



Bogotá D.C., febrero 28 de 2019

Honorables Congresistas de la República

Congreso de la República de Colombia

Ciudad

E. S. D.

Asunto: Análisis y recomendaciones de la Clínica Jurídica de Medio Ambiente y Salud Pública (MASP) de la Universidad de los Andes a las bases y propuesta de articulado del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

La Clínica Jurídica de Medio Ambiente y Salud Pública (MASP) de la Universidad de los Andes tiene como objetivo la defensa de los derechos relacionados con la protección y promoción del medio ambiente y la salud pública, no sólo mediante el uso de acciones jurídicas que promuevan el diálogo y la colaboración entre los diversos actores que inciden y participan en las diferentes políticas públicas nacionales, regionales y municipales, sino mediante todo tipo de acciones que nos permitan incidir en la protección de los derechos colectivos de comunidades vulnerables.

En virtud de esto hicimos un análisis de las bases y la propuesta de articulado al Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 con el objetivo de hacer unas recomendaciones que ayudan a complementar el trabajo realizado por el Departamento Nacional de Planeación –DNP- y las diferentes entidades que participaron en su construcción.

Por esto muy respetuosamente le solicitamos al H. Congreso de la República que acepte estas recomendaciones y las analice dentro de las comisiones legislativas respectivas.

Se comenzará por exponer el análisis y las recomendaciones en los i) asuntos ambientales y posteriormente de ii) salud pública.



I. COMENTARIOS DE LA CLÍNICA JURÍDICA MASP DE LA UNIVERSIDAD DE LOS ANDES AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022 EN TEMAS AMBIENTALES

COMENTARIOS DE LA CLÍNICA JURÍDICA DE MEDIO AMBIENTE Y SALUD PÚBLICA – MASP DE LA UNIVERSIDAD DE LOS ANDES AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022		
<u>Ambiente</u>		
Artículo	Comentario	Propuesta
3	El nombre de <i>producir conservando</i> y <i>conservar produciendo</i> es vago y confuso.	Centrar el lema en el manejo de residuos, para lo cual se propone materializar una política concreta que integre un modelo de economía básica para el ámbito de la producción de materiales plásticos, con icopor y, en general, aquellos que no pueden volverse a utilizar. Así, será posible que las empresas logren avanzar en generar productos que no terminen impactando negativamente nuestros ecosistemas a la par con una cultura ciudadana más amigable con el entorno. Esto, debe estar ligado con el sistema de generación de basuras y disposición de materiales a nivel nacional.
4	El presupuesto para el <i>Pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades</i> es 6 veces más que presupuesto para el <i>Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo</i> .	Es necesario destinar más recursos para el sector ambiental.
6	Establece un procedimiento para la solicitud del Contrato de Acceso a Recursos Genéticos y Productos Derivados, el cual establece la legalización de las actividades de investigación que se venía realizando sin los permisos establecidos en la normativa ambiental, inclusive aquellos que no contaban con los permisos de colecta exigidos para tal fin. La norma establece una	<p>Esta norma es problemática en la medida en que da vía libre para que investigadores con intereses económicos extraigan la información genética de los recursos con que cuenta la Nación sin ningún tipo de regulación, pues inclusive se autoriza la realización de estas actividades sin autorizaciones.</p> <p>Esto puede generar que ciertas personas extraigan los saberes ancestrales de las comunidades en los territorios sobre plantas y animales, con intereses comerciales. Además, esta norma desconoce abiertamente las obligaciones internacionales adquiridas por Colombia en el</p>



	<p>especie de “indulto” para aquellas personas que han venido haciendo actividades de extracción de recursos biológicos. Así mismo establece que estas personas pueden seguir haciendo recolección de recursos biológicos SIN autorización hasta que se lleven a cabo los trámites establecidos en el mismo art. 6.</p>	<p>marco del Convenio sobre Diversidad Biológica.</p> <p>La sugerencia es ser más riguroso con el artículo para que no limite la investigación científica con fines académicos, pero que tampoco caiga en lo mencionado arriba.</p>
7	<p>En el artículo que modifican el régimen de adjudicación se establece que no se podrán adjudicar los baldíos de las áreas de reserva forestal salvo los que considere el Gobierno nacional.</p>	<p>No dejar en libertad la toma de decisión frente a los baldíos por parte del gobierno nacional. Es decir, eliminar el: [...], <u>salvo aquellos que a consideración del Gobierno nacional</u>, [...].</p>
8	<p>En principio parece ser una solución a la ocupación de áreas protegidas, no obstante, ésta desconoce los conflictos que trascienden a la mera ocupación. Es decir, supone que los únicos que habitan las zonas de especial protección ambiental, o con los que se puede negociar, son campesinos no armados que dependen de su actividad cultural y/o agrícola, en dichas zonas. Sin embargo, la realidad de Colombia es distinta pues, tal y como se pudo observar en el evento Campesinos en Parques Nacionales Naturales¹, gran parte de quienes ocupan dichas zonas son terratenientes armados que han amenazado a quienes habitan estas zonas para que se dediquen a la producción de coca o, son colonos agrícolas que deforestan</p>	<p>Se propone que la negociación con la población que habita, ocupa o explota las áreas protegidas, sea diferenciada. Es decir, que el tratamiento responda a las realidades de quienes se encuentran en este territorio, pues no se le puede exigir lo mismo a un campesino que verdaderamente depende de la explotación artesanal o tradicional de ese terreno, que a un agente al margen de la ley que explote la tierra para los cultivos ilícitos, minería ilegal, entre otros. Esto, dado que el primero es más vulnerable que el segundo, y su supervivencia casi que depende de la producción o actividad que tiene en dichas zonas.</p>

¹ Realizado por la Universidad de los Andes y la Universidad Javeriana en agosto de 2018.



