refiere a la habilidad para producir bienes y servicios a precios competitivos que satisfagan las necesidades de los clientes, y que de manera simultánea reduzca los impactos ambientales negativos, el consumo de los recursos y los costos (Mowen, pág. 696). En reciente entrevista, el Ministro de vivienda, Jonathan Malagón, afirmó: “En Colombia tenemos una crisis del tratamiento de las aguas residuales, sólo el 43% es tratada, el resto va a dar a las fuentes hídricas. Ese resto es el 57%, lo que es un indicador negativo para los entes encargados del control ambiental, que permite indagar: ¿El dinero producto de los recursos de las tasas retributivas, se está destinando eficientemente a proyectos de inversión en descontaminación y monitoreo de la calidad del recurso respectivo.

Un exitoso desarrollo económico, depende de un uso racional de los recursos ambientales, lo que deriva en una evaluación clara de la relación costo-beneficio, después de evaluar el impacto ambiental. El valor de la producción económica-industrial, no puede verse solamente en términos económicos, sino por los efectos indirectos en el bienestar de las personas. Las externalidades negativas que se ocasionan a la comunidad, por ejemplo en la calidad del aire que respira, no pueden compensarse o retribuirse con un pago que las empresas contaminantes destinan para las Corporaciones Autónomas regionales, mientras que los habitantes, que el Estado debe proteger en su vida, honra y bienes como lo dispone nuestra Constitución Política, sufren graves enfermedades como producto de que las

---

<sup>1</sup> RUA CASTANO, JOHN REYMON. "Discordancia jurídica sobre un tema ambiental en Colombia. La naturaleza como sujeto de derechos y las tasas retributivas". *En*: Estudios sobre medio ambiente y sostenibilidad: una mirada desde Colombia. Compilador Hugo Fernando Guerrero Sierra *et al.* Tunja ISBN: 978-958-5471-12-2 *ed.*: Departamento Publicaciones Universidad Santo Tomas , v. , p.71 - 92 1 ,2018



industrias arrojen desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas al medio ambiente. Mientras nuestro sistema jurídico autorice que las tasas retributivas y compensatorias que paga la industria contaminante de nuestros recursos naturales, esta no buscará métodos de producción más ecoeficientes, y de otra parte, no se cumple el principio de publicidad, según el cual todas las autoridades deben dar a conocer al público, en forma sistemática y permanente sus actos. En Colombia, lamentablemente, las más de 30 Corporaciones Autónomas Regionales, existentes, junto con las Corporaciones de desarrollo sostenible, no han sido claras con la comunidad en lo referente al uso de Los recursos provenientes del recaudo de las tasas retributivas que deben destinarse a proyectos de inversión en descontaminación y monitoreo de la calidad del recurso respectivo.

Un ejemplo puntual es el de la ciudad de Medellín, que a pesar de que Medellín es considerada la ciudad del país con el mejor sistema de transporte público, sostenible con el medioambiente, en la atmósfera se advierte una nube de color plomizo, gris, que cubre las montañas e impregna de negro las fachadas de los edificios y los pulmones de quienes la respiran (Morales Escobar, 2016). El miércoles 22 de marzo de 2017, se decretó finalmente una alerta roja por la contaminación del aire en el valle de Aburrá, ahora, las medidas para enfrentar la contingencia ambiental son restrictivas. Igual alerta se presentó en marzo de 2019

La decisión se tomó luego de varias semanas en alertas naranjas intermitentes debido a los malos índices de calidad del aire (ICA) que mostraban las estaciones de monitoreo del aire (El Tiempo. Redacción Medellín, 2017). En el momento, la norma colombiana sobre las concentraciones permitidas de agentes peligrosos como el PM 2,5 en el aire es la mitad de estricta que la de la Organización Mundial de la Salud (OMS) (El Tiempo. Medellín, 2017).

Los riesgos para la salud son tan graves como ocho muertes diarias en Medellín por causas asociadas a la contaminación ambiental, según un estudio de Elkin Martínez, epidemiólogo de la Universidad de Antioquia, quien hace 10 años lideró el informe de efectos sobre la salud de la contaminación atmosférica de Área Metropolitana (El Tiempo. Medellín, 2017).



