

Serie Documentos de
Trabajo X

ESTUDIO DE FACTIBILIDAD PARA LA ADMINISTRACIÓN DE TURISMO EN LA ZONA DEL RÍO PANCE (CALI)



ESTUDIO DE FACTIBILIDAD PARA LA ADMINISTRACIÓN DE TURISMO EN LA ZONA DEL RÍO PANCE (CALI)

Consultor:
Ricardo Botero Villegas



Con el apoyo de:



Embajada del Reino de los
Países Bajos

Serie Documentos de Trabajo X

Noviembre de 2007



TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN	4
PRESENTACION	4
1. INTRODUCCIÓN	6
1.1 JUSTIFICACIÓN.....	6
1.2 METODOLOGÍA.....	7
1.3 LIMITANTES DE LA INVESTIGACIÓN.....	8
2. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ANALIZADA POR LA CONSULTORÍA - ESTADO DEL CONOCIMIENTO	9
2.1 CONTEXTO BIOGEOGRÁFICO.....	9
2.2 CONTEXTO ADMINISTRATIVO.....	9
2.3 ACTIVIDADES PRODUCTIVAS.....	10
2.3.1. <i>Composición Económica de las Actividades Productivas.-</i>	11
2.4 CONTEXTO INSTITUCIONAL AMBIENTAL.....	13
2.5 OTROS ACTORES INSTITUCIONALES Y PRIVADOS.....	14
3. ANALISIS DOFA PARA LA ADMINISTRACION DEL TURISMO EN PANCE	17
3.1 DEBILIDADES.....	17
3.2 OPORTUNIDADES.....	19
3.3 FORTALEZAS.....	20
3.4 AMENAZAS.....	21
4. INSTRUMENTOS ECONÓMICOS PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL RÍO PANCE	23
4.1. CONTRIBUCIONES OBLIGATORIAS.....	23
4.1.1 <i>La Creación de un Impuesto de Carácter Local</i>	23
4.1.2 <i>Instrumentos Contenidos en la Ley 99 de 1993</i>	25
4.1.3 <i>Derivados de la Ley del Turismo</i>	28
4.1.4. <i>Derivados del Canje de las Exenciones Tributarias Locales</i>	31
4.1.5 <i>El Cobro Directo a quien Accede al río Pance.-</i>	33
4.2. INSTRUMENTOS ECONÓMICOS VOLUNTARIOS.....	36
4.2.1. <i>Las Exenciones Fiscales del Estatuto Tributario</i>	36
4.2.2 <i>La Donación del 10% del Impuesto Predial, Experiencia en Bogotá D.C.</i>	37
4.2.3 <i>La Responsabilidad Social Empresarial</i>	37
5. ESQUEMA DE TRABAJO O ENFOQUE DE GESTIÓN: LA UNIFICACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL RÍO PANCE	40
5.1 LOS DISTRITOS DE MANEJO INTEGRADO –DMI-.....	41
5.1.1. <i>La Participación Ciudadana en los DMI</i>	44
5.1.2 <i>Antecedentes de DMI declarados y existentes</i>	45
5.1.3. <i>El Caso del DMI de la Serranía de Paraguas (Valle del Cauca)</i>	47
5.1.4 <i>El río Pance como DMI</i>	48
5.2 LAS COMPETENCIAS DE LA CVC FRENTE A LAS ACTIVIDADES TURÍSTICAS Y LA CONSERVACIÓN DE LA SUB-CUENCA DEL RÍO PANCE.....	50
5.3 LA OPCIÓN ADMINISTRATIVA DEL PLAN DE ORDENACIÓN Y MANEJO DE LA CUENCA HIDROGRÁFICA –POMCH-.....	54
5.4 LAS COMPETENCIAS DE LEY DE LA UNIDAD DE PARQUES NACIONALES NATURALES DENTRO DE UN MODELO DE GESTIÓN AMBIENTAL DEL RÍO PANCE QUE CONTENGA EL APROVECHAMIENTO ECONÓMICO DEL TURISMO.....	57



5.5	UNA NUEVA ENTIDAD QUE ASUMA EL MANEJO INTEGRAL DE LA GESTIÓN AMBIENTAL DEL RÍO PANCE.....	58
6.	EDUCACIÓN PARA LA CONSERVACIÓN DE PANCE	62
6.1	PROCESO EDUCATIVO PARA LA SENSIBILIZACIÓN	62
6.2	EDUCACIÓN PARA LA CULTURA DEL RÍO PANCE	64
7.	RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES.....	68
7.1	ESQUEMA DE TRABAJO O ENFOQUE DE GESTIÓN RECOMENDADO: DISTRITO DE MANEJO INTEGRADO RÍO PANCE. –DMI PANCE-	68
7.2	FUENTES DE INGRESO CONTINUO RECOMENDADAS A PARTIR DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA DEL SECTOR DEL RÍO PANCE	70
7.2.1	<i>Primera Propuesta: Contribución Parafiscal Del Artículo 40 De La Ley 300 De 1996 (Ley Del Turismo).....</i>	<i>70</i>
7.2.2	<i>Segunda Propuesta: Aporte Voluntario del 10% sobre el Impuesto Predial.....</i>	<i>78</i>
7.2.3	<i>Tercera Propuesta: Inversiones Ambientales del Estatuto Tributario.....</i>	<i>80</i>
7.2.4	<i>Cuarta Propuesta: Canje de Exenciones al Impuesto Local de Industria y Comercio</i>	<i>83</i>
7.2.5	<i>Quinta Propuesta: Creación de un Impuesto Local para el Manejo y Administración del área del río Pance.....</i>	<i>84</i>
7.3	CONCLUSIONES	86
	BIBLIOGRAFÍA.....	88
	ANEXO NORMATIVO:.....	91



LISTADO DE CUADROS

Cuadro N° 1	EMPLEO ACTIVIDADES PRODUCTIVAS RIO PANCE-----	11
Cuadro N° 2	ACTORES INSTITUCIONALES Y PRIVADOS CON PRESENCIA ACTIVA EN LA ZONA DEL RIO PANCE -----	14
Cuadro N° 3	INSTRUMENTOS ECONÓMICOS - FINANCIEROS Y NORMATIVIDAD VIGENTE -----	25
Cuadro N° 4	RECAUDO FONDO DE PROMOCION TURISTICA 2003 – 2006 \$ Ctes) -----	30
Cuadro N° 5	ACTORES, INTERESES Y BENEFICIOS DENTRO DEL PROCESO EDUCATIVO-----	66

LISTADO DE GRAFICOS

Gráfico No 1	MONTOS APORTADOS POR EL SECTOR TURISMO AL FONDO DE PROMOCION DEL TURISMO VIGENCIA 2006 (\$ CTES.).....	30
--------------	--	----



ESTUDIO DE FACTIBILIDAD PARA LA ADMINISTRACION DE TURISMO EN LA ZONA DEL RIO PANCE (CALI)¹

RESUMEN

El presente estudio busca establecer la factibilidad de implementar una fuente de ingresos para administrar el turismo en la zona del río Pance. Para tal fin, a partir de la herramienta de análisis denominada Marco Lógico, y previa contextualización de los aspectos sociales, económicos y ambientales de la zona y el municipio, se revisaron los diferentes instrumentos económicos, financieros y de gestión, que tenían algún tipo de posibilidad para su implementación. Después de dicho análisis, la consultoría recomienda como enfoque de gestión para esta región el establecimiento de un Distrito de Manejo Integrado (DMI) y su financiación a partir de diferentes fuentes de ingresos que ordenadas de acuerdo a su viabilidad son: la contribución parafiscal del artículo 40 de la ley 300 de 1996 (Ley de Turismo), un aporte voluntario del 10% sobre el Impuesto Predial, Inversiones ambientales propuestas en el Estatuto Tributario y un Canje de Exenciones al Impuesto local de Industria y Comercio.

PRESENTACION

A partir de reuniones realizadas entre representantes de Patrimonio Natural, Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas y diferentes estamentos de la ciudad de Cali vinculados a las actividades de administración, conservación y uso del área del río Pance, se planteó la conveniencia de diseñar un esquema de trabajo o un enfoque de gestión, que analice la factibilidad de generar una fuente de ingreso continuo a través del manejo de la función turística del sector del río Pance, de forma que se posibilite, además, la oferta de actividades educativas en Cali y su zona de influencia respecto al Sistema de Parques Nacionales Naturales, específicamente el PNN Farallones.

¹ El consultor reconoce los esfuerzos y agradece la excelente disposición por aportar la información a su alcance, por parte de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca –CVC- a través del profesional Rodrigo Mercado quien por 8 años estuvo al frente de la gestión de la entidad en el área del río Pance. Igualmente el apoyo de la Dirección Territorial Suroccidente de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales y su director el Dr. Luis Fernando Gómez; de parte de la Secretaría de Turismo de Santiago de Cali a través del profesional Mauricio Novoa; de la Dra. María Leonor Velásquez, directora del Ecoparque Río Pance de la Gobernación del Valle del Cauca y Alejandra Romero, Directora de la Corporación para el Turismo del Río Pance CORTUPANCE. Igualmente se destaca en este reconocimiento los aportes del Dr. Luis Hernando Triana, funcionario a cargo de la administración de áreas urbanas de la Caja de Compensación Familiar CAFAM, en Bogotá D.C.



Como consecuencia de lo anterior se celebra el Contrato de Consultoría No. H-021 de 2007 entre Patrimonio Natural, Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas y Ricardo Botero Villegas cuyo resultado final se incluye en el presente documento.



1. INTRODUCCIÓN

A continuación se presentan los motivos que justifican la realización de esta consultoría, la metodología empleada, y finalmente las limitaciones encontradas a lo largo del desarrollo de este estudio.

1.1 JUSTIFICACIÓN

Varias razones motivan la exploración de una estrategia de gestión legal, administrativa, social y económicamente viable que, a partir de la actividad turística en el río Pance, conduzca a generar unos ingresos económicos que puedan ser invertidos en la conservación y aumento de la oferta ambiental de los ecosistemas asociados a dicha actividad. Entre ellas se destacan:

- 1) El compromiso nacional e internacional de los países asistentes a la Cumbre de Río de Janeiro de 1992, de internalizar las “externalidades ambientales” haciendo que los usuarios de los recursos naturales paguen por el uso y aprovechamiento de los ecosistemas, con el propósito de invertir esos recursos en la conservación y aumento de los servicios naturales.
- 2) El río Pance, como se verá más adelante, es un cuerpo de agua asociado cultural y ancestralmente a la recreación de los habitantes de la ciudad de Cali, que ven en sus riberas un espacio propicio para el esparcimiento. Con el fin de aprovechar la afluencia turística a Pance, se ha desarrollado toda una actividad económica que genera ingresos de diferentes niveles a quienes ejercen el comercio y a los pobladores de la vertiente. Sin embargo, la gratuidad por el uso del ecosistema de parte de comerciantes y turistas, no revierte ingresos que permitan una mejor conservación de la vertiente ni detiene las presiones sobre la misma, amenazando los caudales y la permanencia de los servicios ambientales. De ahí la necesidad de una propuesta de gestión administrativa y económica que aporte recursos para conjurar esta situación de externalidad ambiental.
- 3) De otra parte, la gran mayoría de los pobladores de los centros urbanos como los habitantes de Cali, en este caso, no han apropiado en su cultura la importancia que reviste la conservación de las áreas protegidas y, a pesar de percibir a diario los beneficios ambientales que proveen esas áreas, no asocian dichos beneficios con los



ecosistemas que los ofrecen como en el caso del Parque Nacional Natural (PNN) Farallones donde nacen los caudales del río Pance. Esto se debe en gran parte a que los habitantes no acceden a las áreas protegidas y las perciben lejanas. Esta disociación entre habitante urbano y área protegida, requiere de un mecanismo de sensibilización y apropiación cultural del área, con miras a que las fuerzas vivas de los centros urbanos consideren importante apoyar las estrategias administrativas y financieras de conservación.

- 4) Adicionalmente, la gestión ambiental en los ecosistemas compartidos por las distintas autoridades administrativas ambientales, se ve segregada en feudos legales que impiden que las inversiones se hagan de forma mancomunada. La Gestión y la inversión, entonces, obedecen a los planes de gestión de cada una de las entidades, planes que no siempre coinciden en objetivos, tiempos y recursos. Esto, sumado a las diferencias presupuestales entre unas y otras, contribuye a que los planes de mediano y largo plazo se encuentren desprovistos de fuentes de financiación o su ejecución dependa de convenios de corto plazo sobre asuntos puntuales.

1.2 METODOLOGÍA

La metodología utilizada para el desarrollo de la consultoría se basó en varias actividades, a saber:

- 1) Análisis directo de información secundaria: se accedió a documentos de las entidades públicas relacionados con el diagnóstico de la situación socioeconómica y ambiental del río Pance y del PNN Farallones, en los que se incluye, además, el análisis de documentos de gobierno y estadísticos de la situación del municipio de Cali en sus componentes económico, político y social.
- 2) La lectura de autores expertos en el tema de la conservación y la gestión ambiental en áreas protegidas, que sustenta de manera técnica y científica las conclusiones de la consultoría.
- 3) Exploración y análisis de normas y jurisprudencia relacionadas con el objeto de la consultoría, que sustentan la viabilidad legal de las propuestas;
- 4) Apoyo de un profesional en Economía que evaluó los diferentes instrumentos económicos para la gestión ambiental y la viabilidad de estos frente a la situación del turismo en el río Pance.