	<p>para establecer su propio cultivo. Por tanto, deberían tenerse medidas diferenciadas dependiendo del actor al que se esté enfrentado el Estado, con el fin de poder regular y proteger estas zonas de especial protección ambiental.</p> <p>Por otro lado, aunque no hay una mención expresa a los programas de reconversión y sustitución de actividades productivas en páramos - introducidos en la Ley 1930- sí se menciona en el art. 8 que las entidades públicas podrán celebrar acuerdos con la población campesina que habite o realice o realice usos en áreas de especial importancia ecológica con el objetivo de regularizar dichas actividades.</p>	<p>El Plan Nacional de Desarrollo carece de puntos y disposiciones sustanciales para la protección de los páramos en el país. En primera medida olvida la reglamentación por parte del MinAmbiente de la Ley 1930 del 2018. Como consecuencia de esto deja en suspenso las acciones institucionales para la conservación de estos ecosistemas. Cuando se contrasta las bases del PND con el proyecto de ley definitivo se puede identificar el abismo que los separa. En el primero hay un tratamiento cuidadoso de la materia, así como también se establecen obligaciones concretas a autoridades determinadas para los distintos programas, planes y acciones que se deben realizar en los páramos. Del mismo modo, en las bases del PND hay una selección de los ecosistemas de páramos por departamentos y hay planes concretos frente a cada uno de ellos. Ahora, en el proyecto de ley que propone el gobierno para el PND no existe una ruta de acción clara frente a los páramos. Hay superficialmente una mención a la regulación de actividades campesinas en áreas de especial importancia ecológica (Art.8). En este punto se omite mencionar las dinámicas participativas que deben mediar este proceso. Tampoco hay referencias a los programas educativos ambientales que están incluidos en la Ley 1930/2018 y en la Ley 1549/2012. Igualmente se omite mencionar el componente de asociatividad que trae la ley de páramos.</p>
<p>16</p>	<p>De acuerdo con la redacción del artículo se puede ver que no se aumentan los recursos de las CAR. Los recursos constituyen rentas propias de estas autoridades municipales y las CAR por lo que no ingresarán al Fondo Nacional Ambiental – FONAM.</p> <p>Por otro lado, específicamente establece que los recursos del sector hidroeléctrico que sean destinados a la conservación de páramos corresponden a las Corporaciones Autónomas</p>	<p>Aumentar el presupuesto de las CAR por medio del presupuesto nacional, teniendo en cuenta las crecientes funciones de vigilancia y control de estas instituciones en cada región.</p> <p>En este punto se recomienda tener en cuenta el proyecto de Decreto con el que cuenta el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) para modificar los artículos 23, 24 y 25 de la Ley 1930 de 2018 y el Decreto 1076 de 2015. Este proyecto de decreto fue realizado con el apoyo de Parques Nacionales Naturales (PNN), Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y ONG para solucionar problemas que suscitaron la parte de financiación de la Ley</p>



	<p>Regionales y a los municipios y, por lo tanto, no ingresarán al Fondo Nacional Ambiental (FONAM). Del mismo modo establece que los recursos correspondientes a Parques Nacionales Naturales ingresarán al FONAM -subcuenta para la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales-. Estos recursos se destinarán exclusivamente a la preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento de los páramos.</p>	<p>1930 de 2018. El proyecto de Decreto propone modificar dos principales puntos: Acorde a una fórmula ya estipulada, se define la distribución de los recursos provenientes de hidroeléctricas en dado caso de que la zona del páramo tenga jurisdicciones asociadas a más de una CAR o municipio. Estipula que las CAR cuya transferencia de hidroeléctricas sea mayor o igual al 50% de sus ingresos corrientes, la transferencia que hagan al FONAM no será mayor al 5% del valor del recaudo por concepto de transferencia del sector eléctrico. De igual manera busca solucionar otros problemas asociados a los recursos para la protección de los páramos. Es importante que se tenga esta propuesta en cuenta y no que simplemente la solución con respecto a los recursos destinados a la protección de los páramos en Colombia sea regresar a que las CAR tengan total autoridad sobre estos recursos. Además, es una propuesta de Decreto elaborada en conjunto con distintos actores, por lo cual está legitimada.</p>
<p>18</p>	<p>Flexibilizan la formalización de la minería tradicional al no exigir el estudio de impacto ambiental para el licenciamiento ambiental, pero sí exigir plan de manejo ambiental. La función de los dos es diferente y no es posible un plan de manejo sin un estudio de impacto.</p> <p>Adicionalmente, se estipula que las actividades de explotación minera que pretendan obtener un título minero formal, deberá tramitar la licencia ambiental, para lo cual el interesado deberá hacer el Estudio de Impacto Ambiental correspondiente, el cual radicará junto con la solicitud de licencia ambiental a la autoridad ambiental, la cual deberá responder a la solicitud en un plazo no mayor a 30 días. Lo anterior, es preocupante en la medida en que no es un tiempo</p>	<p>Es necesario tener un mayor análisis en este punto, de tal manera que, con miras de facilitar la minería artesanal, no se esté fomentando la minería ilegal.</p> <p>Adicionalmente, es necesario evaluar cómo llevar un registro de los mineros artesanales.</p>