Por tanto, nuestra obligación como congresistas nos exige unas actuaciones preventivas, que no permitan hacerle esguince a la obligación que nos impone el art. 133 constitucional de tomar decisiones consultando la justicia y el bien común. Además son deberes de toda persona y del ciudadano:

- Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano; entre otros, como el de Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios.

**D. Conclusión.** La sentencia T-622/16, al reconocer al Río Atrato como una entidad sujeto de derechos, supera el moderno desafío del constitucionalismo en materia ambiental, desafío consistente en lograr la protección efectiva de la naturaleza y de todas las formas de vida asociadas a ella, e igualmente, consideró que el Estado debía adoptar uno enfoques integrales sobre la conservación del medio ambiente, que tengan en cuenta la relación de unidad e interdependencia entre la naturaleza y la especie humana.

Por lo anterior, se infiere que permitir el pago de tasas retributivas y compensatorias hace que la justicia con la naturaleza no sea plena, y menos aún la inversión que deben hacer las Corporaciones de estos recursos. Nuestras fuentes hídricas están contaminadas, nuestra calidad de aire deja mucho que desear. Toda vez que el Estado, por medio de unos artículos (42 y 43) de la Ley 99/93 se autolimita en su obligación de garantizar el respeto y la protección integral del medio ambiente. Y como lo decide la Corte constitucional, los recursos naturales, no pueden representar una simple utilidad material o productiva para el ser humano, sino que al ser un sujeto de derechos individualizables, deben gozar de una especial protección, por ser la naturaleza un sujeto en situación de deterioro. Ese precio del deterioro o del eventual daño, pagado por quien se beneficie del servicio, es contrario a las nuevas directrices dadas por la Corte, .y en su art. 46, destina esos recursos a las CAR que no han arrojado la eficiencia que la administración pública debe de mostrar. Es decir que



se minimicen al máximo las consecuencias nocivas que se deriven de la actividad contaminante.

La sentencia C-495/96, al revisar la constitucionalidad de los referidos arts. 42 y 43 de la Ley 99/93, expresó:

*“En las tasas retributivas el hecho generador lo constituye la utilización de la atmósfera, el agua o el suelo para introducir o arrojar desechos u otras sustancias, con un efecto nocivo; por tanto sólo deben pagarlas las personas que utilizan tales recursos, para depositar desechos siempre que se cause un efecto nocivo, definido técnicamente. En el mundo moderno, la prestación de este servicio (recepción de desechos), implica costos que alguien debe pagar, porque en casi todos los casos afectan a la sociedad; por tanto, es claro que al Estado le corresponde cobrar estos costos a través de tasas”*

En la sentencia T-253/93, la Corte Constitucional, recordó que la primera responsabilidad de quien asume una actividad contaminante, es establecer mecanismos más adecuados y eficaces para reducir o suprimir al mínimo tolerable, los efectos nocivos que se derivan de la actividad.

Otra de las inquietudes que se plantean en este tema, es el de la valoración de los costos ambientales y cabe cuestionarse: ¿Será la metodología costo-beneficio la forma adecuada para valorar la cuantificación del impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales renovables?

O será permisible plantear que ante la existencia de un conflicto entre dos derechos fundamentales, garantizados por la Constitución Política colombiana, el “desarrollo sostenible”<sup>2\*</sup>, y el “goce de un ambiente sano”<sup>3\*\*</sup>, el operador jurídico encargado de calcular

---

<sup>2\*</sup> **Artículo 80.** El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

<sup>3\*\*</sup> **Artículo 79.** Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad

el “costo-beneficio” se encuentra ante una suerte de ponderación para calcular el peso específico de cada derecho en conflicto y no tiene en cuenta que para solucionar este conflicto, la misma Carta Política le ofrece la solución en el artículo 95, numeral 8, que impone como un deber a toda persona y ciudadano, el proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano, solución jurídica y efectiva para que no entren en juego factores exógenos como la importancia de la carga impositiva que una empresa contaminante le tributa a un ente territorial o a una misma Corporación Autónoma Regional, vía tasas. Corporaciones que son las llamadas por ley a ejecutar las políticas, planes, funciones y proyectos sobre el medio ambiente (Artículo 31, Ley 99/93).