- 5) Apoyo de un profesional en Mercadeo que evaluó las estrategias utilizadas para la captación de recursos financieros a partir de diferentes comportamientos individuales, sociales, administrativos y comerciales.
- 6) Dos visitas de campo al área objeto de la consultoría y entrevistas directas con actores civiles y administrativos relacionados con el propósito de la consultoría.

1.3 LIMITANTES DE LA INVESTIGACIÓN

El resultado de este trabajo mostró en algunas de sus etapas, los siguientes inconvenientes:

- 1) Ausencia de información organizada y actualizada sobre las condiciones socioeconómicas de los habitantes, comerciantes y visitantes del área objeto de investigación. A pesar de haberse aproximado al tema específico del turismo en Pance como actividad económica determinante en la región, el diagnóstico del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del río Jamundí –POMCH- reconoce la falta de un elemento que permita determinar con claridad este aspecto. Al respecto el citado diagnóstico señala: “En el campo de la oferta recreativa natural de Pance, se hace necesario formular el mapa de la mini cadena turística de la subcuenca, para identificar sus eslabonamientos intersectoriales y laterales, al igual que los agentes involucrados en su operatividad”².
- 2) Dispersión de las competencias administrativas y, por ende, dispersión de la información existente;
- 3) Ausencia de estudios sobre ingresos y tributación tanto nacional como local, del sector comercial del río Pance.
- 4) Informalidad y dispersión de las actividades comerciales y turísticas en el área del río.

² FUNDACIÓN, para la Vida en Comunidad Vivir “FUNVIVIR”, Diagnóstico, POMCH Jamundí, Página 186. Junio de 2007, Cali, Valle.



2. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ANALIZADA POR LA CONSULTORÍA - ESTADO DEL CONOCIMIENTO

2.1 CONTEXTO BIOGEOGRÁFICO

La subcuenca del río Pance pertenece a la cuenca hidrográfica del río Jamundí, tiene una extensión igual a la del corregimiento, es decir 10.509 hectáreas, que incluye territorios de expansión de la ciudad de Santiago de Cali. Al río le tributan las siguientes quebradas: por la margen derecha El Pato, Los Indios, El Nilo, San Francisco, El Porvenir y La Barranca y, por la margen izquierda, las quebradas La Castellana, La Soledad, El Jordán, San Pablo, El Encanto y Chorro de Plata. Adicionalmente, la subcuenca Pance tiene siete humedales lénticos a saber: Madrevieja, Caucaseco, Laguna Marañón, Laguna Pailita, Laguna Pascual, Laguna Las Garzas y Caño El Estero.

El río nace a una altura superior a los 4000 metros sobre el nivel del mar y, en solo 25 kilómetros alcanza los 1100 msm., lo que señala lo pronunciado de la pendiente del cauce y explica por qué sólo los últimos 7 kilómetros son aprovechados en turismo y comercio. La cercanía del río al casco urbano de la ciudad de Cali lo convierte en destino turístico por excelencia.

El Corregimiento de Pance hace parte del grupo de 15 corregimientos que tiene la ciudad de Cali y la vertiente del río tiene una extensión de 25 kilómetros, de los cuales los últimos 7 son aprovechados en actividades turísticas, agropecuarias y comerciales.

Pance, a su vez, es el camino usual de acceso al Parque Nacional Natural Farallones y comunica a la ciudad de Cali con el litoral Pacífico por senderos de montaña y selva, escasamente utilizados por aventureros y grupos ilegales, hasta antes de la presencia de un Batallón de Alta Montaña situado en predios aledaños al PNN Farallones, en el área de la vertiente del río Cali.

2.2 CONTEXTO ADMINISTRATIVO



El Corregimiento de Pance, como unidad político administrativa, tiene una población censada para el año de 2005 de 2035 habitantes³ distribuidos en 666 viviendas. Además, cuenta con dos puestos de salud, cinco establecimientos de educación primaria que atienden la educación preescolar de 388 alumnos matriculados y educación primaria y preescolar. En educación secundaria hay tres planteles que atienden la educación de 441 alumnos.

El presupuesto para el año 2005 asignado por la Alcaldía Municipal de Cali para el Corregimiento de Pance fue de \$385 millones⁴.

2.3 ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

Las actividades comerciales asociadas al turismo y las agropecuarias, son el eje de la producción económica en Pance, además de las desplegadas por sectores educativos y de la construcción en la parte baja de la vertiente y más cerca del casco urbano del municipio de Cali.

Dentro de la subcuenca Pance también aparece la extracción de materiales de arrastre en el sector de Hormiguero. Respecto de los yacimientos minerales es necesario destacar que al norte del Pance Cabecera existen mineralizaciones de oro, aunque pobres.

La actividad en el sector de Hormiguero se caracteriza por estar medianamente tecnificada y muy poco planificada y controlada. Los materiales pétreos son extraídos del lecho del río y de las vegas de inundación. Su explotación se realiza en algunos casos, de forma mecánica, a través de dragas. Allí se lleva a cabo el dragado del lecho del río.⁵

Los conflictos de uso del suelo en la subcuenca del río Pance aún no se evidencian en la proporción de los existentes en la del río Jamundí y alcanzan una proporción del 4.70% con respecto al total de la cuenca o sea en 1.615,70 hectáreas⁶, representados principalmente por

³ Cali en Cifras 2006, Publicado y editado por el Departamento Administrativo de Planeación Alcaldía de Cali, Santiago de Cali, Colombia, Diciembre de 2006

⁴ SECRETARÍA de Planeación Municipal de Santiago de Cali; "CALI en Cifras 2006"

⁵ FUNDACIÓN para la Vida en Comunidad Vivir "FUNVIVIR", EQUIPO, facilitador POMCH - Jamundí, DIAGNÓSTICO POMCH- JAMUNDÍ, Junio de 2007.

⁶ *Ibíd.*, Pág. 94



la extracción de material de arrastre sin planificación y control y la invasión del área de ronda del río.

2.3.1. Composición Económica de las Actividades Productivas.-

Los patrones empleadores se concentran en la agricultura y el comercio en un 59%, cifra que en los trabajadores independientes sube al 79% y en los asalariados se ubica en el 59%. Se puede decir que las dinámicas económicas al interior del Corregimiento se concentran en actividades agrícolas de pequeñas producciones y el comercio, entendiéndose este último como el grupo de restaurantes, fuentes de soda, balnearios y hoteles existentes como oferta recreativa; actividades todas asociadas con el turismo en la parte media y baja de la vertiente.

La existencia de una oferta recreativa natural en Pance basada en el paisaje y el agua para actividades de baño, ha llevado a la expansión de una cantidad significativa de establecimientos que dan respuesta a las demandas derivadas de dicha oferta natural. Aunque no existe un conteo oficial, se calculan en 60 los establecimientos de comercio asociados a la actividad turística en Pance.

En cuanto al número de visitantes un fin de semana al área de Pance, aún no hay una cantidad medida por alguna entidad que lo determine de manera siquiera aproximada. Sin embargo, los estimativos más altos⁷ hablan de 100.000 bañistas un fin de semana mientras hay quienes hablan de entre 3.500 y 10.000⁸. Esto demuestra, adicionalmente, la escasa organización que se tiene de una información que permita alimentar la toma de decisiones alrededor del turismo en el río Pance.

Cuadro N° 1 EMPLEO ACTIVIDADES PRODUCTIVAS RIO PANCE

Actividad	Patrón – Empleador	% Patrón – Empleador	Trabajador Independiente	% Trabajador Independiente	Asalariado
Agricultura	73	37	142	26	173

⁷ FUNDACIÓN para la Vida en Comunidad Vivir “FUNVIVIR”, EQUIPO, facilitador POMCH - Jamundí, DIAGNÓSTICO POMCH- JAMUNDÍ, Junio de 2007, página 184

⁸ De conversaciones con representantes del ECOPARQUE RÍO PANCE y CORTUPANCE.



Actividad	Patrón – Empleador	% Patrón – Empleador	Trabajador Independiente	% Trabajador Independiente	Asalariado
Ganadería	1	1	20	4	33
Comercio	43	22	288	53	96
Construcción	14	7	26	5	68
Transporte	3	2	11	2	7
Artesanía	24	12	15	3	13
Gastronomía	12	6	9	2	7
Alojamiento	6	3	7	1	5
Guianza	2	1	1	0	0
Minería	0	0	1	0	1
Docencia	4	2	2	0	10
Peluquería	2	1	2	0	0
Ventas	4	2	7	1	1
Otros	7	4	8	1	43
Total	195	100	539	100	457

Fuente: Plan de Desarrollo Estratégico 2004-2008, Corregimiento de Pance. Municipio de Cali, julio de 2003

El río Pance tiene 632 Concesiones de Agua otorgadas por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca -CVC-, la mayoría de ellas bajo el rótulo de ornamentales. No obstante, existe una bocatoma de acueducto en el sector de La Riverita, propiedad de EMCALI.

Una somera revisión de las actuales condiciones socio-naturales y económicas del área de la vertiente del río Pance, permite concluir como amenazas latentes que pueden incidir en el actual aprovechamiento de sus beneficios naturales, el uso de especies madereras que empieza a darse en las partes altas de la subcuenca así como la extracción incontrolada de material pétreo. Lo anterior ocasionó un fenómeno de remoción en masa el 25 de Marzo de 2007, en medio de una temporada de lluvias que tiene un retorno periódico de dos años. Esta situación prende las alertas de la posibilidad de que dichos fenómenos de remoción se hagan reiterativos, de no asumirse una actitud de protección y conservación de las coberturas vegetales existentes.



2.4 CONTEXTO INSTITUCIONAL AMBIENTAL

El ejercicio de la autoridad ambiental y la administración de las áreas del río Pance y de la ronda de conservación, se encuentra dividido así:

En la parte alta la Unidad de Parques Nacionales Naturales ejerce sus funciones desde los 4000 msnm descendiendo hasta aproximadamente los 2800 metros donde finalizan los límites del PNN Farallones y empieza la zona de amortiguación del parque que es asumida por ley y competencias por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, CVC.

Sobre los 1800 msnm se encuentra la cabecera del Corregimiento llamada “Pueblo Pance” entidad administrativa adscrita al Municipio de Cali. No obstante pertenecer el “Pueblo Pance” a la jurisdicción de la ciudad de Cali y ser territorio rural del municipio de Cali, la autoridad ambiental la representa la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC-, que ejerce sus funciones y tiene a cargo la cuenca y, por ley, lo que sería la reglamentación y ordenamiento del área de amortiguación del Parque Nacional Farallones.

El Departamento Administrativo para la Gestión del Medio Ambiente de Cali DAGMA, ejerce sus funciones y competencias en el perímetro del casco urbano y no interviene en el área turística de manera significativa. No obstante, participa en el Comité Interinstitucional de Ordenación de la Cuenca Hidrográfica del río Jamundí junto con la CVC y la Dirección Territorial Suroccidente de la Unidad de Parques Nacionales Naturales.

También tiene jurisdicción y ejerce funciones de promoción turística en la zona, la Secretaría de Cultura y Turismo del Municipio de Cali que adelanta, dentro del Plan de Desarrollo Turístico de la Administración municipal, el programa de fortalecimiento del Turismo Rural de Cali con dos puntos focales: El turismo rural del río Pance y el Turismo Rural del área de la denominada “Vuelta a Occidente”.

La Gobernación del Departamento del Valle del Cauca hace presencia en el área a través de la Corporación para la Recreación Popular que administra el área del “Ecoparque Río Pance”, lugar que concentra la mayor parte de bañistas que visitan el área. Sin embargo la presencia del ente departamental a través de esta Corporación es más como un servicio social de turismo popular que administrar y regular el uso de los recursos naturales.