	<p>suficiente para que la autoridad ambiental tome una decisión apropiada, con la información suficiente y contexto del caso particular.</p>	
21	<p>30 años es demasiado tiempo para permitir la prórroga de una concesión minera, teniendo en cuenta que es un proyecto que ya debe estar en ejecución.</p>	<p>Acortar el tiempo de prórroga de una concesión minera si no está debidamente justificada los 30 años o, en su defecto, generar una forma de calcular la prórroga según el caso.</p>
29	<p>En el PND no puede hacer modificaciones ni añadidas al régimen correctivo y sancionatorio. El PND está estructurado para definir el plan de inversión y el manejo de recursos nacionales.</p>	
75	<p>Se busca financiar el transporte y cómo se piensan cubrir los costos. Sin embargo, no es claro a qué se refiere con un transporte colectivo: ¿qué implica?, ¿cuál sistema motor se utilizará? ¿en qué plazo? (Se limita un poco a decir que será cero emisiones, eléctricos, etc. pero realmente la enunciación no queda materializada en propuestas concretas).</p>	<p>Una forma de clarificar lo anterior, es escribir puntos concretos frente a propuestas más claras sobre cómo operaría el concepto de sostenible y cómo se diferencia en cada ciudad la implementación de los planes. No es lo mismo implementar un cambio de buses o articulados en Bogotá, que en una ciudad secundaria del país (infraestructura, número poblacional, índices de polución, presupuesto).</p>
76	<p>El artículo se limita a fijar condiciones que deberán ser cumplidas por aquellos sistemas que pretendan ser cofinanciados por el Gobierno nacional. Ahora bien, la explicitación de tales requerimientos no brinda información relativa al compromiso por parte de la administración central de cara a</p>	<p>Se propone que exista un verdadero lineamiento de política pública en materia de sostenibilidad de la prestación del servicio de transporte. Lo anterior, con el fin de integrar la esfera <i>planeta</i>, explicitada en las bases del Plan Nacional de Desarrollo, en el carácter vinculante del articulado propuesto. En suma, no basta con la mera percepción del lleno de requisitos, sino que el Gobierno nacional debe efectuar un estudio sectorial que responda a las características contextuales propias de cada sistema de transporte y, a partir de allí, poder entrar a mirar la</p>



	<p>la efectiva prestación de un servicio público de calidad. En contrapunto, y con respecto a lo dicho en el literal anterior, esta disposición no describe, siquiera, los conceptos de transporte masivo o colectivo. Incluso, en el articulado se evidencia que el Gobierno nacional sólo se limitará a verificar la existencia de planes de sostenibilidad para el acceso al monto de cofinanciación, pero no establece lo que se debe entender por la misma, ni preceptúa algún criterio de rigurosidad a la hora de estudiar la propuesta de las autoridades territoriales, municipales o distritales. En síntesis, no se encuentra en el documento un plan de política pública que, a su turno, logre estructurar un programa tendiente al desarrollo sostenible en materia de transporte -sólo se hace mención de algunos objetivos o requisitos; sin entrar a profundizar en el carácter estructural que implicaría una regulación medioambiental en esta materia-.</p>	<p>cofinanciación presupuestal en aras de cumplir con el Pacto de Sostenibilidad. En resumidas cuentas, se trata de implementar el deber conjunto, preceptuado en el artículo 5 de la Ley 105 de 1993, entre la administración central y las autoridades sectoriales y regionales.</p>
<p>159</p>	<p>Este artículo está encaminado a establecer los sistemas de financiación para el Servicio Público Domiciliario de Energía Eléctrica en Zonas no Interconectadas. En el mismo no se hace mención a la posibilidad de incentivar sistemas alternativos de generación de electricidad, por el contrario, incentiva la ampliación de las redes de interconexión a las zonas</p>	<p>Resulta indispensable que en la norma se plantee un mecanismo de incentivo para la generación de energías alternativas, como la energía fotovoltaica y eólica, en las comunidades de zonas no interconectadas. Lo anterior en la medida en que la generación de electricidad de manera directa en estas comunidades, es una forma de contribuir a la reducción de las afectaciones ambientales que implica la construcción de infraestructura para la transmisión de electricidad.</p>



	<p>rurales mediante líneas y tendidos eléctricos.</p> <p>Esto es problemático en la medida en que la instalación de la infraestructura para la conducción de electricidad implica la afectación de ecosistemas en zonas estratégicas, especialmente cuando las comunidades se encuentran muy alejadas de las plantas generadoras de electricidad.</p>	
<p>183</p>	<p>En este artículo se encuentran las derogatorias que realiza el PND. Una de las normas derogadas es el art. 173 de la ley 1753 de 2015 mediante la cual se estableció el plan de desarrollo vigente. En la norma derogada se establece el plazo para realizar la delimitación de los páramos y la prohibición de “actividades agropecuarias, de exploración o explotación de recursos naturales no renovables y construcción de refinerías de hidrocarburos”. Conforme a esta directriz establecida en el PND 2014-2018 se expidió la ley 1930 de 2018 relacionada con la gestión de los páramos.</p> <p>Esta norma es de gran importancia para la protección de los ecosistemas de páramos, por lo que su derogatoria resulta absolutamente inconveniente.</p>	<p>Eliminar el art. 173 de la ley 1753 de 2015 de la lista de derogatorias expresas establecidas en el art. 183 de proyecto de Plan Nacional de Desarrollo dada su absoluta inconveniencia para la protección de los ecosistemas de páramo. Además, porque la eliminación de esta norma va en absoluta contradicción con las metas establecidas en las bases del Plan Nacional de Desarrollo.</p>



Además de lo anterior, desde la Clínica Jurídica de Medio Ambiente y Salud Pública de la Universidad de los Andes sugerimos las siguientes adiciones al Plan Nacional de Desarrollo desde el enfoque ambiental:

1. Deforestación:

La meta de deforestación que estableció las bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018 - 2022 no soluciona el problema y lo deja igual o peor como está, puesto que el indicador establece ‘Crecimiento de la deforestación a nivel nacional respecto al año anterior’. Esto significa que el Gobierno se compromete a no permitir deforestar ni una hectárea más comparada con el 2017, es decir que a 2022 estaríamos deforestando un área mayor que las 219.000 hectáreas que se deforestaron ese año, es decir es un retroceso. Se recomienda cambiar este indicador para que la deforestación neta sea 0% de acuerdo a los compromisos nacionales e internacionales adquiridos por el Estado colombiano.

