

Análisis del marco legal relacionado con la política y los programas de cambio climático en Colombia

Proyecto Transparency for environmental protection: Advocacy and oversight initiatives to tackle corruption in climate governance

Diciembre 2023

Abstract

This document presents the methodology and main findings for Activity No. 2 of Objective 2 for the year 2023. The activity involves analyzing the legal framework related to climate change policy and programs in Colombia, with a special emphasis on local and national entities, fund administration, transparency, and access to information. To achieve this goal, we will first explain the methodology used to review the legal framework. Then, we will identify the main findings that resulted from this exercise.

Introducción

Transparencia por Colombia (TPC) viene aunando esfuerzos desde 2020 para fortalecer el enfoque anticorrupción en la gestión de los recursos naturales en el país. Gracias a ello, en 2023 firmó el Acuerdo Marco de Entendimiento con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) para las vigencias 2023 y 2024, con el que se busca establecer las bases generales de cooperación mutua y entendimiento para el fortalecimiento del enfoque anticorrupción en la gestión administrativa y misional del MADS y del sector ambiente en general. Dentro de los ejes priorizados por las partes se encuentra la identificación de posibles riesgos de corrupción y medidas para su mitigación, dentro de una Ecorregión priorizada por el MADS.

Así, a partir del Acuerdo de subvención firmado por Transparencia Internacional y Transparencia por Colombia el 1 de agosto de 2023 para la implementación del Programa de Integridad de la Gobernanza Climática con fondos de Waverley Street Foundation, se estableció el proyecto *Transparency for environmental protection: Advocacy and oversight initiatives to tackle corruption in climate governance*. Dentro de este se incluyó el Objetivo 2: *identificación de alertas tempranas para prevenir riesgos de corrupción y posibles conflictos de intereses en la aplicación del programa "Ecorregión" en un territorio concreto, centrándose en la participación de las partes interesadas, la transparencia presupuestaria y los mecanismos de supervisión*.

El presente documento presenta la metodología y principales hallazgos para el año 2023 de la actividad No. 2 del objetivo 2, a saber: *el análisis del marco legal relacionado con la política y los programas de cambio climático en Colombia, haciendo especial énfasis en las entidades locales y nacionales, la administración de fondos, la transparencia y el acceso a la información*. Para ello se ofrece una breve explicación sobre la metodología empleada para la revisión normativa, seguido de la identificación de los principales hallazgos que surgieron de este ejercicio.

Metodología

Para la identificación del marco legal relacionado con la política y los programas de cambio climático en Colombia, se optó por una metodología de trabajo que consta de cuatro fases: i) planeación; ii) identificación; iii) revisión; y iv) análisis de la información.

En la **primera fase** se definió qué tipo normativo era necesario revisar, el alcance de la revisión y el formato de presentación de la información. Respecto al tipo de normativa a revisar, se decidió adelantar una revisión normativa en cuatro niveles, así:

1. **Bloque de constitucionalidad:** Incluyó la revisión de los instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad.
2. **Nivel constitucional:** Incluyó la revisión de la constitución.
3. **Nivel legislativo:** Incluyó la revisión de leyes vigentes, de los proyectos de ley que se encuentran en trámite y de los borradores de proyectos de ley que los actores involucrados nos compartan para revisión.
4. **Nivel reglamentario:** Incluyó la revisión de los decretos y resoluciones que reglamenten las leyes relevantes. También se tendrá en cuenta la normativa emitida por las entidades ambientales, sobre todo la del MADS.

Ahora, en cuanto al alcance de la revisión normativa se priorizó la normativa aplicable: **i)** al sector ambiente; y **ii)** a la política y programas de cambio climático.

Adicionalmente, considerando el objetivo del trabajo, se propone enfocarse en las disposiciones relativas a las siguientes categorías y subcategorías:

Categoría	Subcategoría
Transparencia presupuestaria	Planeación del presupuesto
	Ejecución del presupuesto
	Fondos (régimen aplicable, conflictos y administración de recursos)
Acceso a la información	Rendición de cuentas
	Transparencia activa
	Transparencia pasiva
Vigilancia y sanción	Mecanismos de control
	Régimen sancionatorio
	Participación ciudadana

Por último, en relación al formato de planeación se optó por consolidar la normativa relevante en un documento de Excel denominado *matriz de análisis normativo* (ver documento adjunto).