2.5 OTROS ACTORES INSTITUCIONALES Y PRIVADOS

La siguiente es una lista de los actores civiles e institucionales que hacen presencia en el área del río Pance y que se relacionó en el “Producto #2” de esta Consultoría. No obstante lo numeroso del grupo, cabe resaltar el altísimo grado de aislamiento y descoordinación que lo afecta, lo cual impide el cumplimiento de propósitos comunes y la implementación de políticas oficiales de amplia cobertura tendientes al bienestar de los habitantes de la zona, de los visitantes y de los ecosistemas:

Cuadro N° 2 ACTORES INSTITUCIONALES Y PRIVADOS CON PRESENCIA ACTIVA EN LA ZONA DEL RIO PANCE

Instituciones Oficiales	Otras instituciones
Gobernación del Valle del Cauca	Cámara de Comercio de Cali
Secretaría Departamental de Cultura y Turismo	Asociación Manantial Campesino
Secretaría de Salud Municipal	Asojamundí
Secretaría de Cultura y Turismo Municipal	EAT Las Mujeres de El Encanto
Alcaldía Cali	Funderural
Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente-DAGMA	Cordosal
Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca –CVC-	CODEVA
Policía Metropolitana de Cali (Subestaciones rurales)	Asajuque
Policía Ambiental	Universidad del Valle-CINARA
Oficina de Registro de Instrumentos Públicos	Emsirva
Catastro Municipal	EMCALI
Notarías	EPSA
Vallenpaz	Corporación para la Recreación Popular
UMATA Cali	ECOPARQUE del río Pance
Secretaría de Educación Departamental	CENCOA
Secretaría de Gobierno Departamental	Asociación de Moreros de Jamundí
Secretaría de Planeación Departamental	Comité de Cafeteros
Secretaría de Educación Municipal Cali	Arquidiócesis de Cali
Secretaría de Gobierno Municipal Cali	Bomberos Cali
Secretaría de Planeación Municipal Cali	Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC
Corregidor de Policía de Pance	Corporación de Turismo del Corregimiento de Pance-
Batallón de Alta Montaña Rodrigo Llorede	CORTUPANCE
	COLCIENCIAS



<p>Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC</p>	<p>Embajada Real de los Países Bajos Embajada de España TRAGSATEC FUNDESPAC</p>
<p>Organizaciones Regionales de Grupos Étnicos Proceso de Comunidades Negras-PCN Organización Palenque El Congal Federación de Consejos Comunitarios del Valle del Cauca-FECCOVA Asociación de Cabildos Indígenas del Valle del Cauca Región Pacífica-ACIVA RP</p>	<p>Organizaciones Civiles y Ambientales Fundación Farallones Fundación Zoológico de Cali Fundación Procuenas Fundación Génesis Fundación CIPAV Fundación ABI Fundación EPSA Fundación para la Vida en Comunidad Vivir-FUNVIVIR Fundación AMATEA Fundación FENIX Fundación Tropicó Fundación ambientalista Los Tucanes Fundación WWF Colombia Fundación Natura</p>
<p>Pobladores y Usuarios JAC San Francisco JAC Vereda el Banqueo JAC Vereda Peón JAC Vereda Pico de Águila JAC Vereda La Vorágine JAC Vereda San Francisco Junta Administradora Local Pance Juntas Administradoras de Aguas de las Veredas San Francisco, Banqueo, Pico de Águila y la Vorágine Corporación para el fomento del Turismo de Pance – CORTUPANCE- Grupo de Aserradores El Silencio Grupo Asociativo de Trabajo Los Arrayanes Grupo Asociativo de Trabajo Tierra Vital Red de Reservas Naturales de la Sociedad Civil</p>	<p>Comunidad Científica y Sabedores locales Universidad del Cauca Universidad del Valle Universidad Del Valle-CINARA Universidad del Valle – OSSO Universidad del Pacífico Universidad Santiago de Cali Universidad Autónoma de Occidente Universidad Javeriana Fundación Universitaria de Popayán Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales-IDEAM Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico-IIAP Instituto Vallecaucano de Investigaciones Científicas-</p>



	INCIVA
--	--------

Fuente: el autor

Estos actores, tanto civiles como institucionales, desarrollan sus actividades en el área del río sin que exista un organismo articulador que lidere un desarrollo armónico y sostenible del área de la vertiente. En consecuencia la expansión de las actividades comerciales, turísticas, educativas y comunitarias alrededor del río, obedece a una dinámica socioeconómica del sector y de la ciudad de carácter espontáneo e improvisado, que se constituye en una amenaza para la conservación del ecosistema.



3. ANALISIS DOFA PARA LA ADMINISTRACION DEL TURISMO EN PANCE

Aplicando un análisis que involucra la herramienta analítica de Marco Lógico al análisis de la situación actual de las actividades alrededor del río Pance, se puede acudir a una metodología aproximada al marco lógico DOFA (Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas) para concluir el diagnóstico desarrollado a lo largo de la consultoría así:

3.1 DEBILIDADES

- No existe un mecanismo exclusivo de recaudo de recursos financieros de destinación específica para la gestión ambiental en la vertiente del río Pance, derivado de las actividades turísticas y económicas de la cuenca;
- Ausencia de coordinación interinstitucional entre los actores públicos del orden nacional, regional y local para la administración de la conservación y el aprovechamiento de los recursos naturales que, además, incorpore a la ciudadanía en la toma de las decisiones.
- Ausencia de un manejo integrado de la gestión en el área del río Pance, que coordine a las instituciones, recaude y ejecute los recursos financieros, humanos, técnicos y científicos y que asigne las inversiones de los recursos económicos dentro de un marco de prioridades, como pudiera hacerlo una figura administrativa de carácter gerencial cuyo único objeto sea la gestión integral del río Pance.
- Ausencia de un Plan de Acción que contenga metas de corto, mediano y largo plazo frente al desarrollo turístico del área y a la conservación de la vertiente
- Falta de conocimiento de la ciudadanía de las bondades y beneficios de la conservación de las áreas protegidas, como proveedoras de los servicios ambientales que se aprovechan en la parte baja de la vertiente;
- Falta de Planeación en el establecimiento de nuevos puntos de oferta de servicios turísticos, lo que conduce a la proliferación espontánea e improvisada de establecimientos de comercio, lo cual genera la invasión de la zona de ronda del río.
- Dispersión de la ciudadanía y los comerciantes en organizaciones de diversa índole sin que exista un tejido social coherente que comparta objetivos comunes.
- Dispersión de la inversión y la gestión ambiental por parte de las autoridades tanto regionales como nacionales y locales.



- No se perciben, por parte de los visitantes, los efectos de mecanismos financieros que contribuyan al mantenimiento de los servicios turísticos del río Pance y a la conservación y aumento de la oferta ambiental de bienes y servicios naturales.
- Falta integración de parte de la comunidad académica y los dueños del saber hacia planes y propuestas tendientes a un mejor entorno, de tal manera que hay aislamiento y ausencia de iniciativas académicas enfocadas a mejorar y preservar el área del río.
- No existe una identidad de grupo por parte de los visitantes de Pance ni ninguna organización tipo asociación de usuarios del río, que sirva como interlocutor válido ante las autoridades encargadas de la gestión, de la forma como están organizados en los servicios públicos, por ejemplo.
- No hay un sistema de información que provea estudios de mercadeo o económicos ni que determinen siquiera aproximadamente el número de visitantes al río ni la capacidad de carga de los ecosistemas aprovechados en el turismo en Pance.
- El PNN Farallones se encuentra cerrado lo que significa un lucro cesante en términos de recursos económicos para la conservación por la vía de la actividad turística
- Hay indiferencia del sector empresarial de Cali frente al tema de la importancia de conservar el ecosistema del río Pance como proveedor de servicios naturales, si se tiene en cuenta, además, que el río obra como catalizador de tensiones urbanas de carácter social en las clases con menor poder adquisitivo.
- La informalidad de los comerciantes asociados al turismo en el río Pance por el incumplimiento de los requisitos y obligaciones consagrados en la Ley 1101 de 2006 (Ley del Turismo), impide el recaudo de ingresos considerados en la misma norma y asociados a esta actividad y que se deben destinar a la promoción del turismo sostenible.
- Todas estas debilidades reunidas afectan la llamada “Gobernabilidad” en el área del río Pance, situación que es necesario corregir a partir de un esquema integral de gestión ambiental, para lo cual se sugieren las figuras del Distrito de Manejo Integrado a cargo de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC-, o la de una nueva entidad que asuma de manera exclusiva la gestión sobre el río.



3.2 OPORTUNIDADES

- La afluencia masiva de personas que disfrutan del área turística, es un potencial importante de provisión de recursos económicos para el mejoramiento de la infraestructura turística y la conservación del ecosistema.
- La escasa infraestructura de servicios básicos para los turistas, deja un espacio importante para acciones de embellecimiento y aprovisionamiento del área, que derivarían en una mayor afluencia de personas y, por consiguiente, un mayor aporte de recursos para la gestión ambiental en la vertiente.
- Existe la oportunidad de constituir a Pance en un modelo de gestión integrada de los recursos naturales y un modelo de desarrollo sostenible, integrando el área urbana con el área protegida a partir del uso y aprovechamiento de la zona turística y la administración unificada de la cuenca.
- Se pueden crear tejidos sociales sólidos que integren las comunidades étnicas, académicas, sociales y empresariales de la ciudad de Cali alrededor del río, como eje articulador de propósitos comunes de desarrollo y conservación.
- Mejoramiento de la gobernabilidad a partir de obras y programas que perciban los asociados como beneficios derivados de la gestión sobre el río, lo que produce el reconocimiento social de la institucionalidad y abona el terreno para el desarrollo de iniciativas asociadas a la gestión del área del río⁹.
- Pance tiene la oportunidad de convertirse en un aula viva de educación e investigación ambiental y cuenta con la presencia de instituciones educativas y una población académica importante, no solo en número sino en niveles y recursos económicos, que puede vincularse a la gestión a través de programas de investigación social, económica y ambiental e influir de manera técnica y científica en la toma de decisiones.
- La oportunidad del aprovechamiento de las inversiones ambientales con beneficios fiscales y tributarios, ubica a Pance en un objetivo privilegiado para los empresarios de Cali y la región, por la cercanía a centros industriales como Yumbo y Jamundí.
- Se pueden identificar seis grandes grupos hacia los cuales se enfocarían las estrategias de gestión ambiental y captación de recursos financieros a saber: sector productivo (industria y comercio de Pance, Jamundí, Yumbo y Cali), usuarios

⁹ ASOSIECHA es una organización de carácter civil que surgió en defensa del patrimonio cultural de una región y un río (el río Siecha en Cundinamarca) y que hoy se erige como promotora de empleo y mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del entorno donde se desarrolló.



turísticos del río Pance, grupos de ciudadanos identificados e identificables (ONG, Juntas de Acción Comunal, Asociaciones, Grupos étnicos, urbanizaciones), academia y comunidad científica, instituciones oficiales y ciudadanía en general.

- Pance presenta la oportunidad de desarrollos normativos de carácter local que sustenten las propuestas de gestión de recursos económicos para la preservación del medio ambiente, con posibilidades de replicarse en otras zonas del país con exigencias similares de tipo turístico y ambiental.

3.3 FORTALEZAS

- Existe ancestralmente la “cultura de Pance” representada por el conocimiento que tiene la sociedad caleña de la existencia de ese ecosistema como proveedor de esparcimiento y recreación. Ese vínculo intrínseco de los caleños con el río, propicia el espacio necesario para que las iniciativas que se tomen frente al mismo tengan una respuesta positiva e inmediata.
- La presencia de la academia, las organizaciones sociales y étnicas, las ONG de carácter ambiental y otros grupos de actores identificados e identificables, son un reservorio latente de posibilidades de gestión integrada sobre la cuenca del río Pance.
- Existe el marco legal suficiente para desarrollar la gestión integrada de la vertiente del río Pance, así como para crear una figura administrativa cuyo único propósito sea el de canalizar los recursos económicos, humanos, técnicos, científicos y administrativos para desarrollar la gestión sostenible del río Pance.
- A la fecha de esta consultoría existe el ambiente político propicio, en el Departamento del Valle del Cauca y el municipio de Cali, para impulsar iniciativas tendientes a generar recursos económicos para la gestión del río Pance, teniendo en cuenta que dos de los candidatos a la Gobernación del Departamento han liderado propuestas ambientales relacionadas con el río y han sido gestores del medio ambiente regional¹⁰. Así mismo, hay manifestaciones públicas de compromiso

¹⁰ *Es el caso del Dr. Alejandro De Lima, ex director de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca –CVC- y la candidata Fabiola Perdomo ex concejal de Cali y promotora del proyecto de acuerdo municipal que declara a Pance “Patrimonio Ecológico” de Cali, ambos aspirantes a la Gobernación del Valle del Cauca para los comicios de Octubre de 2007.*



ambiental de candidatos a la Alcaldía de Cali que se esperan reflejadas en los correspondientes planes de gobierno.

- El crecimiento económico de la economía del Departamento del Valle presenta signos de recuperación¹¹ lo cual, aunque no se constituye en un referente de mejor ingreso en las clases menos favorecidas usuarias del turismo en Pance, permite suponer un ambiente propicio para la implementación de instrumentos económicos derivados de la actividad turística en Pance.
- Los instrumentos económicos para la gestión ambiental contenidos en la Ley 99 de 1993 como las Transferencias del Sector Eléctrico, la “Sobretasa” al impuesto Predial, las Tasas Retributivas y Compensatorias, las Tasas por Uso del agua, entre otros, sumados a las contribuciones obligatorias en normas como la legislación del turismo, permiten suponer la existencia de recursos financieros para invertir en la preservación del río Pance y sus servicios ambientales.

3.4 AMENAZAS

- Los recientes fenómenos de remoción en masa pueden afectar considerablemente el flujo de turistas al área del río Pance por el deterioro de la calidad de las aguas y la sensación de inseguridad que esos fenómenos transmiten.
- Estudios económicos señalan que recuperar y restaurar es entre 10 y 100 veces más caro que conservar un ecosistema. De continuar el modelo tradicional de aprovechamiento de la oferta turística de Pance, pronto la sociedad caleña pasará a la fase de la recuperación del ecosistema, con los costos que ello implica.
- El crecimiento descontrolado de las actividades comerciales, industriales, agrícolas y mineras aumenta la carga de contaminantes sobre el río alejando a los usuarios del área turística.
- La deforestación del área de ronda y la prolongación de la frontera agrícola en algunos sectores de la vertiente, además de propiciar fenómenos de remoción en masa, disminuye los caudales e impide la recarga natural de los acuíferos, perdiendo

¹¹ “El crecimiento observado en la economía Vallecaucana durante el año 2005 (5,58%) fue mayor al de 2004 en el cual registró una variación de 3,6%. En los años anteriores las variaciones del PIB fueron: 1.1% en 2000, 2.93% en 2001, 0.02% en el 2002 y 1.83% en el 2003, tal como se observa en la siguiente tabla a pesos constantes de 1994, en la cual se incluyen los impuestos menos subvenciones sobre productos. (DAPV. 2006. Análisis de coyuntura para el Valle del Cauca).



el recurso hídrico que es el que articula al turista con las actividades económicas de la zona.