2. Calidad del aire:

Artículo tentativo de calidad del aire en sistemas de transporte público:

2.1. El Gobierno nacional, en conjunto con las autoridades de las distintas jurisdicciones territoriales, deberá presentar un plan estructural de ejecución para garantizar el cumplimiento de lo preceptuado en los artículos 2, 3, 4 y 5 de la Ley 105 de 1993. Dicho plan debe presentarse en un lapso no mayor a 6 (seis) meses, contados a partir de la entrada en vigencia del Plan Nacional de Desarrollo.

2.2. El Gobierno nacional, en conjunto con las autoridades de las distintas jurisdicciones territoriales, deberá vigilar y asegurar el cumplimiento de los artículos precitados en la disposición inmediatamente anterior. Asimismo, deberá estructurar un plan de política pública en materia de calidad del aire y fijar la porción del presupuesto necesario para cumplir con las obligaciones internacionales y nacionales que se han expedido en dicha materia.

3. Reformas a entidades estatales

Es de resaltar que en el articulado del PND no se enfatiza en reformas estructurales a la Autoridad de Licencias Ambientales (ANLA), entidad con graves problemas de seguimiento



y concesión de licencias ambientales y en la toma de decisiones pronta y oportuna. En las bases del PND, solamente se hace una mención superficial a la creación de una Misión sobre Licenciamiento Ambiental, que resulte en recomendaciones estratégicas para mejorar la efectividad de este instrumento.

4. Protección de defensores y defensoras sociales y ambientales

En el articulado del PND no se menciona la importancia de la problemática de protección a líderes sociales ambientales, en las bases de este mínimamente se llega a hacer referencia a defensores de derechos humanos. Es importante incluir en la agenda legislativa la necesidad de priorizar el tema de líderes sociales en el país. Es importante dejar establecido la obligación para Colombia de firmar y ratificar el Acuerdo de Escazú, para lograr el acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales y la protección de los defensores ambientales.

5. Exploración y Explotación de Yacimientos No Convencionales mediante Fracking

Hace unas semanas se lanzó el Informe realizado por la Comisión Interdisciplinaria para determinar si es viable o no ejecutar la exploración y explotación de yacimientos no convencionales (Fracking) en Colombia, el cual fue solicitado por el Ministerio de Minas y Energías y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a finales del 2018. En este Informe se concluyó que, ante la inexistencia de información para tomar una decisión clara acerca de la viabilidad o no de esta práctica, es necesario realizar unos proyectos pilotos de investigación (PPI), con el fin de cerrar la brecha en los derechos de acceso expresada por la Comisión. No obstante, antes de iniciar con estos pilotos es necesario cumplir con unos requisitos, a saber: a) mejorar la transparencia y el acceso a la información; b) crear una licencia social, la cual garantizará el derecho a la participación efectiva de las comunidades; y c) fortalecer las capacidades institucionales para hacer seguimiento, control y vigilancia de los proyectos.

Teniendo en cuenta estas recomendaciones, la transición energética y los posibles y potenciales daños socio-ambientales que traería el Fracking en el país es necesario aplicar el principio de precaución² sobre este método y prohibirlo expresamente en las bases y en el articulado del PND. Subsidiariamente solicitamos una moratoria sobre su aplicación o que se establezca expresamente en el PND las medidas que el país debe tomar para fortalecer la

²Interamerican Association for Environmental Defense (AIDA). Recuperado el 25 de febrero de 2019 de <https://aida-americas.org/es/principio-de-precauci-n-herramienta-jur-dica-ante-los-impactos-del-fracking>



capacidad institucional, consultar a las comunidades (licencia social) y disponer de la información necesaria para iniciar los PPI.

6. Fuerza de Reacción Integral Ambiental (FRIA)

En las bases del PND, se estipula la configuración de la Fuerza de Reacción Integral Ambiental (FRIA) como una forma de hacerle control y seguimiento a problemáticas ambientales como la deforestación, por medio de una estrategia de control territorial. Si bien no se da mucha información al respecto, es preocupante el cómo piensa funcionar la FRIA, pues su función implicaría aumentar las problemáticas socioambientales en los territorios.

7. Páramos

7.1. Los Páramos en las bases del PND:

En la sección IV. *Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo* se establece que “la agenda de sostenibilidad es transversal al desarrollo e impulsa acciones que permitan el equilibrio entre la conservación y la producción”. Más específicamente en el punto B. *Biodiversidad y riqueza natural: activos estratégicos de la Nación* se comienzan a mencionar las cifras de deforestación de los páramos (17%) en los últimos 20 años. Se atribuye este fenómeno a la expansión desordenada de la frontera agrícola, el acaparamiento de tierras y las debilidades para ejercer control territorial frente al aumento de actividades ilegales asociadas a la extracción y explotación ilícita de minerales, cultivos de uso ilícito y la extracción ilícita de recursos naturales. Ahí mismo se reconoce la importancia estratégica de los páramos en el abastecimiento de agua.

7.2. Listado de las acciones concretas frente a los páramos en las bases del PND:

1. MinAmbiente avanzará en la reglamentación de la Ley 1930 de 2018. (Pág.413)
2. Asimismo, desde el DNP de la mano de MinAmbiente, MinAgricultura, MinMinas, MinCit, entre otros, formularán una política pública para la intervención integral de los páramos que cuente con la participación de las entidades territoriales y las comunidades (Pág.413).
3. MinAgricultura implementará un programa de ordenamiento productivo y desarrollo de actividades sostenibles en páramos que incluya procesos de reconversión con énfasis en cultivos de cebolla, papa y producción de leche, entre otros. (Pág.413)



4. Protección a la fábrica natural de agua del país por medio de la protección de ríos y de páramos (Pág. 1012)
5. Diseño e implementación de instrumentos de manejo ambiental de protección de los ecosistemas estratégicos de páramo, así como promoción de actividades productivas que garanticen el abastecimiento del recurso hídrico y demás servicios ambientales. (Pág. 1017)