La doble calidad de las Corporaciones autónomas regionales, de ser juez y parte, es totalmente inconveniente para cumplir, aplicar y desarrollar el principio de precaución o prevención, ya que el Derecho ambiental es esencialmente preventivo, porque son necesarias acciones que se anticipan a prevenir cualquier tipo de desorden ambiental, en lugar de limitarse a verificar, e intentar *a posteriori* reparar los daños ambientales (Jaquenod de Zsögön, 1991, pág. 352).

Las CAR (Corporaciones Autónomas regionales), igualmente son parte, porque los recursos pagados por esas tasas retributivas hacen parte de sus rentas por disposición legal; y son jueces, porque son las entidades encargadas de tener el control sobre el medio ambiente (Constitución Política, Art. 317) y tienen facultad sancionatoria y fijan el monto de las tasas ambientales con base en las tarifas mínimas establecidas por el Ministerio de Medio Ambiente.

Para evitar este eventual conflicto de intereses, es recomendable eliminar las tasas retributivas y compensatorias (actualmente reglamentadas por el Decreto 2667/12, compilado en el D.U.R. 1076 /15, Decreto único Reglamentario del sector ambiente y

---

e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.





desarrollo sostenible), como una de las fuentes rentísticas de las CAR. Tal eliminación, es garante de la transparencia y de la prevalencia del interés general.

Ese círculo vicioso creado por el sistema y la referida sentencia de tutela de 2016, de la H. Corte Constitucional, imponen repensar en este punto, el Derecho ambiental colombiano, porque no es lógico, ni coherente que la naturaleza, reconocida como un sujeto de derechos, se vea desplazada por el mismo Estado, que prioriza el principio de que “quien contamina paga de los arts. 42 y 43 de la Ley 99/93, y que en el artículo 44 de la referida ley, crea un conflicto de interés para las CAR, porque, mientras por un lado se benefician de las tasas retributivas que se pagan por la utilización directa o indirecta de la atmósfera, del agua y del suelo, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, o actividades económicas o de servicio, sean o no lucrativas, por las consecuencias nocivas de las actividades expresadas, por el otro, deben ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos, estas funciones comprenden expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos concesiones, autorizaciones y salvoconductos, y

Por otro lado, se hace necesario advertir que la figura “diagnóstico ambiental de alternativas”, figura que permite estudiar de cuántas maneras se puede desarrollar un proyecto para escoger la que menor impacto produzca en el ambiente (González Villa, 2006, pág. 355), pareciera subutilizada, por la cantidad de vertimientos al aire y al agua. Esta investigación se hizo *in genere* y no en lo referente a los vertimientos puntuales, como los regulados para el recurso hídrico, regulados por el Decreto 2667/12 y que establece que los recursos provenientes del recaudo de la tasa retributiva por vertimientos al recurso



hídrico, se destinarán principalmente a proyectos de inversión en descontaminación hídrica y en monitoreo de la calidad del agua. Hay vertimientos puntuales, por los que cobran las CAR, a las Empresas de Servicios públicos domiciliarios, que están cubriendo un servicio público de saneamiento básico, indispensable para la vida en comunidad. Más aún, cuando La Ley 142, en el artículo 164, inciso 2º establece claramente que las empresas de servicios del sector de agua potable y saneamiento básico... pagarán las tasas a que haya lugar... por el vertimiento de efluentes líquidos que fije la autoridad competente de acuerdo con la ley...Y define en el artículo 14 numeral 14.23. El servicio público domiciliario de alcantarillado como “la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos por medio de tuberías y conductos. También se aplicara esta ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento y disposición final de tales residuos” Las Empresas de Servicios Públicos domiciliarios (ESP) cobran el tratamiento de las aguas residuales tanto domésticas como industriales, en este orden de ideas, se están trasladando unos costos a los usuarios pero realmente la responsabilidad de descontaminar no la tienen los usuarios sino la empresa prestadora del servicio público de alcantarillado (Consejo de Estado, Sentencia 2002-04801 de 26 de abril de 2013)

El cuestionamiento que aquí se hace, va dirigido a que el retorno de esa tasa debe ser más visible, más eficiente, en términos de remoción de las consecuencias nocivas de los vertimientos, mitigación del daño ambiental, políticas de saneamiento, y en la necesidad de exigir procesos de producción eco amigables y limpios.