- En general la calidad de las aguas se ve amenazada por las actividades mineras (extracción de oro de aluvión, extracción de material de arrastre con tecnología mecanizada) domésticas y comerciales (vertimiento directo de aguas residuales), teniendo en cuenta que la única Planta de Tratamiento de Aguas Residuales ubicada en el sector de La Vorágine, no tiene la capacidad suficiente de purificación de la mayoría de los vertimientos.
- Todas las amenazas agrupadas, incluyendo las de la seguridad por fenómenos naturales o por actividades humanas individuales y colectivas, pueden colapsar el sitio como destino turístico, porque existen reacciones individuales de rechazo a ciertas situaciones colectivas, que sumadas dan al traste con sistemas de uso común.



4. INSTRUMENTOS ECONÓMICOS PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL RÍO PANCE

Desde el punto de vista económico y legal no es recomendable fincar los esfuerzos financieros en un solo instrumento que provea recursos económicos para la gestión ambiental a partir del turismo en el río Pance. En lo económico, porque un solo instrumento hace vulnerable la estrategia a variables propias de los mercados, de los usuarios o de las instituciones encargadas de su implementación y recaudo. Desde el punto de vista legal, igualmente el instrumento puede ser derogado con lo cual la estrategia queda sin piso financiero.

Por lo tanto se recomienda la combinación de las formas existentes de financiación a través de las diferentes modalidades de recaudo que se exponen en este capítulo, priorizando por viabilidad, permanencia y eficacia. (Al final de este documento se anexan las tablas de viabilidad y los correspondientes criterios de evaluación para cada uno de los instrumentos analizados)

4.1. CONTRIBUCIONES OBLIGATORIAS

Se incluyen en este aparte las contribuciones que por ley están obligados a aportar determinados actores sociales y las que pueden obligarse en el evento de expedirse una norma obligatoria que las cree y decrete.

4.1.1 La Creación de un Impuesto de Carácter Local

La creación de un impuesto a los caleños destinado a la preservación del río Pance, debe pasar por la aprobación de un Acuerdo Municipal en el Concejo de esa ciudad, como lo señala y autoriza el artículo 313 numeral 4° de la Constitución Política.

Al respecto es dado señalar la experiencia que tiene Bogotá con el impuesto creado para la Recreación y el Deporte mediante los acuerdos municipales 03 de 1967, 11 de 1988 y 21 de 1997 y que se facturó, desde su creación, con el servicio telefónico.



Ante demandas presentadas por ciudadanos contra la medida de cobrar esta contribución obligatoria en la factura telefónica, el Consejo de Estado¹² señaló:

“La Sala considera que, efectivamente, existe una prohibición legal de efectuar cobros distintos a las tarifas por concepto de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, “aunque existan derechos u conceptos cuyo cobro esté fundamentado en otras normas de carácter legal”, según lo dispone el artículo del Decreto 2223 de 1996. Una previsión similar se encuentra contenida en la parte final del artículo 148 de la Ley 142 de 1994, cuando proscribe cobrar servicios no prestados o conceptos distintos a los señalados en las condiciones uniformes de los contratos”.

Posteriormente, el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca¹³, manifestó que el hecho de presentarle al usuario, en el mismo cuerpo de la factura telefónica, la opción del pago del impuesto al deporte, constituía una violación de las normas que estipulan el deber de cobrar exclusivamente el consumo del servicio facturado. Así las cosas exigió que dicho cobro se hiciera “separado” y con la claridad de que es un cobro diferente al del consumo telefónico. Y concluyó el Tribunal que la ETB estaba violando las normas al no cobrar en documento separado (no separable) y anexo a la factura el impuesto en mención.

Por último, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios –SSPD- complementa la interpretación de las providencias comentadas agregando que “las empresas de servicios públicos, en este caso la Empresa de Teléfonos de Bogotá, no pueden cobrar impuestos o tributos en la factura, tales como la contribución al Fondo del Deporte y en caso de hacerlo, deben utilizar un cupón separado en el cual se explique de manera clara a que se refieren dichos cobros”¹⁴.

La creación de un tributo local en Cali para la conservación de la vertiente del río Pance tiene la posibilidad de hacerse mediante Acuerdo del Concejo Municipal y cobrarse simultáneamente en los recibos de servicios públicos domiciliarios siempre y cuando se detalle en documento separado anexo a la factura correspondiente. Aunque, como lo señala

¹² Sentencia de 4 de agosto de 2005, Magistrada ponente: Dra. María Nohemí Hernández Pinzón. Acción de cumplimiento 2003-2109

¹³ Radicado AC-2005-01270-1 – Magistrado Ponente Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio.

¹⁴ Concepto 447 del 22 de Agosto de 2006 Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios



el Consejo de Estado en la misma sentencia, “sin perjuicio de que la autoridad administrativa use o escoja otro procedimiento de recaudo”.

Existe el antecedente del proyecto de Acuerdo Municipal presentado por la entonces Concejal Fabiola Perdomo, que proponía la declaración de Pance como “Patrimonio Ecológico” de Cali. Pese a las buenas intenciones y a la suficiente motivación fáctica y jurisprudencial del proyecto de acuerdo, este carecía de instrumentos financieros. Retomar esta idea del “Patrimonio Ecológico” y adicionar una contribución similar a la de los acuerdos 03/67, 11/88 y 21/97 de Bogotá, es una excelente iniciativa para que los caleños contribuyan a la conservación de los servicios ambientales de Pance.

Por su parte, La Ley 14 de 1983 le otorga a los municipios la autonomía para determinar sus impuestos locales, lo que se traduce en la competencia del Concejo de Cali para la creación de un tributo específico para Pance.

Este tipo de iniciativas, además, pueden contar con el ambiente político apropiado para su aprobación, dependiendo de los resultados electorales locales del mes de Octubre de 2007.

4.1.2 Instrumentos Contenidos en la Ley 99 de 1993

La Ley 99 de 1993 estableció unos instrumentos económicos para financiar la gestión ambiental, los cuales se relacionan en este documento como una manera de llamar la atención sobre el destino de dichos dineros y la necesidad de un control severo a su recaudo e inversión, pues no solo los llamados “Organismos de Control” nacionales y locales están llamados a vigilarlos, sino de parte de la ciudadanía que puede acudir a figuras como la del artículo 74 de la ley 99 de 1993 que establece: “Además, toda persona podrá invocar su derecho a ser informada sobre el monto y utilización de los recursos financieros que están destinados a la preservación del medio ambiente”.

No obstante haberse desarrollado detalladamente en el primer documento de avance de esta consultoría, la siguiente tabla los enuncia, así las normas que los establecen:

Cuadro N° 3 INSTRUMENTOS ECONÓMICOS - FINANCIEROS Y NORMATIVIDAD VIGENTE



INSTRUMENTO	NORMA
Transferencias del Sector Eléctrico para Corporaciones Autónomas Regionales y Municipios.	Artículo 45 Ley 99 de 1993, Decreto 1933 de 1994
Sobretasa Impuesto Predial	Artículo 317 Constitución Nacional y artículo 44 Ley 99 de 1993
Compensaciones del 1% del valor de los Proyectos Licenciados	Parágrafo del Artículo 43 de la Ley 99 de 1993, Decreto 1900 de 2006
Tasas Retributivas y Compensatorias	Artículo 42 Ley 99 de 1993, Reglamentado por el Decreto 3100 de 2003 y complementado por el Decreto 3440 de 2004.
Tasas por Uso del Agua	Artículo 43 Ley 99 de 1993, reglamentado por el Decreto 155 de 2004
Inversión del 1% de los Ingresos Municipales en las cuencas abastecedoras de Acueductos	Artículo 111 de la Ley 99 de 1993

Fuente: el autor

De todas estas fuentes de recursos contempladas en la Ley 99 de 1993, las Corporaciones Autónomas Regionales y, en el caso del Valle del Cauca, la CVC, son las destinatarias de esos rubros, además de tener la competencia legal para recaudarlos. De tal manera que la inversión de los mismos, obedece a los Planes de Acción Trienales (PAT), a los Planes Operativos Anuales de Inversión (POAI) y a los demás instrumentos de planeación e inversión del presupuesto.

Corresponde entonces a la CVC dentro de sus criterios y procedimientos de planeación e inversión, determinar las prioridades de acuerdo a la gestión que le corresponde y dentro de los criterios del artículo 3° de la Ley 610 de 2000.¹⁵

¹⁵ Art. 3° Ley 610 de 2000 "Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del



Pese a lo anterior, un instrumento de los contenidos en la Ley 99 de 1993 merece especial mención y es el artículo 111 que determina la inversión del 1% de los ingresos de los municipios en la adquisición de predios para la conservación de las fuentes hídricas que surten los acueductos¹⁶. El cumplimiento de esta norma, por evaluaciones hechas en los entes de control, no ha sido el esperado. Los Alcaldes, en términos generales han evadido la asignación de los recursos y la adquisición de los predios, aludiendo no tener claridad sobre a qué tipo de ingresos se refiere el artículo, si son los propios o los del situado fiscal de la nación o todos.

Para el caso del río Pance, es preciso determinar, además, qué tanto el río contribuye a acueductos “municipales o distritales”. En efecto, existe una bocatoma de acueducto de EMCALI en predios de Pance y que atiende algunos barrios de Cali. Así mismo existen algunos acueductos veredales relacionados con el río, lo cual da pie a pensar que el Municipio de Cali, en cumplimiento del artículo 111 de la Ley 99 de 1993, está llamado a adquirir predios aledaños a Pance, así el río no sea la principal fuente de acueducto de la ciudad.

El promedio anual de recaudo para la ciudad de Cali en el periodo 2002-2005, está en el orden de \$808.212 millones, siendo el 1% de este recaudo, \$8.082 millones, cifra significativa para la gestión.

No obstante lo anterior, el Municipio de Cali a través del Departamento Administrativo para la Gestión del Medio Ambiente –DAGMA- adquirió, en el año 2004, un predio de

Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales".

¹⁶ **Artículo 111: Adquisición de Áreas de Interés para Acueductos Municipales.** Declárense de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales.

Los departamentos y municipios dedicarán durante quince años un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos, de tal forma que antes de concluido tal período, haya adquirido dichas zonas.

La administración de estas zonas corresponderá al respectivo distrito o municipio en forma conjunta con la respectiva Corporación Autónoma Regional y con la opcional participación de la sociedad civil.



25 hectáreas de bosque natural por una suma cercana a los 8.000 millones de pesos en el corregimiento de Pance. Este predio, al parecer, está poblado de bosque primario y especies nativas tanto de fauna como de flora. Sin embargo la transacción fue duramente cuestionada por la Contraloría Municipal de Cali, en especial por las metodologías utilizadas para la valoración del inmueble.

La ley 99 de 1993 se constituye, por sí misma, en la principal fuente de ingresos para la gestión ambiental. Aunque de manera directa no se refiere a ingresos derivados del turismo, hay que hacer la asociación de las fuentes de la ley, (como las tasas por uso del agua y tasas retributivas y compensatorias), con la destinación de dichos recursos para la conservación y atar el recaudo con los planes de inversión. La canalización de una parte de estos recursos establecidos en la Ley 99 de 1993 en la gestión ambiental del área del río Pance, a pesar de que las entidades recaudadoras atienden otros ecosistemas, de todas maneras implica una enorme posibilidad de financiamiento de la gestión ambiental.

4.1.3 Derivados de la Ley del Turismo

Existen en la actualidad dos normas que enmarcan las actividades y el desarrollo turístico del país a manera de “leyes marco” del turismo en Colombia; ellas son la Ley 300 de 1996 y la Ley 1101 de 2006 que reforma a la primera de las citadas.

En cuanto a la Ley 300 de 1996 es preciso señalar que establece como principio rector de la industria turística del país, la protección al medio ambiente “en armonía con el desarrollo sustentable”¹⁷

La ley 300 de 1996, en el artículo 62 señala como prestadores de servicios turísticos, obligados a registrarse y a la contribución parafiscal, entre otros, a los siguientes comerciantes que a nuestro juicio hacen presencia en la zona del río Pance en Cali:

“ART. 62. — Prestadores de servicios turísticos que se deben registrar. Será obligatorio para su funcionamiento, la inscripción en el registro nacional de turismo de los siguientes prestadores de servicios turísticos:

¹⁷ Artículo 2° Numeral 5° Ley 300 de 1996



- a) Agencias de viajes y turismo, agencias mayoristas y operadores de turismo;
- b) Establecimientos de alojamiento y hospedaje;
- c) Operadores profesionales de congresos, ferias y convenciones;
- d) Arrendadores de vehículos;
- e) Oficinas de representaciones turísticas;
- f) Usuarios operadores, desarrolladores e industriales en zonas francas turísticas;
- g) Empresas promotoras y comercializadoras de proyectos de tiempo compartido y multipropiedad;
- h) Establecimientos de gastronomía, bares y negocios similares calificados por el gremio respectivo como establecimientos de interés turístico;
- i) Los guías de turismo;
- j) Las empresas captadoras de ahorro para viajes y empresas de servicios turísticos prepagados;
- k) Los establecimientos que presten servicios de turismo de interés social;
- l) Las empresas que prestan servicios especializados de turismo contemplado en el título IV de esta ley, y
- m) Los demás que el Gobierno Nacional determine”.

Todos los anteriores prestadores de servicios turísticos tienen el deber legal de registrarse y de hacer la contribución parafiscal o someterse al cobro coactivo de la misma. Esta contribución que constituye los aportes al Fondo de Promoción Turística y que la crea el artículo 40 de la Ley 300 de 1996, se hace por parte de los empresarios del sector turístico.

Ahora bien, el Fondo de Promoción Turística es una entidad creada por la Ley 300 de 1996 que funciona como una cuenta especial con carácter de patrimonio autónomo, sin personería



jurídica, creado por el artículo 42 de la Ley 300 de 1996 y reglamentado por los Decretos 505 de 1997 y 1336 de 2002.