Del mismo modo en las bases del PND hay una lista de las actividades específicas que se desarrollarán en los ecosistemas de páramo específicos:

Región/ Departamento	Estrategia
Región Central	Restauración de páramos (Pag. A-22)
Cundinamarca	Conservación y aprovechamiento del Páramo de Sumapaz (Pág. A-26)
Tolima	Control de ecosistemas estratégicos- Páramo de las Hermosas (Pág. A-29).
Región de los Santanderes	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de manejo ambiental sistema de páramos (Santurbán) (Pág. A-31). Implementación de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático en el páramo de Santurbán y Almorzadero. - Zonificación y plan de manejo del Páramo Almorzadero (Ibíd.)
Arauca	Construcción de un centro de ciencia y tecnología, con énfasis en biodiversidad del subparamo (Sarare)
Casanare	Implementación de estrategias para la protección y conservación de ecosistemas de páramo en el departamento de Casanare Adquisición de predios, protección, conservación y manejo de cuencas hidrográficas que nacen en páramos

No obstante, el Plan Nacional de Desarrollo carece de puntos y disposiciones sustanciales para la protección de los páramos en el país. Del mismo modo deja en suspenso las acciones institucionales para la protección y conservación de los páramos. Dichas afirmaciones son posibles cuando se contrasta las bases del PND con el proyecto de ley definitivo. En el primero hay un tratamiento cuidadoso de la materia, así como también se establecen obligaciones concretas a autoridades determinadas para los distintos programas, planes y acciones que se deben realizar en los páramos. Del mismo modo, en las bases del PND hay una selección de los ecosistemas de páramos por departamentos y hay unos planes concretos frente a cada uno de ellos. Ahora, en el proyecto de ley que propone el gobierno para el PND no existe una ruta de acción clara frente a los páramos. Hay superficialmente



una mención que hace referencia a los recursos recaudados de las hidroeléctricas y hay una mención a la regulación de actividades campesinas en áreas de especial importancia ecológica. En este punto se omite mencionar las dinámicas participativas que deben mediar este proceso. Tampoco se mencionan los programas de reconversión y sustitución de actividades productivas en los páramos; tampoco hay referencias a los programas educativos ambientales que están incluidos en la Ley 1930/2018 y en la Ley 1549/2012.

II. COMENTARIOS DE LA CLÍNICA JURÍDICA MASP DE LA UNIVERSIDAD DE LOS ANDES AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022 EN TEMAS DE SALUD PÚBLICA

COMENTARIOS DE LA CLÍNICA JURÍDICA DE MEDIO AMBIENTE Y SALUD PÚBLICA – MASP- DE LA UNIVERSIDAD DE LOS ANDES AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022	
Salud pública	
Artículo	Comentario
<p>128</p> <p>43.2.9. Garantizar la contratación y el seguimiento del subsidio a la oferta, entendido como la cofinanciación de la operación de la prestación de servicios y tecnologías en salud en zonas alejadas o de difícil acceso, a través de instituciones públicas o infraestructura pública administrada por terceros ubicadas en esas zonas, que sean monopolio en servicios trazadores y no sostenibles por venta de servicios, de conformidad con los criterios establecidos por el Gobierno Nacional. Los subsidios a la oferta se financiarán con recursos del Sistema General de Participaciones y con los recursos propios de la entidad territorial.</p> <p>43.2.10. Realizar la verificación, control y pago de los servicios y tecnologías no financiados con cargo a la UPC de los afiliados al régimen subsidiado de su jurisdicción, prestados hasta el 31 de diciembre de 2019, para tal efecto podrán utilizar los recursos provenientes de los ingresos corrientes de libre destinación, rentas cedidas, excedentes de las rentas cedidas, saldos de las cuentas maestras del régimen subsidiado en salud, excedentes del SGP de Salud Pública, excedentes y saldos no comprometidos con destino a la prestación de servicios en lo no cubierto con subsidios a la demanda del SGP y los recursos de transferencias realizados por el Ministerio de Salud y Protección Social con cargo a los recursos del Fosyga de vigencias anteriores y del Sistema General de Regalías.</p> <p>43.2.11 Financiar con los recursos propios, si lo considera pertinente, los gastos derivados de la atención en salud de la población migrante.</p>	<p>Es necesario agrega nuevas obligaciones a cargo de los departamentos, lo cual es positivo para la consecución de los objetivos antes analizados, donde las entidades territoriales juegan un rol determinante. Sin embargo, frente al punto 43.2.11 que se añade, no es claro que ocurre en aquellos departamentos donde evidentemente existe un gran flujo de población migrante y donde no cuentan con los recursos para asegurar su atención. Esta disposición pretende materializar la atención en zonas fronterizas pero no</p>