Partiendo de dicha planeación, en la **segunda fase** se realizó una identificación inicial de la normativa relevante para cada uno de los niveles de revisión priorizados. En la **tercera etapa** se adelantó una revisión minuciosa (artículo por artículo) de cada una de las normas identificadas. En caso de que un artículo o parte de este se relacionara con alguna de las categorías y subcategorías priorizadas, este era inmediatamente incluido en la matriz de análisis.

Por último, la **cuarta etapa** consistió la revisión y análisis de la matriz de análisis entre varios miembros del equipo. El trabajo conjunto permitió tener discusiones en las que confluían diferentes puntos de vista, lo que a su vez permitió contar con un análisis sólido sobre la información recopilada.

Cabe resaltar que, salvo por la primera, la ejecución de las mencionadas fases no fue un proceso lineal. La identificación, revisión y análisis de la normativa fue constante. Por ejemplo, a medida que se revisaba una norma, surgían otras que no habían sido previamente identificadas. Además, la evaluación de la información se hacía casi que semanalmente, pues se trataba de un espacio valioso para la identificación de retos y oportunidades de mejora en el desarrollo de la actividad, pero también de puntos que podían ser de utilidad para los demás equipos involucrados en el proyecto.

Análisis del marco legal relacionado con la política y los programas de cambio climático en Colombia

En el marco de la actividad No. 2 del objetivo 2 del proyecto *Transparency for environmental protection: Advocacy and oversight initiatives to tackle corruption in climate governance*, se realizó la revisión de 13 instrumentos internacionales, 43 leyes, 72 decretos, 7 resoluciones y 3 documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)¹. Considerando el objetivo del proyecto y de la actividad, así como las categorías y subcategorías definidas, se priorizaron 825 disposiciones provenientes de 138 instrumentos normativos.

A continuación, se presentan los principales hallazgos del análisis del marco legal relacionado con la política y los programas de cambio climático en Colombia.

1. Hiper-regulación ambiental aplicable a la política y los programas de cambio climático en Colombia. A la fecha se han expedido más de 200 instrumentos normativos aplicables al sector ambiental que van desde disposiciones generales, como lineamientos

¹ Son documentos de política pública que se elaboran con el fin de solucionar problemáticas transversales en cuya solución participan varios sectores y cuya formulación es coordinada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social que fue creado por la Ley 19 de 1958 y es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país.

y principios orientadores de las actividades de prevención, restauración, rehabilitación y recuperación ecológica, hasta disposiciones específicas que responden a contextos o circunstancias determinadas.

Ante pocos esfuerzos claros y contundentes de fortalecimiento institucional, esta hiper-regulación se genera para la institucionalidad importantes retos en materia de cumplimiento de las normas como, por ejemplo:

- Para los funcionarios públicos es difícil identificar el marco normativo que deberían considerar en cada situación particular.
- Las entidades públicas no cuentan con la capacidad en talento humano para garantizar la supervisión de cada una de las disposiciones, por lo que muchas de ellas pueden quedarse sin implementación.
- La ciudadanía presenta dificultades para el seguimiento al cumplimiento de dicha normativa por parte de los tomadores de decisiones.

Es importante considerar que la estricta regulación ambiental y la falta de mecanismos de control efectivos, podrían constituir un incentivo para que los individuos busquen formas de evadir las normas.

- 2. Multiplicidad de entidades emisoras de normativa aplicable a la política y los programas de cambio climático en Colombia.** En el desarrollo de la actividad se evidenció que la normativa aplicable no se agota en aquella expedida por el MADS o por las demás entidades vinculadas al sector ambiente, sino que se extiende a la expedida por otros sectores tales como agricultura, salud, vivienda, telecomunicaciones, gestión del riesgo, entre otros.

Como cada sector expide la normativa frente a los asuntos de su competencia que tienen incidencia en el medio ambiente, muchas veces la normativa que expidan varias entidades sobre un mismo asunto no se complementa entre sí y, en algunos casos, se contradice, generando así problemas de implementación. Por ejemplo, si ocurre un suceso que amenace el medio ambiente, cada una de las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional de Riesgos podría expedir normativa para gestionar el riesgo ambiental sin articularse con las demás.

- 3. Falta de claridad sobre quiénes recaen algunas de las obligaciones asociadas a la política y los programas de cambio climático en Colombia, así como sobre los mecanismos de articulación entre los diferentes actores que tienen funciones y competencias frente a los mismos asuntos.** Estos vacíos repercuten en la eficacia de la gestión del sector ambiente, pero también pueden derivar en riesgos de corrupción asociados a la falta de control efectivo, discrecionalidad en la toma de decisiones y opacidad de la información, por mencionar algunos ejemplos.