Con base en el artículo 42 de la ley 300 de 1996, el Fondo debe manejar los recursos provenientes de la contribución parafiscal, creada en el artículo 40 de la misma ley, y debe ceñirse a los lineamientos de la política turística definidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Para el presupuesto del año 2006, se estimó que el recaudo de dicho fondo fuera de \$4.000 millones y el recaudo definitivo fue de \$3.935 millones, lo que significó un ingreso del 98% sin incluir las multas.

El recaudo por sector en los últimos 4 años ha sido el siguiente:

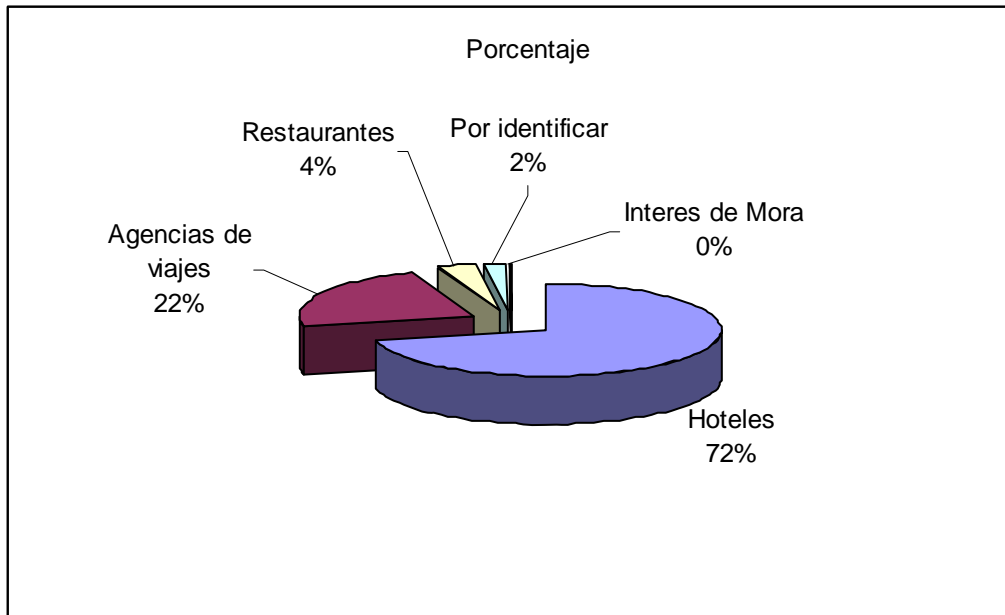
Cuadro N° 4 RECAUDO FONDO DE PROMOCION TURISTICA 2003 – 2006 (\$ Corrientes)

SECTOR	2003	2004	2005	2006
Hoteles	1.780.397.454	2.104.566.364	2.358.796.454	2.833.366.107
Agencias de viajes	616.349.403	718.996.457	904.065.366	886.328.553
Restaurantes	69.479.103	92.081.904	136.791.413	146.392.647
TOTAL	2.466.225.960	2.915.644.725	3.399.653.233	3.866.087.307

Fuente: Informe de Gestión Fondo de Promoción Turística 2006

Haciendo un análisis más profundo, el monto total base para el reconocimiento del 10% a la entidad administradora en el año 2006, se observa a continuación:

Gráfico No 1 MONTOS APORTADOS POR EL SECTOR TURISMO AL FONDO DE PROMOCION DEL TURISMO VIGENCIA 2006 (\$ CTES.)



Fuente: Informe de Gestión Fondo de Promoción Turística 2006

Desde las actividades turísticas y en el marco de la legislación vigente son tres los instrumentos económicos que pueden aportar recursos financieros para la gestión en la conservación:

- Contribución Parafiscal¹⁸
- Aportes del Ecoturismo
- Banco de Proyectos Turísticos (Atado a los recursos del Fondo de Promoción Turística)

Por último, en la propuesta final de este documento se hace un detallado análisis del contenido y alcances de las leyes del turismo.

4.1.4. Derivados del Canje de las Exenciones Tributarias Locales

Bogotá tiene una experiencia exitosa aunque no vigente sobre el manejo de parques públicos a cargo de las Cajas de Compensación Familiar. Estas entidades estaban exentas del pago del impuesto de Industria y Comercio, hasta cuando se presentaron debates en el cabildo distrital que cuestionaron tal privilegio. Fue entonces como, durante la primera

¹⁸ La Sentencia C-308 de 1994 de la Corte Constitucional aclara qué es un Impuesto, qué es una Contribución Parafiscal y qué es una Renta con Destinación Específica. Estas últimas prohibidas en la Constitución de 1991



alcaldía de Antanas Mockus, se logró un convenio entre las Cajas y el Distrito Capital para que estas se hicieran cargo de los parques en proporción de 80% - 20%, es decir, que las Cajas invertirían el 20% de su impuesto de Industria y Comercio en la administración, manejo y mantenimiento de los parques urbanos y pagarían a la ciudad el 80% por vía directa.

La experiencia se inició con la Caja de Compensación Familiar CAFAM que se hizo cargo del Parque del barrio “Ciudad Montes” y posteriormente del Parque Simón Bolívar. Algunos otros parques como “El Tunal” y el llamado “Parque de los Novios” fueron adjudicados, bajo la misma figura, a la Caja Colombiana de Subsidio Familiar “Colsubsidio”.

La experiencia fue tan exitosa que, para la segunda administración del mismo alcalde Antanas Mockus, la proporción se había invertido y las Cajas tributaban al Distrito el 20% del impuesto e invertían en los parques el 80%. Además, en el caso de CAFAM, eran seis los parques administrados por esta Caja y las inversiones alcanzaron los 3.600 millones de pesos en cinco años.

Posteriormente, contingencias políticas y decisiones del Concejo de la ciudad, determinaron que el impuesto debía pagarse en su totalidad y en efectivo a la Tesorería Distrital y que esta hacía las asignaciones presupuestales a todas las entidades Distritales, con lo cual los aportes de las Cajas entraron a engrosar las arcas generales del Distrito Capital.

De la experiencia de las Cajas en Bogotá se concluye:

- El embellecimiento de las áreas administradas atrae a la comunidad, le da sentido de pertenencia y sensación de seguridad. Esto a su vez crea el ambiente propicio para imponer contribuciones.
- La explotación económica de los servicios básicos para la recreación pasiva como parqueaderos, servicios sanitarios, kioscos y ventas ambulantes, en el caso de CAFAM, llegaron a significar el 110% del impuesto que estaba obligada a tributar la caja, con lo que se demuestra el alto nivel de ingresos que aporta un buen manejo asociado al embellecimiento y una mínima infraestructura.



- “Las personas de escasos recursos invierten un porcentaje de sus ingresos en recreación, si el servicio se presta con calidad y una adecuada infraestructura que den seguridad y bienestar”¹⁹.
- La vinculación de la comunidad a través de asociaciones de mujeres resulta la opción más efectiva de apropiación de esas áreas por parte de los ciudadanos.
- Las posibilidades de capacitación empresarial a pequeños comerciantes y vendedores ambulantes hacen que estos, a su vez, terminen asociados a actividades de vigilancia, aseo y protección de los ecosistemas.

En la actualidad CAFAM administra el predio denominado “El Volador” en la comuna de “Ciudad Bolívar” en Bogotá, donde la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá tiene un tanque de almacenamiento de aguas y un predio que sirve para la recreación pasiva de los habitantes del sector. Esta actividad y el manejo de los humedales de “Jaboque”, “La Florida” y “Juan Amarillo”, la desarrolla la Caja a través de Contratos de Administración con la Empresa de Acueducto con recursos que provienen directamente del presupuesto de la empresa.

Esta figura de las exenciones en el impuesto de Industria y Comercio, para el caso de Cali, se constituye en una opción a explorar para determinar qué entidades públicas y privadas gozan de tales privilegios y a cuáles de ellas se les puede compensar parte de la exención con inversiones tendientes a la conservación en la vertiente del río Pance.

Al respecto, la Ley 14 de 1983 le otorga a los municipios la autonomía para determinar sus impuestos locales y la Sentencia C-495 de 1998 de la Corte Constitucional determinó los alcances de dicha autonomía y limitó la capacidad del Congreso Nacional de interferir en la configuración de impuestos de carácter local.

4.1.5 El Cobro Directo a quien Accede al río Pance.-

En principio es necesario señalar que hacer un cobro directo a quien accede al río Pance en plan turístico, es claramente inconstitucional e ilegal y se hace referencia a la figura únicamente como posibilidad de ingreso, pero se reitera que no es jurídicamente viable.

¹⁹ Expresión verbal de Luis Hernando Triana, Director de la Oficina de Parques de la Caja de Compensación Familiar CAFAM.



Cobrar por acceder a los ríos, es equiparable a cobrar por acceder a las playas o acceder a las vías públicas. Tanto unos como otros son propiedad de la Nación y se encuentran dentro de la categoría de “bienes de uso público”, a los que se refiere el artículo 63 de la Constitución Nacional. Los bienes de uso público²⁰ son aquellos a los que los ciudadanos pueden acceder libremente dentro del ejercicio de derechos fundamentales como el de transitar libremente por todo el territorio nacional o el derecho fundamental colectivo al Espacio Público.

A su vez, el derecho al “Espacio Público” debe garantizarse a todos los ciudadanos de parte del Estado, porque está directamente relacionado con el derecho a la libertad, que es parte de los derechos humanos. Desconocerlo somete al Estado a demandas de Acciones Populares, que tienden a proteger y garantizar el ejercicio de los Derechos Fundamentales colectivos. Las disposiciones que buscan regular el uso del espacio público, pretenden ampliar el espectro de poder acceder al mismo, más que restringir dicho acceso. Por lo tanto, el uso del espacio público por parte de todos, lo que busca garantizar es que prime el interés general sobre el interés particular.

El derecho al espacio público es de esa clase de derechos que priman sobre otros también fundamentales como el derecho al trabajo. Todas las controversias alrededor del espacio público, en el caso de las ciudades, se han dirimido a favor de la mayoría de los habitantes frente a otros grupos de interés.

Aunque en principio pareciera que lo dicho fuera en contravía de los peajes o del acceso a determinados predios que se cobra por particulares o por el estado, es preciso señalar que la controversia deriva de los derechos que se cobran y de la naturaleza de los bienes cobijados por esas tarifas. Es decir que, en el caso de las carreteras entregadas en concesión, el argumento legal es que el Estado no está cediendo la propiedad sobre el territorio, sino entregando una infraestructura para que sea mantenida en óptimas condiciones por un

²⁰ Nota del Autor: Los bienes de uso público se diferencian de los bienes fiscales, en que estos últimos son los que requiere la administración pública para su funcionamiento como edificios, equipos, vehículos etc, de las entidades oficiales. Esos también son denominados “bienes públicos”. Para el caso de vías, parques, playas, ríos, aire, el titular de la propiedad es La Nación representada en la totalidad de los habitantes y el uso es el que se considera público. El uso, a su vez, se subdivide en particular o privado, oficial y público. Los ríos son bienes de “uso Público”.



concesionario que, a su vez, deriva unas utilidades por hacerse cargo de dicho bien. Esto demanda unos recursos financieros que se obtienen por el mecanismo del peaje.

Otra situación distinta se presenta cuando a través de un predio particular se accede a un espacio público. Es el caso de algunas fincas o balnearios colindantes de ríos y que cobran por acceder a la finca y, de paso, hacer uso de las aguas del río. En Derecho, es recurrida la referencia histórica del antecedente del caso en que la nación recuperó para sí las playas que habían sido cercadas por el Hotel Hilton de Cartagena. Esa es la demostración de que tanto las playas como los ríos son de libre acceso y restringir ese acceso de cualquier forma, limita el ejercicio del derecho fundamental al espacio público y privilegia el interés particular sobre el interés general.

Se hizo referencia en este aparte a la figura de los peajes y concretamente a la posibilidad de un peaje en Pance. Este no es viable por tres razones fundamentales:

- 1) Porque la posibilidad de un peaje turístico solo lo permite la ley del turismo o ley 300 de 1996 en aquellos municipios con menos de 100.000 habitantes y Cali supera con creces esa cifra;
- 2) Concordante con el numeral anterior, porque la vía de Cali al Corregimiento Pance es una vía local y no Nacional; y
- 3) Porque la sobretasa para la conservación de los Parques Nacionales solo fue creada para la vía parque Isla de Salamanca y prohibida para el resto del país, en el texto del Parágrafo del Artículo 1º de la Ley 981 de 2005.²¹

Con estos argumentos legales queda descartada la posibilidad de un cobro directo por acceder al río Pance o de un cobro de peaje con fines destinados a la conservación como mecanismos económicos obligatorios para la gestión ambiental.

²¹ Ley 981 de 2005, Artículo 1º: ...”PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional no podrá ordenar el cobro de la Sobretasa Ambiental sino exclusivamente a la vía que conduce del municipio de Ciénaga (Magdalena) a la ciudad de Barranquilla y que en la actualidad afecta a la Ciénaga Grande de Santa Marta así como a la vía que conduce de la ciudad de Barranquilla (Atlántico), a la ciudad de Cartagena (Bolívar) y que afecta en la actualidad a la Ciénaga de La Virgen (Bolívar)”.



4.2. INSTRUMENTOS ECONÓMICOS VOLUNTARIOS

Se relacionan a continuación experiencias de recaudo de dineros de carácter voluntario asociadas a “causas nobles” y que pueden ser replicadas en Cali, con el objeto de captar recursos económicos destinados a la conservación de los ecosistemas.