13



	<p>señala cómo solucionar el gran problema de recursos, que es en últimas lo que garantiza la atención a esta población.</p>
<p>ARTÍCULO 131°. DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL COMPONENTE DE SALUD PÚBLICA Y SUBSIDIOS A LA OFERTA. Modifíquese el artículo 52 de la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 52. DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL COMPONENTE DE SALUD PÚBLICA Y SUBSIDIOS A LA OFERTA. Este componente comprende dos subcomponentes: el subcomponente de acciones de salud pública y el subcomponente de subsidio a la oferta. Los recursos correspondientes al componente de salud pública y subsidios a la oferta se distribuirán así:</p> <p>52.1 El 75% se destinará al subcomponente de Acciones de Salud Pública, y se distribuirá a cada entidad territorial de acuerdo al resultado de la sumatoria de siguientes criterios: población, porcentaje de pobreza de cada entidad territorial, ruralidad, densidad poblacional y eficiencia administrativa. Se entenderá como eficiencia administrativa el mayor o menor cumplimiento en metas prioritarias de salud pública, medidas por indicadores trazadores.</p> <p>Los departamentos recibirán el 45% de los recursos destinados a este subcomponente para financiar las acciones de salud pública de su competencia, la operación y mantenimiento de los laboratorios de salud pública y el 100% de los asignados a las áreas no municipalizadas. Los municipios y distritos recibirán el 55% de los recursos asignados a este componente, con excepción del Distrito Capital que recibirá el 100%.</p> <p>En todo caso, con recursos del subcomponente de salud pública de la asignación de salud del Sistema General de Participaciones no se podrán financiar gastos de funcionamiento como los de personal, generales y otras transferencias.</p> <p>El Ministerio de Salud y Protección Social deberá diseñar e implementar los sistemas de monitoreo en línea que den cuenta del uso eficiente de los recursos y los resultados en salud, acorde con las acciones de salud pública priorizadas. Para lo cual los departamentos y municipios deberán reportar la información que corresponda.</p> <p>Los departamentos, distritos y municipios podrán establecer convenios de asociación para la ejecución de los recursos, en función de los planes territoriales de salud pública de intervenciones colectivas, en especial los objetivos y metas</p>	<p>En los artículos transcritos se ven importantes modificaciones a la Ley 715 de 2001, pues incluye factores relevantes a la hora de definir la distribución de recursos en los entes territoriales y se agrega el elemento de control y vigilancia del manejo de estos fondos, con los sistemas de monitoreo que para ello deba crear el Ministerio de Salud. Igualmente se agrega la clasificación entre el subcomponente de acciones de salud pública y el de subsidio a la oferta, pues en la Ley 715 no se contemplaba los subsidios a la oferta. Esto permite llegar a zonas alejadas y de difícil acceso, lo que materializa la universalidad que se pretende.</p>



<p>priorizadas en el respectivo territorio.</p> <p>52.2 El 25% se destinará al subcomponente de subsidio a la oferta. Este porcentaje tendrá la siguiente distribución:</p> <p>El subsidio a la oferta se define como una asignación de recursos para concurrir en la financiación de la operación de la prestación de servicios efectuada por instituciones públicas o infraestructura pública administrada por terceros, ubicadas en zonas alejadas o de difícil acceso que sean monopolio en servicios trazadores y no sostenibles por venta de servicios.</p> <p>Los recursos para financiar el subcomponente de subsidio a la oferta se distribuirán entre los municipios y distritos certificados y los departamentos con instituciones de prestación de servicios de que trata el inciso anterior, de conformidad con los siguientes criterios: población total, porcentaje de pobreza de cada entidad territorial, ruralidad y densidad poblacional.</p>	
<p>ARTÍCULO 132º. PAGO DE SERVICIOS Y TECNOLOGÍAS DE USUARIOS NO AFILIADOS. A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, cuando una persona requiera atención en salud y no esté afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud, los Departamentos, Municipios y Distritos, en coordinación con las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y con las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) públicas y privadas de su jurisdicción, deberán identificar y afiliarse al régimen subsidiado a la población pobre no afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno nacional. Si la persona tiene capacidad de pago cancelará el servicio y se le establecerá contacto con la EPS del régimen contributivo de su preferencia.</p> <p>Los gastos en salud que se deriven de la atención a población pobre que no haya surtido el proceso de afiliación definido en el presente artículo y en el reglamento, serán asumidos por las entidades territoriales, de acuerdo con el reglamento que expida el Gobierno nacional.</p> <p>En caso de la población migrante el Gobierno nacional podrá cofinanciar los gastos derivados de la atención en salud, de conformidad con el procedimiento que para el efecto se defina</p>	<p>Es una disposición legal positiva pues busca garantizar la atención de las personas, así no estén afiliadas al SGSS. Lo anterior ayuda, por una parte, a consolidar la información real de las personas que actualmente no están afiliadas al sistema y por otra, garantiza el derecho fundamental de la salud en las condiciones de equidad que se pretenden.</p>
<p style="text-align: center;">133, 134, 135, 136</p>	<p>Se incluye disposiciones sobre la sostenibilidad financiera y la eficiencia del gasto antes no contemplados en la Ley 715 de 2001.</p>



	<p>Respecto a esto, se hacen los comentarios que se desarrollaron al final de este documento.</p>
<p>ARTÍCULO 137°. INCENTIVOS A LA CALIDAD Y LOS RESULTADOS EN SALUD. Con el fin de obtener una mejor calidad y mayores resultados del Sistema General de Seguridad Social en Salud, el Gobierno Nacional diseñará los incentivos monetarios, de reconocimiento social y empresarial para los distintos actores del sistema de salud. Lo anterior, se hará con cargo a los recursos para desarrollo de las actividades de promoción y prevención proveniente de la cotización de los afiliados al régimen contributivo para aplicar al sistema de salud.</p>	<p>Esto podría llevar a consecuencias positivas donde no solo se impulsa la competitividad en el mercado, sino que además se premia la calidad.</p>
<p>ARTÍCULO 139°. INTEGRANTES DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD. Adiciónese el siguiente numeral al artículo 155 de la Ley 100 de 1993, así:</p> <p>8. Operadores logísticos de tecnologías en salud y gestores farmacéuticos.</p> <p>El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará los requisitos financieros y de operación de los agentes de los que trata este numeral. La Superintendencia de Industria y Comercio, en el desarrollo de sus funciones, garantizará la libre y leal competencia económica, mediante la prohibición de actos y conductas de competencia desleal.</p>	<p>Con la creación de esta nueva figura, se busca regular el mercado de los medicamentos y la actividad de investigación clínica, como se analizó en las bases del Plan. Esto también podría repercutir en la eficiencia de este sector y en la eliminación de los trámites administrativos que hoy perjudican estas actividades.</p>

En términos generales el tratamiento que se le dio a la salud en las bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) es amplia e involucra diferentes elementos, sin embargo, en el documento final se restringe a unos pocos artículos contenidos en la *SUBSECCIÓN 4. EQUIDAD EN LA SALUD*, desde el artículo 127 al 141. Por lo anterior, resulta necesario analizar los dos documentos para entender el tratamiento que se le pretende dar en los próximos años.