Mientras el sistema jurídico nacional, autorice las tasas retributivas y compensatorias, la industria contaminante de nuestros recursos naturales, no buscará métodos de producción más ecoeficientes. Por tanto, es necesario que el Estado, entre a apoyar el sistema productivo de bienes y servicios para buscar un desarrollo económico sostenible, ambientalmente amigable y ecoeficiente.

Finalmente, es necesario argumentar que el principal dilema del Estado Social de Derecho a resolver es: Igualdad o libertad y se soporta sobre el valor supremo de la dignidad. El Estado social de derecho busca que los derechos fundamentales y la



justicia social tengan una efectividad real. El derecho a la vida está consagrado en el artículo 11 de la Constitución Política como el primero de los derechos fundamentales. La salud, cuando está conexas con el derecho fundamental a la vida, se convierte en fundamental, además de su atención es uno de los fines esenciales del Estado, y su atención es un servicio público a cargo de éste (Corte Constitucional, Sentencia T-775, 2002)

Vista, la evolución jurisprudencial sobre la fuerza vinculante de las sentencias de tutela en Colombia, en el sentido de que sí sirve como criterio orientador para las decisiones de los jueces, queda latente la posibilidad de que cualquier ciudadano pida que se aplique la excepción de inconstitucionalidad<sup>4</sup>, es decir que se inaplique los artículos 42 y 43 de la Ley 99/93, buscando la tutela de un sujeto de derechos, conocido como “medio Ambiente”.

Además, el art. 69 de la Ley 99/93, autoriza la intervención de cualquier ciudadano para intervenir en los procesos administrativos ambientales, sin necesidad de demostrar interés alguno, así:

**Artículo 69. Del derecho a intervenir en los procedimientos administrativos ambientales.** Cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno, podrá intervenir en las actuaciones administrativas iniciadas para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente o para la imposición o revocación de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales. El debate queda abierto, para repensar los derechos bioculturales, como parte del proceso de adopción del enfoque integral sobre conservación de la naturaleza y su interdependencia con la especie humana. Esto conlleva a que el principio “el que contamina paga” debe dejar de aplicarse como un paradigma del Derecho ambiental, y modificarse por: “El Desarrollo sostenible no se logra contaminando. Si una tasa, es la contraprestación que se cobra a un particular en el evento de que decida utilizar el servicio público y el Estado está obligado a prestar el servicio público del saneamiento ambiental, debe el Estado, antes que todo,

---

<sup>4</sup>Artículo 4° de la Carta Política, según el cual “En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la Ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales



garantizar un ambiente sano, íntimamente ligado a la vida humana, y no entregar el aire, los recursos hídricos y la naturaleza, bien común de la actual y de las futuras generaciones, para garantizar otros intereses, por encima de la vida, y obviamente, debe evitar vulnerar los derechos de un nuevo sujeto: LA NATURALEZA.

La causa final del Estado, es el bien común, es la causa de las demás causas de la comunidad política (Santiago, 2002, pág. 34). No en vano, la cumbre de Río de Janeiro de 2012, Cumbre de la tierra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo sostenible Río+20, declaró en su punto 39)<sup>5\*</sup>, su compromiso con la Madre tierra y la promoción de la armonía con la naturaleza. A este último compromiso, tiende la ya referida sentencia T-622/16, que coloca un gran signo de interrogación sobre el valor de lo más fácil: pagar por contaminar.

En 1770, Oliver Goldsmith, en su libro “deserted village” (la aldea abandonada), afirmó: “Mal le va al país, presa de inminentes males, cuando la riqueza se acumula y los hombres decaen”. A eso, debe aspirar la raza humana, a no decaer en el cuidado de su planeta.

Cordialmente,

**NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO**

Representante a la Cámara

Departamento de Antioquia

---

<sup>539</sup>. “Reconocemos que el planeta Tierra y sus ecosistemas son nuestro hogar y que “Madre Tierra” es una expresión común en muchos países y regiones, y observamos que algunos países reconocen los derechos de la naturaleza en el contexto de la promoción del desarrollo sostenible. Estamos convencidos de que, para lograr un justo equilibrio entre las necesidades económicas, sociales y ambientales de las generaciones presentes y futuras, es necesario promover la armonía con la naturaleza”.