4.2.1. Las Exenciones Fiscales del Estatuto Tributario

Otra estrategia que puede contribuir a generar inversiones en la conservación de la cuenca del río Pance está relacionada directamente con los beneficios fiscales y tributarios establecidos en el Estatuto Tributario²² a los que pueden acceder las personas naturales y jurídicas que realicen inversiones en la subcuenca del río. Entre ellas se señala:

- Artículo 83, Determinación de costo de venta de plantaciones de reforestación, donde se tiene que el 80% de lo percibido por las ventas es inherente a costos de implementación de la plantación;
- Artículo 158-2; Deducción por inversiones en control y mejoramiento del medio ambiente. Este tipo de inversiones debe certificarse por la respectiva autoridad ambiental. El Decreto 3172 de 2003 que reglamentó este artículo define lo que debe entenderse por inversiones en control y mejoramiento del medio ambiente y beneficios ambientales directos; establece los requisitos para la procedencia de la deducción, las inversiones que otorgan o no el derecho a la deducción y establece el mecanismo de certificación y competencias así como el reporte de información. El decreto diferencia las inversiones en “control” del medio ambiente de las inversiones en “mejoramiento” del medio ambiente. Las primeras tienen que ver con sistemas de control ambiental medibles, como es el caso de las que reducen emisiones o residuos dentro de procesos productivos. Las segundas están encaminadas a desarrollar procesos de restauración, regeneración, repoblación, preservación y conservación de los recursos naturales y del medio ambiente.
- Artículo 207-2; Rentas exentas generadas por el servicio de ecoturismo
- Artículo 253; Deducción de la renta por reforestación
- Artículo 125; Deducción por donaciones.

²² Decreto 624 de 1989 y sus reformas consecutivas.



Desde esta perspectiva, considera la consultoría que el sector empresarial de Cali está llamado a ser objeto de un proceso de sensibilización y educación ambiental de carácter tributario, que puede encausar inversiones hacia la cuenca del río Pance y, de paso, generar un puente que conecte la ciudad y sus industrias con procesos y programas de conservación ambiental. El proceso le permitirá a la sociedad caleña apropiarse de Pance percibiendo a la vez los beneficios fiscales o tributarios.

4.2.2 La Donación del 10% del Impuesto Predial, Experiencia en Bogotá D.C.

Mediante el Decreto 040 de 2002, la Alcaldía de Bogotá dispuso autorizar a la Secretaría de Hacienda Distrital para recaudar de los ciudadanos y a título de donación, un 10% adicional al valor del impuesto predial que sería invertido en programas previamente identificados como prioritarios por la ciudad. Entre estos programas se contaba la atención de víctimas de delitos sexuales y violencia intrafamiliar, comedores comunitarios, atención de personas en la mayor pobreza, construcción de alamedas, etc.

Una iniciativa similar incluyendo las inversiones en la conservación de Pance como un programa para atender por parte de la administración local, es un mecanismo que merece ser considerado por los responsables de la gestión ambiental en la subcuenca.

4.2.3 La Responsabilidad Social Empresarial

En Colombia se llevó a cabo en mes de agosto de 2007 una feria que expuso los resultados de las empresas que han desarrollado estrategias de mercadeo con base en obras sociales o ambientales. A decir del Director de la asociación de Cámaras de Comercio CONFECÁMARAS, el país aún está muy lejos de lograr un compromiso empresarial con la sociedad y con el medio ambiente. Sin embargo, se empieza a abrir paso entre empresarios y consumidores la necesidad de atender algunas situaciones de tipo social y ambiental a las que el Estado no puede acceder tan puntualmente, como sí lo puede desarrollar la empresa privada. Entre ellas y con posibilidades de implementación en Cali y en el río Pance se pueden enunciar:

4.2.3.1 Alianzas Estratégicas con Almacenes de Cadena.-



Esta actividad de recaudo de recursos asociada a una causa noble se ha extendido a través de los países de manera vertiginosa, al punto de que en Argentina se ha medido en una proporción de crecimiento del 20% anual²³. Estudios realizados en Gran Bretaña establecen que el 86% de los consumidores se inclinan a comprar un producto que beneficie una causa social.

En Bogotá es generalizada la pregunta que el cajero de los almacenes de cadena y librerías hace al comprador al momento de registrar el pago, cuando le inquiere por su voluntad de donar parte del cambio a entidades como UNICEF, Fundación Cardioinfantil, Fundación Niños de los Andes, Bibliotecas Públicas Distritales, etc.. Dada la ínfima cantidad que propone el empleado del almacén, los usuarios por caridad o por temor a transmitir una imagen de insolidaridad, acceden a lo sugerido. Hasta la fecha estos recursos no han sido cuantificados en su conjunto ni se tiene establecido si el establecimiento recaudador los utiliza, además, como un beneficio en sus declaraciones tributarias.

Dado el arraigo cultural de los caleños con el río Pance, esta propuesta tiene un ambiente propicio de implementación.

4.2.3.2. Las Tarjetas de Crédito.-

Las grandes compañías de Tarjetas de Crédito, cada una a su manera, entraron a las estrategias de mercadeo asociadas a causas nobles. La pionera de esta modalidad de recaudo fue American Express que en el año de 1983 realizó una campaña en la ciudad de Nueva York, para restaurar la Estatua de la Libertad. La empresa donaría un porcentaje por cada compra realizada o nueva tarjeta emitida. Las ventas se incrementaron el 26% en un trimestre y se recaudaron más de 7 millones de dólares para la restauración.

Con una mayor similitud a los fines de la consultoría para el caso de Pance, se encuentra el caso de la Argentina, donde la tarjeta Diners realizó una alianza con la Fundación Vida Silvestre: por cada compra, se donaba un metro de tierra para las reservas naturales. El

²³ DIARIO CLARIN, República Argentina, “La Caridad También Sirve para Ganar más Clientes”, Edición del 24 de Enero de 2000



resultado fue una donación de 3.000 hectáreas y la construcción de una sede para la fundación.

Por su parte, la “Tarjeta Verde de Visa”²⁴ es la primera en retribuirle al planeta en forma de compensaciones de carbono. Repay Internacional calcula las emisiones de carbono asociadas con cada compra, con base en una fórmula desarrollada por CE, una compañía de ingeniería holandesa; su software calcula luego la cantidad de créditos sostenibles –en este caso plantación de árboles en Holanda, Ecuador y Uganda- que se necesitan para mitigar los gases efecto invernadero. Por ejemplo, un tiquete aéreo de USD 300 genera 2.037 libras de CO₂, las cuales requieren 46 árboles. Repay paga la cuenta de 5 a 18 dólares para comprar y plantar los árboles. Tanto las emisiones como las compensaciones aparecen en el extracto mensual, haciéndolo de una vez una fuente de culpa y alivio en los titulares de las tarjetas, que han empezado a usar tres veces más ese tipo de crédito. Con lo anterior se demuestra que la sostenibilidad ambiental resulta rentable.

²⁴ AVIANCA, en revista. “15 Ideas para Salvar el Mundo”, Edición Junio de 2007, Página 142.



5. ESQUEMA DE TRABAJO O ENFOQUE DE GESTIÓN: LA UNIFICACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL RÍO PANCE

Considera la presente consultoría que un requisito esencial que augura la viabilidad de los instrumentos económicos que se adopten para la conservación de la cuenca del río Pance, es la integración de la Gestión Ambiental alrededor de una sola figura administrativa o entidad en capacidad y con la competencia legal suficiente para administrar los recursos financieros, humanos y técnicos orientados a dicha gestión.

Así mismo, la implementación de un instrumento económico de carácter obligatorio a partir de la actividad turística, que reporte pagos por los servicios ambientales que provee el río Pance o cualquier otro ecosistema, tiene que pasar, necesariamente, por la aprobación y expedición de normas que lo sustenten y estas, a su vez, sujetarse a los formalismos de rigor.

Es decir que la efectividad de las propuestas está llamada a soportarse en mecanismos normativos, porque de ello depende la llamada “governabilidad ambiental”, entendida esta como los procesos de toma de decisiones y de ejercicio de la autoridad, en los cuales intervienen los gobiernos en sus distintos niveles o instancias de decisión, pero también otras partes interesadas que pertenecen a la sociedad civil y que tienen que ver con la fijación de marcos regulatorios, determinación de límites y establecimiento de restricciones al uso de los ecosistemas. Tiene que ver, así mismo, con el diseño del marco dentro del cual se toman las decisiones, con cómo se toman, en dónde y quienes son invitados a expresarse, (Piñeiro 2004. p: 10) (Piñeiro, Diego (2004): “Movimientos Sociales, Gobernanza Ambiental y Desarrollo Territorial Rural” Universidad de la República del Uruguay. Agosto. pp. 47).²⁵

Cabe aclarar que existen diferencias sustanciales entre la expedición de una ley, la de un decreto nacional, departamental o municipal y la de un acuerdo municipal, que deben ser tenidas en cuenta ante las propuestas que se formulen. Cualquiera que sea el mecanismo que se sugiera, debe reunir los siguientes requisitos:

²⁵ MENA, Rodríguez Jesús Antonio; “GOVERNABILIDAD Ambiental en Colombia”, Artículo Economía Colombiana, Contraloría General de la República, 2007:



- Contar con una alta posibilidad de viabilidad jurídica, esto es, que los encargados de expedir las normas, motiven suficientemente las razones sobre las cuales se funda el instrumento que se pretende instaurar;
- Un ambiente político propicio, que significa tener la voluntad política de impulsar la expedición de la norma, por parte del gobernante o administrador;
- El respeto por la jerarquía de normas superiores y de las competencias institucionales, para evitar conflictos de competencias, demandas de nulidad o acciones judiciales que den al traste con el instrumento;
- En lo posible, un espacio de concertación con la ciudadanía destinataria de la norma, no solo para informar sobre los propósitos del instrumento, sino para cumplir con las consultas obligatorias cuando hay grupos étnicos que puedan verse afectados por decisiones administrativas o legislativas.²⁶

La sumatoria de estas variables se enmarca dentro de lo que se denomina “Gobernabilidad Ambiental” como el conjunto de requisitos que propician la toma de decisiones por parte de los administradores y que, a la postre, buscan beneficios generales.

5.1 LOS DISTRITOS DE MANEJO INTEGRADO –DMI–

La figura de los Distritos de Manejo Integrado o DMI, existe en el artículo 310 del Código de los Recursos Naturales o Decreto 2811 de 1974 y fue reglamentada por el Decreto 1974 de 1989, como una manera de administrar aquellos ecosistemas que han sido intervenidos en una proporción inferior al 50%, pero cuyo interés por la oferta ambiental que representan implica que se asuma una forma de administración integral²⁷.

A pesar de que los DMI existen normativamente desde 1974, no ha sido una figura muy recurrida por las autoridades ambientales y por las comunidades pues, como se señala más adelante, se han declarado 15 en todo el país en 33 años de existencia de la figura. Esto se debe, probablemente, a que el trámite para declarar un DMI requiere de un esfuerzo conjunto, coordinado y del poder decisorio de varias entidades. En efecto, una vez se toma

²⁶ El Convenio 169 de la OIT obliga a la consulta de comunidades indígenas y negras ante decisiones que puedan afectar sus dinámicas sociales.

²⁷ Artículo 2: Entiéndase por Distrito de Manejo Integrado de los Recursos Naturales (DMI) un espacio de la biosfera que, por razón de factores ambientales o socioeconómicos, se delimita para que dentro de los criterios del desarrollo sostenible se ordene, planifique y regule el uso y manejo de los recursos naturales renovables y las actividades económicas que allí se desarrollen.



la decisión de declarar un DMI, la entidad administradora o sea la Corporación Autónoma Regional, debe elaborar un “Estudio Preliminar” del área y elevar la solicitud de declaración ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (INDERENA, para la época del Decreto 1974 de 1989). El Ministerio, a su vez, deberá convocar a los demás Ministerios relacionados con el área escogida para ser DMI y, en consenso, decidir la declaración del Distrito. Una vez declarado, deberá intervenir el Consejo de Política Económica y Social CONPES, que está llamado a pronunciarse sobre la viabilidad financiera y los aportes económicos de la Nación al Distrito declarado. Probablemente este transitar administrativo ha provocado que la figura de los DMI no sea una manera muy recurrida de administración y gestión ambiental y las CAR opten por manejar los ecosistemas de sus jurisdicciones de una manera más relacionada con su autonomía.

Agrega el decreto en mención²⁸, que corresponde al INDERENA (hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial) y/o las Corporaciones Autónomas Regionales, la facultad de declarar, alinderar y administrar los DMI bajo los siguientes requisitos:

1. “Que posea ecosistemas que representen rasgos naturales inalterados o ecosistemas alterados de especial singularidad pero susceptibles de recuperación y que beneficien directa o indirectamente a las comunidades locales o Regionales.
2. Que la oferta ambiental o de recursos dentro del futuro distrito, permita organizar prácticas compatibles de aprovechamiento de los recursos naturales, con el propósito de garantizar su conservación y utilización integrales.
3. Que exista la factibilidad de mantener las condiciones actuales de los ecosistemas no alterados y la estabilidad de las zonas para recuperación.
4. Que ofrezca condiciones para desarrollar de manera continua labores de educación, investigación, capacitación y divulgación sobre la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales renovables, así como de actividades para la población.
5. Que incluya, en lo posible espacios con accidentes geográficos, geológicos, paisajísticos de características o bellezas excepcionales y elementos culturales que ejemplaricen relaciones armónicas en pro del hombre y la naturaleza.