La propuesta del PND, de acuerdo a las bases publicadas, respecto a la salud, plantea “la necesidad de alcanzar un consenso sobre una visión de largo plazo del sistema de salud,



centrada en la atención de calidad al paciente, con cobertura universal sostenible financieramente y acciones de salud pública consistentes con el cambio social, demográfico y epidemiológico que enfrenta Colombia” (Bases PND, Pg.180).

En primer lugar, una consideración que llama la atención de las bases del PND es que categorizan en dos grandes grupos los temas relacionados con la salud:

“(1) aquellos que por ser propios de la prestación de los servicios de salud es posible gestionarlos desde el sistema de salud; y (2) aquellos que, por su naturaleza intersectorial, deben ser intervenidos con acciones colectivas (p. ej. La desnutrición crónica, el medio ambiente sano, los estilos de vida y las circunstancias sociales, entre otros). El 67% de los desenlaces en salud corresponde a la segunda categoría.” (Goinvo, 2018).

Lo anterior demuestra la necesaria ampliación de la visión que parece haberse quedado corta en el PND, pues las acciones intersectoriales no son tan claras como se hubiese pensado, si efectivamente se acogiera la consideración transcrita. De hecho, si se analizan los rubros destinados a los diferentes sectores se tiene lo siguiente:

Tabla 1. Plan Plurianual de Inversiones por sectores (billones de pesos de 2018)

Sector	Recursos Públicos	Recursos Privados	Cooperación	Total general
Educación	135.7	80.7		216.5
Salud y Protección Social	119.9	37.4		157.3
Minas y Energía	73.1	49.4		122.5
Defensa y Policía	96.2			96.2
Transporte	78.5	7.8		86.3
Vivienda, Ciudad y Territorio	36.3	29.3		65.6
Emprendimiento y Economía Naranja	31.8	33.2		65.1
Inclusión Social y Reconciliación	46.7			46.7
Agricultura y Desarrollo Rural	11.8	9.2		21.0
Trabajo	20.9			20.9
Ambiente y Desarrollo Sostenible	9.5			9.5
Otros sectores	68.0	116.1	4.1	188.2
Total general	728.6	363.3	4.1	1.096.1

Fuente: elaboración propia DNP, febrero 2019.

De esta forma, el sector salud y protección social concentra \$157.3 billones, mediante los cuales el Gobierno le apuesta a mejorar el estado de salud de la población, garantizando altos estándares de calidad y satisfacción por parte de los usuarios, a través del rediseño del modelo



de inspección, vigilancia y control, la formación y reconocimiento del talento humano, la infraestructura hospitalaria necesaria, promoviendo el acceso efectivo, la oportunidad en la asignación de citas, mejorando el diagnóstico y tratamiento temprano de enfermedades como el cáncer y reduciendo la mortalidad infantil y materna, especialmente en las zonas rurales del país. Mientras que, por ejemplo, los recursos destinados a temas de ambiente y desarrollo sostenible son apenas de 9.5 billones (el segundo más bajo). Es decir, los recursos destinados a los planes de salud son significativamente mayores que aquellos destinados, por ejemplo, a temas ambientales. Esto demuestra una perspectiva limitada del concepto de salud pública, que no solo debería responder a las condiciones individuales de acceso integral, sino que comprende aspectos colectivos que son transversales a la vida en comunidad, como el ambiente.

En ese sentido, se puede percibir que el tema de la salud está siendo considerado de forma aislada de otros aspectos que inciden de forma directa en ésta. Así, por ejemplo, el concepto de la sostenibilidad financiera se repite constantemente tanto en las bases como en el articulado propuesto. Este tema ha sido común a lo largo de las políticas públicas planteadas respecto a la salud en el país. Si bien es un elemento muy importante en el funcionamiento general del sistema de salud, la comprensión del problema global resulta limitada y no comprende la complejidad del concepto de salud pública y todo lo que este abarca.

Igualmente, de las bases del Plan, se deduce que el concepto de “equidad”, se pretende equiparar con el estar asegurado o afiliado al sistema. Sin embargo, para poder hablar realmente de equidad, se deberían tener en cuenta las necesidades individuales y los contextos territoriales de cada uno de los ciudadanos. Respecto a esto, por ejemplo, la realidad es que la atención que recibe el paciente dependerá de las condiciones de pago del afiliado, es decir, del plan al que esté afiliado. No basta con que esté asegurado.

Ahora bien, respecto al Sistema General de Seguridad Social, el DNP señala lo siguiente:

“(...) la cobertura poblacional, que hoy alcanza 46,5 millones de colombianos afiliados (95% del total); la cobertura de servicios, con un único plan de beneficios que comprenda un gran espectro de tecnologías y un sistema de financiación complementario para aquellas no gestionadas a través de este mecanismo (...)”

Este punto de partida resulta problemático, pues si bien podría ser alta la cobertura actual del sistema (con 95% de afiliados), es evidente la debilidad del sistema de salud que tiene el país, por lo que es claro que los problemas no se solucionan asegurando la afiliación al sistema.



De ser así, y de acuerdo a las cifras plasmadas por el DNP, el sistema de salud actual no presentaría las fallas que hoy lo aquejan.

Ahora bien, un elemento positivo es que se considera que, si bien el proyecto y la estrategia respecto a la salud será liderado por el Gobierno nacional, deberá contar con una amplia participación de actores y representantes sociales del sector, para que cuente con la legitimidad requerida. Esto permite plasmar las necesidades reales de las comunidades y proporcionar respuestas encaminadas a la atención requerida.

En ese sentido, se dedica gran espacio a analizar las condiciones de las entidades territoriales y la debilidad institucional para llegar a los territorios.

“Se reconoce que existe una gran dispersión de capacidades y retos que enfrentan las entidades territoriales, asociados al hecho de que, en muchos casos, las competencias de los distintos niveles de gobierno no están claramente definidas; existe una falta de estandarización de procesos o requieren una asistencia técnica que no se está brindando, lo que no lleva a un desarrollo óptimo de muchas de las acciones implementadas.”

(...)

Aunque se han presentado grandes avances en la identificación y priorización de problemáticas en salud a nivel territorial a través del Plan Decenal de Salud Pública (PDSP), una de las principales limitaciones para la gestión integral del riesgo en salud y la intervención oportuna es la desconexión entre la gestión del riesgo desde el aseguramiento y las acciones de salud pública a cargo de las entidades territoriales.”

Además de esto, la corrupción es también reconocida como foco problemático en el sector de la salud. La Contraloría General de la Nación, emitió 267 fallos con responsabilidad fiscal por \$2,6 billones entre las vigencias 2012 y 2018 (Soto, 2018). En consecuencia, se han realizado algunas acciones como requerir códigos de conducta y gobierno organizacional en los criterios de habilitación de EPS, o promover estrategias conjuntas con organismos de control (...) Sin embargo, las medidas no han sido suficientes ni responden a una política integral. Esto deriva en una alta percepción de corrupción por parte de las personas que participan en todo el sector. Este punto si bien se trató en el Plan, como se mostrará más adelante, se debería haber abordado más profundamente.



2.1. Recomendaciones de la Clínica Jurídica MASP en temas de salud pública

Definir prioridades de acuerdo con la carga de la enfermedad: La **promoción** de la salud y la **prevención** de la enfermedad serán el foco para la política pública y para la gestión de riesgo a cargo de los agentes del sistema de salud. Igualmente, se habla de liderar, monitorear y evaluar las acciones intersectoriales para la promoción de políticas saludables. Igualmente, se establecen estrategias asociadas a diferentes sectores que contribuirán a garantizar la salud pública del país. Con el Pacto por la Sostenibilidad se mejorará la calidad del aire, del agua y del suelo para la prevención de impactos en la salud pública. Adicionalmente, con el Pacto por el Transporte y la logística para la competitividad y la integración regional se mitigará la siniestralidad al mejorar las condiciones de seguridad vial.

Por otro lado, con el objetivo de mejorar el acceso equitativo a las tecnologías disponibles en salud, el Ministerio de Salud, diseñará una política de dispositivos médicos y la actualización de la política farmacéutica dirigida a la calidad y el acceso a los medicamentos; así como la promoción del uso adecuado de los medicamentos, reforzando acciones para la reducción de la automedicación y el fortalecimiento de la vigilancia en salud pública y control de precios.

Un punto importante es el de incentivar la investigación en salud, estrategia que se articula con el pacto por Ciencia, la Tecnología y la Innovación. En particular, desde el sector de la salud, se busca, entre otros:

- Propiciar el acompañamiento, por parte de MinSalud y las entidades territoriales, para el acceso a las fuentes de recursos que financien la investigación clínica por parte de prestadores de salud que estén vinculados a la formación de talento humano en salud.
- Promover proyectos que aporten a la innovación, investigación y desarrollo en prestación de servicios; o modelos de salud que apuesten a la transformación tecnológica del sector, en articulación con los lineamientos de MinTIC y en el marco de los Servicios Ciudadanos Digitales.

De lo anterior, se puede decir que es una gran iniciativa por parte del Gobierno reconocer la capacidad de la investigación clínica para dar respuesta a problemas cada vez más crecientes que requieren respuestas distintas a las que se han dado en años anteriores. En el país existen importantes iniciativas de investigación clínica que a través de la innovación pueden ser una gran herramienta para solucionar problemas de salud pública y del sistema de salud en general, sin embargo, hoy no cuentan con suficiente apoyo del gobierno.



Otro punto positivo es que se reconocen aspectos como la diversidad de la sociedad para garantizar la equidad. Entre otros, se reconocen las barreras que enfrentan las personas de la población LGBTI, que se reflejan en dificultades para acceder a los servicios de salud, de educación o a empleos dignos. Por esto, se da prioridad al acceso a servicios de salud de la población LGBTI, proporcionando servicios con enfoque diferencial con calidad y respeto por la diferencia (en particular en lo relacionado con salud mental y atención psicosocial, para mitigar los efectos de discriminación de que son objeto estos grupos poblacionales). Dentro de los objetivos específicos resaltamos las acciones diferenciadas para la superación de la pobreza en La Guajira, y se dan consideraciones especiales relacionadas con aspectos fronterizos, tema central en este periodo.

Igualmente, se espera mejorar el acceso y los resultados en salud de grupos étnicos, personas en condición de discapacidad y mujeres. Se busca incorporar el enfoque intercultural en la atención en salud (Pacto XII), se fortalecerá el seguimiento a la salud de las personas en condición de discapacidad (Pacto XIII) y se promoverá la salud y bienestar de las mujeres, con la implementación de estrategias que permitan reducir prácticas nocivas (Pacto XIV).

PETICIÓN

Por los anteriores argumentos, solicitamos muy respetuosamente al Congreso de la República que analicen y acojan las recomendaciones aquí expresadas, las cuales se hicieron por un grupo de investigadores e investigadoras interdisciplinarios de alta calidad técnica, social, jurídica y ambiental, que buscan que el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 cuente con los planes, proyectos, indicadores y metas para el desarrollo social y ambiental del país.

Cordialmente,



Camilo Quintero Giraldo

Director

Clínica Jurídica de Medio Ambiente y Salud Pública (MASP)

Facultad de Derecho

Universidad de los Andes.

C.C. 1.128.428.826.

Correos electrónicos: cc.quinterog@uniandes.edu.co – clinicamasp@uniandes.edu.co