²⁸ Artículos 5°, 14°



6. Que represente, en lo posible, ecosistemas naturales o seminaturales inalterados o con alteraciones que en su conjunto no superen el 50% del total de su superficie”.

A pesar de que el decreto 1974 de 1989 es anterior a la creación del Ministerio del Medio Ambiente (hoy de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial) con la Ley 99 de 1993 así como anterior a los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas a que se refiere el Decreto 1729 de 2002, contempla la ordenación del territorio como el factor esencial de los DMI y establece los siguientes criterios para el ordenamiento territorial²⁹:

“Categoría de Ordenamiento:

1. Preservación. Entiéndase por preservación la acción encaminada a garantizar la intangibilidad y la perpetuación de los recursos naturales dentro de espacios específicos del Distrito de Manejo Integrado de los Recursos Naturales Renovables (DMI).

Serán espacios de preservación aquellos que contengan bioma o ecosistemas de especial significación para el país.

2. Protección. Entiéndase por protección la acción encaminada a garantizar la conservación y mantenimiento de obras, actos o actividades producto de la intervención humana, con énfasis en sus valores intrínsecos e histórico- culturales.

Serán objeto de protección, entre otras, obras públicas, fronteras, espacios de seguridad y defensa, territorios indígenas tradicionales, sitios arqueológicos, proyectos lineales, embalses para la producción de energía o agua para acueductos, espacios para explotaciones mineras.

3. Producción. Entiéndase por producción la actividad humana dirigida a generar los bienes y servicios que requiere el bienestar material y espiritual de la sociedad y que para el Distrito de Manejo Integrado de los Recursos Naturales Renovables (DMI), presupone un modelo de aprovechamiento racional o de los recursos naturales en un contexto de desarrollo sostenible.

Para esta categoría se tomarán en cuenta, entre otras las siguientes actividades: **Agrícola**, ganadera, **minera**, **forestal**, industrial y **turística**. (Resaltado fuera de texto).

4. Recuperación. Esta categoría puede ser de dos tipos:

²⁹ Artículo 7°



Recuperación para la preservación: Entiéndase por recuperación para la preservación las actividades humanas orientadas al restablecimiento de las condiciones naturales primigenias de la zona.

Recuperación para la producción: Entiéndase por recuperación para la producción las actividades humanas orientadas al restablecimiento de las condiciones naturales que permitan el aprovechamiento sostenible de los recursos de la zona.

6 Para la categoría de recuperación se tomarán en cuenta, entre otros, los espacios siguientes: Suelos con alto grado de erosión; suelos que presenten procesos de salinización y solidicidad; aquellos que sufren inundaciones crecientes como producto de la actividad antropógena; suelos y cuerpos de agua que presentan proceso de contaminación por manejo inadecuado de agroquímicos o por residuos industriales o domésticos; aquellos afectados por heladas, vendavales, avalanchas y derrumbes; zonas boscosas con ecosistemas altamente degradados en su fauna, flora y suelo; cuencas en deterioro; cuerpos de agua en proceso de desecamiento y alta sedimentación.

Parágrafo 1: Dentro de una misma zona podrán utilizarse una o varias de las categorías de ordenamiento señaladas de acuerdo con sus características propias, los requerimientos técnicos y los objetivos propuestos.

Parágrafo 2: En el ordenamiento territorial se deberán tener en cuenta espacios adecuados para la ubicación de los diferentes tipos de asentamientos humanos y de la infraestructura necesaria para la actividad antrópica”.

La iniciativa para declarar un DMI puede ser oficial o ciudadana y el procedimiento está contenido en el artículo 6° del Decreto 1974 de 1989.

Considera la consultoría que dados los avances en el diagnóstico de la cuenca hidrográfica del río Jamundí y de la Subcuenca del río Pance dentro del proceso de ordenación del Decreto 1729 de 2002 en curso, se puede afirmar que los pasos a seguir en la declaración de Pance como DMI están bastante adelantados en la medida en que el diagnóstico de la subcuenca ya se encuentra aprobado por las autoridades regionales, locales y nacionales integrantes de la comisión conjunta.

5.1.1. La Participación Ciudadana en los DMI.



En cuanto a los elementos constitutivos de la Participación Ciudadana, el Decreto 1974 de 1989 en los artículos 21 y 22, contempla formas asociativas de intervención y aprovechamiento de los recursos naturales por parte de la ciudadanía la cual, además, son las mismas organizaciones ciudadanas las que pueden ejercer la iniciativa para que las autoridades declaren un DMI, como en el caso de la Serranía de Paraguas, que se analiza más adelante en este documento.

Para efectos de la participación ciudadana, las organizaciones civiles y étnicas de un Distrito de Manejo Integrado se inscriben ante la autoridad administradora y obtienen el reconocimiento necesario para ejercer sus derechos participativos y propiciar la toma de decisiones.

Estas formas de participación ciudadana, aunadas a las contenidas en la Ley 99 de 1993, presentan un escenario legal propicio para la vinculación de las organizaciones civiles, sociales, étnicas, comerciales y académicas del río Pance, en la formulación de propuestas y toma de decisiones al interior del DMI.

5.1.2 Antecedentes de DMI declarados y existentes

Según Andrade y Franco³⁰, la categoría jurídica de los DMI ha sido usada en Colombia para 15 áreas, incluyendo una gran heterogeneidad de paisajes rurales con diferentes niveles de transformación de los ecosistemas naturales y diferentes objetivos de conservación o manejo ambiental. Sobresalen dos situaciones generales: para la conservación en paisajes rurales con relictos de vegetación natural o hábitat de especies focales y para la zonificación y re-categorización de áreas estrictas. Con todo, el análisis de la efectividad de manejo de los DMI aún no se ha dado en el país.

Los DMI más importantes actualmente son:

³⁰ ANDRADE, Germán y FRANCO, Lorena. Gobernanza en el Sistema de Áreas protegidas en Colombia. Fundación Natura, Febrero de 2006, Bogotá.



- El DMI de las partes altas de las Quebradas la Chorrera y caño pantanitos en el municipio de Cucunubá, establecido por el Concejo Directivo de la CAR en 1998.
- El Consejo Directivo de CORNARE, declaró al Centro de Investigaciones La Selva, ubicado en el sector Llanogrande del Municipio de Rionegro, como DMI. Este distrito, es un predio de propiedad del Instituto Colombiano Agropecuario – ICA-. en el que se desarrollan actividades de Investigación y transferencia de tecnología.
- El Consejo Directivo de la CAS, declaró como DMI a la Serranía de los Yarigües, como un área prioritaria de conservación.
- Otro DMI es el denominado Salto de Tequendama – Cerro de Manjui ubicado en el municipio de Santandercito en Cundinamarca.
- Con el Acuerdo 0024 de 1986 del INDERENA se establece el DMI y área de recreación del Lago Sochagota. Dentro de las consideraciones que en su momento se dieron existen algunas que pueden ser aplicables de una manera muy cercana al caso del río Pance toda vez que, a juicio del INDERENA, existía la necesidad de proteger, integral y racionalmente los recursos naturales de la región a través del control de las actividades turísticas, deportivas y recreativas que se desarrollan en la zona. Así mismo, era necesario brindar protección a los sitios de interés histórico y cultural que existen en la región.
- Están los DMI de la Macarena (Norte y Sur) establecidos por el Ministerio de Agricultura a través del Decreto 1989 de 1989, así como el DMI del Ariari - Guayabero.
- Otro Distrito de Manejo está ubicado en el municipio de Sapuyes, en el Cauca, denomina Páramo Paja Blanca, establecido a comienzo de la década de los noventa del siglo pasado.
- Otro DMI es el de Bucaramanga, establecido con el Acuerdo 0839 del 23 de Diciembre de 1996, del Concejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga - CDMB, mediante el cual se declara un Distrito de Manejo Integrado DMI, por parte del Ministerio del Medio Ambiente, Decreto 1539 de Junio 12 de 1997. Los objetivos de este DMI eran: Preservar, conservar y recuperar los diferentes predios adquiridos por la Entidad, con programas de revegetalización y Reforestación Protectora; adquisición de predios que se consideren vitales para adelantar obras de Estabilización de la escarpa y



recuperación ambiental; Compra de predios altamente susceptibles a desarrollar viviendas en zonas limitadas por el DMI y/o de alto riesgo, con el propósito de evitar los asentamientos que en dichos sectores puedan promoverse. Llama la atención de este DMI que se declara con posterioridad a la Ley 99 de 1993 lo cual resalta la vigencia de la figura.

- Existen las propuestas de DMI de Corpochivor para los Páramos Bijagual, Mamapacha, Rabanal y Castillejo, presentada en marzo de 2006, así como la Serranía de los Paraguas en el Valle del Cauca.

5.1.3. El Caso del DMI de la Serranía de Paraguas (Valle del Cauca)

En este capítulo merece especial atención la propuesta que actualmente cursa en la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca –CVC- para convertir la Serranía de Paraguas, en un Distrito de Manejo Integrado, porque este caso demuestra que la figura legal del DMI se encuentra plenamente vigente y porque la iniciativa para el DMI de Paraguas es de carácter ciudadano y no administrativo.

La Serranía de los Paraguas la conforman 150 mil hectáreas de bosques que albergan gran diversidad de especies de plantas y animales, importantes fuentes de agua y paisajes singulares en donde habitan cerca de 15 mil habitantes de los municipios de Versalles, El Dovio, El Cairo y los resguardos indígenas del Batatal, en el Departamento del Valle del Cauca³¹.

Actualmente los bosques de esta serranía enfrentan serias presiones que ponen en riesgo la supervivencia de algunas especies emblemáticas como el oso andino, el jaguar y el tapir de montaña, entre otras. La presencia de actores armados, la ampliación de la frontera agrícola, los cultivos ilícitos, la tala y quema de bosque natural, la cacería y las difíciles condiciones socioeconómicas de la población, son algunas de las manifestaciones en las que dichas presiones toman forma.

³¹ Fuente: <http://www.wwf.org.co>; GALEANO, Maria Ximena, Medios: mxgaleano@wwf.org.co



Con el ánimo de revertir esta situación y con el apoyo de WWF Colombia, los líderes comunitarios de esta región iniciaron un proceso que busca lograr la declaración de la Serranía de los Paraguas como Área Protegida. Entonces, de manera participativa se definió que la categoría de conservación más pertinente para el contexto de la serranía, es la de Distrito de Manejo Integrado (DMI), la cual ordena, planifica y regula el uso y manejo de los recursos naturales renovables y las actividades económicas que allí se desarrollen, dentro de los criterios del desarrollo sostenible.

Actualmente, la autoridad ambiental regional (CVC) estudia la propuesta para la declaración del DMI, y se esperaba que la respuesta estuviera lista antes de finalizar el primer semestre de 2007, pero a la fecha de este documento no se había producido.

Con el Distrito de Manejo Integrado de la Serranía de los Paraguas, se pretende brindar protección a especies forestales amenazadas en la región que son consideradas de gran importancia económica y ambiental, entre las que se cuentan el nuquetoro (*Persea rigens*), culefiero (*Couepia platycalyx*), molinillo (*Magnolia hernandezii*), gallinazo negro (*Magnolia chocoensis*), cedro negro (*Juglans neotropica*), el comino (*Aniba perutilis*) y el pino romerón (*Prumnopitys montana*) y sus especies de avifauna y mamíferos asociados.

5.1.4 El río Pance como DMI

Para visualizar a Pance como un Distrito de Manejo Integrado, es necesario comparar las condiciones descritas de diagnóstico y del DOFA señaladas al principio de este documento, con su ajuste al Decreto 1974 de 1989. En la medida en que el área de Pance reúna los requisitos del decreto, más viable se hace la declaración del DMI. Aunque más adelante se compara la figura del DMI con la del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica y, al final del documento se justifica la escogencia del DMI como el enfoque de gestión recomendado, se pueden señalar, entre otros aspectos, los siguientes que fortalecen legalmente la propuesta frente al decreto 1974 de 1989:

- Confluyen en Pance las condiciones para la conservación, la educación y la recreación, tres elementos esenciales del Distrito de Manejo Integrado;
- Pance tiene ecosistemas que representan rasgos naturales inalterados o ecosistemas alterados de especial singularidad como “la Chorrera del Indio”,



“Chorro de Plata”, los “picos” (De Loro y El Topacio); pero susceptibles de recuperación y que beneficien directa o indirectamente a las comunidades locales o Regionales.

- Porque la oferta ambiental de recursos, aunque amenazada, aún permite organizar prácticas compatibles de aprovechamiento. Según el diagnóstico de la Cuenca Jamundí, el área de Pance aún no presenta las alteraciones ni los conflictos de uso del suelo en las proporciones de la subcuenca del Jamundí, aunque ya hay algunas muestras del avance de estos problemas.
- En Pance aún es factible mantener los ecosistemas no alterados, si se tiene en cuenta que una gran cantidad de hectáreas sin intervenir se hayan al interior y en inmediaciones del Parque Nacional Natural Farallones.
- Pance ofrece condiciones para desarrollar de manera continua labores de educación, investigación, capacitación y divulgación sobre la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales renovables, así como de actividades para la población. Ello se debe a su proximidad con la ciudad de Cali y a la presencia de entidades educativas de todos los órdenes en jurisdicción del Corregimiento.

Sin embargo, la declaración de un DMI Pance puede encontrarse, en principio con algunas limitantes que se relacionan a continuación pero que se pueden superar si existe la decisión de solicitar que se declare a Pance como DMI:

- El Diagnóstico del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del río Jamundí, en el cual Pance recibe el tratamiento de subcuenca, no es suficiente como el “Estudio Preliminar” que exige el decreto 1974 de 1989. Sin embargo lo adelantado por ese diagnóstico es un muy buen avance, además de contar con un alto grado de actualidad, pues se aprobó en Junio de 2007. Es preciso que, a partir de este diagnóstico, hacer énfasis en el nivel de detalle alrededor de las condiciones de Pance lo cual implica la escogencia de las personas naturales o jurídicas idóneas para adelantar este propósito.
- Declarar a Pance como DMI requiere de la voluntad política de la Corporación Autónoma regional del valle del Cauca –CVC- para adelantar una iniciativa de



esta índole. Aunque el DMI puede ser solicitado por la ciudadanía, no existe la coherencia e interrelación de las organizaciones civiles que permita identificar líderes para esta propuesta. De tal manera que la iniciativa del DMI, en principio, está llamada a ser de carácter oficial.

Desde la órbita administrativa, la declaración de la vertiente del río Pance como Distrito de Manejo Integrado –DMI- garantiza, aunque suene redundante, integrar la gestión ambiental en cabeza de una sola autoridad responsable de todo el ecosistema, del recaudo de los instrumentos económicos, la inversión de los mismos y la ejecución del plan de manejo del Distrito como tal.

De esta manera se planifica el uso sostenible de la oferta ambiental, se ordena el territorio conforme lo contempla el Decreto 1974 de 1989 y se organizan las actividades en la vertiente a través de esquemas de educación ambiental, como lo prevé la misma norma.

Por Ley, la autoridad ambiental o “entidad administradora”, para el caso del DMI del río Pance, es la Corporación Autónoma Regional –CVC- la cual se destaca en el Departamento y en la región por su alta capacidad institucional, administrativa y financiera, además de reunir todos los requisitos del artículo 14 del Decreto 1974 de 1989³².

5.2 LAS COMPETENCIAS DE LA CVC FRENTE A LAS ACTIVIDADES TURÍSTICAS Y LA CONSERVACIÓN DE LA SUB-CUENCA DEL RÍO PANCE

Las siguientes funciones de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, tienen que ver de manera directa con la administración de la vertiente del río Pance, los ecosistemas asociados a la misma y al PNN Farallones y los instrumentos económicos y financieros que la Corporación administra.

Al respecto, la Ley 99 de 1993, en el artículo 31 le señala, entre otras, las siguientes funciones a la CVC y a las demás Corporaciones Autónomas Regionales:

³² Artículo 14: Corresponde al INDERENA y/o a las Corporaciones Autónomas Regionales, la facultad de declarar, alinderar y administrar los Distritos de Manejo Integrado de los Recursos Naturales Renovables (DMI), de conformidad con lo dispuesto en el literal s del artículo 134 del Decreto Ley 501 de 1989 y el artículo 1 del Decreto 1203 de 1989, respectivamente.



Artículo 31: (Reglamentado por el Decreto 1865 de 1994). Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

...2. Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;

3. Promover y desarrollar la participación comunitaria en actividades y programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables;

4...y en especial, asesorar a los departamentos, distritos y municipios de su comprensión territorial, en la definición de los planes de desarrollo ambiental y en sus programas y proyectos en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera que se asegure la armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por las distintas entidades territoriales;

5. Participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta con las decisiones que se adopten;

6. Celebrar contratos y convenios con las entidades territoriales, otras entidades públicas y privadas y con las entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto sea la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de ejecutar de mejor manera alguna o algunas de sus funciones, cuando no correspondan al ejercicio de funciones administrativas;

8. Asesorar a las entidades territoriales en la formulación de planes de educación ambiental formal y ejecutar programas de educación ambiental no formal, conforme a las directrices de la política nacional;

9. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva;



...11. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables,

12. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, ... Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos;

13. Recaudar, conforme a la ley, las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, fijar su monto en el territorio de su jurisdicción con base en las tarifas mínimas establecidas por el Ministerio del Medio Ambiente;

...15. Administrar, bajo la tutela del Ministerio del Medio Ambiente, las áreas del Sistema de Parques Nacionales que ese Ministerio les delegue. Esta administración podrá hacerse con la participación de las entidades territoriales y de la sociedad civil;

16. Reservar, alindrar, administrar o sustraer, en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción;

...18. Ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales;

...20. Ejecutar, administrar, operar y mantener en coordinación con las entidades territoriales, proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables;



21. Adelantar en coordinación con las autoridades de las comunidades indígenas y con las autoridades de las tierras habitadas tradicionalmente por comunidades negras, a que se refiere la Ley 70 de 1993, programas y proyectos de desarrollo sostenible y de manejo, aprovechamiento, uso y conservación de los recursos naturales renovables y del medio ambiente;

... 23. Realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes, y asistirles en los aspectos medioambientales en la prevención y atención de emergencias y desastres; adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación;

...25. Imponer, distribuir y recaudar las contribuciones de valorización con que haya de gravarse la propiedad inmueble, por razón de la ejecución de obras públicas por parte de la corporación; fijar los demás derechos cuyo cobro pueda hacer conforme a la ley;

...31. Sin perjuicio de las atribuciones de los municipios y distritos en relación con la zonificación y el uso del suelo, las Corporaciones Autónomas Regionales establecerán las normas generales y las densidades máximas a las que se sujetarán los propietarios de vivienda en áreas suburbanas y en cerros y montañas, de manera que se protejan el medio ambiente y los recursos naturales. No menos del 70% del área a desarrollar en dichos proyectos se destinará a la conservación de la vegetación nativa existente.

Parágrafo 4: Las Corporaciones Autónomas Regionales realizarán sus tareas en estrecha coordinación con las entidades territoriales y con los organismos a las que éstas hayan asignado responsabilidades de su competencia;

Como puede observarse, la CVC tiene todos los componentes legales que le permiten asumir de manera integral la gestión ambiental sobre el río Pance, como en efecto lo hace. Sin embargo, si se quiere una identidad propia para ese ecosistema que permita focalizar estrategias, planes y recursos económicos y financieros, es necesario darle una caracterización que asuma a Pance separadamente de las demás áreas a cargo de la Corporación y esa caracterización la otorga el Distrito de Manejo Integrado – DMI-.



De otra parte, la fortaleza financiera de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, que es reconocida dentro del Sistema Nacional Ambiental como la de mayor capacidad económica, permite que capte los recursos monetarios que otorga la ley 99 de 1993 y los demás que puede imponer alrededor de las actividades que se desarrollan en el área de Pance.

5.3 LA OPCIÓN ADMINISTRATIVA DEL PLAN DE ORDENACIÓN Y MANEJO DE LA CUENCA HIDROGRÁFICA –POMCH-

A la fecha de la presente consultoría, el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del río Jamundí apenas cumple la etapa de diagnóstico y no existe un POMCH formulado ni en proceso de implementación. En este documento de diagnóstico no se hace mención a la figura administrativa de los Distritos de Manejo Integrado, lo cual no descarta la posibilidad de que sea tenida en cuenta al momento de planificar la gestión sobre la cuenca.

De todas maneras, es preciso traer a colación los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas POMCH, como posibles modelos de administración de los ecosistemas. Es decir, más que pretender ahondar en las bondades de los POMCH, se persigue analizar su condición de “instrumentos de planeación” frente a la condición de “instrumentos administrativos” de un determinado ecosistema, como lo son los Distritos de Manejo Integrado.

Los Planes de Ordenación de las Cuencas Hidrográficas, (POMCA o POMCH) al igual que los Distritos de Manejo Integrado, provienen del Código de Recursos Naturales o Decreto 2811 de 1974, los DMI creados en el artículo 310 y los Planes de Ordenación de Cuencas en el artículo 316.

Posteriormente el Decreto 1729 del 6 de Agosto de 2002 estableció los parámetros mediante los cuales se debían formular los POMCH, donde el recurso hídrico es el componente que demarca las condiciones de la cuenca sobre las cuales se hace necesario regular el uso de las aguas. Las fuentes de aguas superficiales y subterráneas, se constituyen en el factor que delimita la cuenca y, alrededor del aprovechamiento del agua, se debe hacer el planeamiento del uso y manejo sostenible de los recursos naturales.



Los principios que rigen los POMCH se enmarcan en el objetivo de proteger los páramos, subpáramos, nacimientos y zonas de recarga de acuíferos, que el decreto señala de “utilidad pública e interés social”; esto significa que para el manejo y protección de esos ecosistemas, debe primar el interés general sobre la propiedad privada y el interés particular.

En desarrollo del POMCH, la autoridad ambiental o la comisión conjunta según sea el caso, podrá adoptar medidas de protección y conservación, restringir y modificar prácticas de aprovechamiento de los recursos naturales y establecer controles o límites a ciertas actividades, entre otras acciones.

Los POMCH tienen una fase de diagnóstico, otra de formulación, otra de ejecución y una más de seguimiento. Cabe destacar que en la fase de ejecución se implementa el llamado “Plan Operativo” que define los recursos humanos, técnicos y financieros en los que se soportará el respectivo POMCH. Igualmente, en el artículo 16 del decreto 1729 de 2002 se establece que el POMCH contenga las estrategias institucionales, administrativas y financieras para el desarrollo del Plan y para el Manejo de la Cuenca Hidrográfica.

Un POMCH legalmente formulado, es decir con el lleno de los requisitos del Decreto 1729 de 2002 y las normas complementarias, prima sobre otra clase de normas que pretendan algún ordenamiento de carácter administrativo. Así lo establece el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 (Ley de ordenamiento territorial) cuando señala que las disposiciones sobre el ordenamiento de los recursos naturales y su aprovechamiento que se hagan en virtud de la Ley 99 de 1993 y del Código de los Recursos Naturales, son norma superior frente a los procesos de ordenamiento del territorio.

5.3.1. Diferencias entre un Distrito de Manejo Integrado –DMI- y un Plan de Ordenación y Manejo de Cuenca Hidrográfica –POMCH-

- 1) De las normas que los crean se desprende que el objetivo del DMI es “convertirse en modelo de aprovechamiento racional de los recursos naturales” y el del POMCH es “el planeamiento del uso y manejo sostenible de los recursos naturales”. Aunque la diferencia entre una y otra no salta a la vista, un “modelo de aprovechamiento” en el DMI es una característica administrativa, en tanto que el “planeamiento del uso y manejo de los recursos naturales” en el caso del POMCH, es una característica



instrumental. El DMI es una entidad administrativa y administradora; el POMCH es un instrumento de planeación.

- 2) El DMI primero se delimita y declara y luego se entra a formular el plan para administrarlo; el POMCH se formula primero y se actúa después.
- 3) Los límites del DMI son “acifinios” es decir compuestos por aguas o por accidentes geográficos; los límites del POMCH los establece el divorcio de las aguas y siempre son de carácter hidrográfico.
- 4) Los POMCH provienen del Código de Recursos Naturales como instrumentos de ordenación del aprovechamiento de las aguas, siguiendo la filosofía del Código en el sentido de ordenar el uso de los recursos naturales y sin perjuicio de que, por añadidura, resulten ordenándose otros usos y otros recursos. El DMI es un modelo de administración no solo del agua, sino de todo el ecosistema y su oferta ambiental.
- 5) La administración del POMCH es conjunta y participativa; la del DMI está a cargo de la “Entidad Administradora” y las organizaciones que deseen participar deben inscribirse ante la misma entidad.
- 6) El DMI contempla la creación y ejercicio de un componente de educación ambiental; el POMCH no contempla en sus decretos la educación ambiental.
- 7) El DMI contempla la creación de un esquema institucional de ejecución y coordinación del Plan Integral de Manejo y la integración de las entidades oficiales alrededor del Distrito³³ en tanto que el POMCH propone la formulación de estrategias institucionales y administrativas para su implementación³⁴. Aparentemente similares ambas propuestas, es necesario señalar que en el caso del POMCH se contempla la existencia de la Comisión Conjunta en las cuencas compartidas como máximo organismo que administra este instrumento de planeación lo cual indica que el POMCH puede ser gobernado por una o varias entidades según se comparta o no la cuenca. En el caso del DMI, solo es gobernado por la autoridad ambiental regional o sea la Corporación Autónoma Regional.
- 8) Los términos de referencia del Plan Integral de Manejo del DMI los establece la entidad administradora o sea la Corporación Autónoma Regional; en el caso del POMCH los términos de referencia, por ley, los debe suministrar el IDEAM.

³³ Artículo 10 numeral 6 y artículo 11 del Decreto 1974 de 1989

³⁴ Artículo 16 numeral 6 del decreto 1729 de 2002



Como comentario final, cabe señalar la intención fallida en varias iniciativas legislativas de crear los “Consejos de Cuencas Hidrográficas” como órganos superiores administradores de las cuencas. Esta figura administrativa sería la encargada de implementar los POMCH por encima de las decisiones de autoridades administrativas y ambientales en las regiones. En tanto estos Consejos de Cuencas no sean una realidad, el vacío administrativo en la cuenca lo puede llenar el Distrito de Manejo Integrado, DMI.

5.4 LAS COMPETENCIAS DE LEY DE LA UNIDAD DE PARQUES NACIONALES NATURALES DENTRO DE UN MODELO DE GESTIÓN AMBIENTAL DEL RÍO PANCE QUE CONTENGA EL APROVECHAMIENTO ECONÓMICO DEL TURISMO

Según el Decreto 1124 de 1999, le corresponde a la Unidad de Parques Nacionales Naturales, liquidar, cobrar y recaudar conforme a la ley, los derechos, tasas, multas, contribuciones y tarifas por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales asociados a las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y demás bienes y servicios ambientales ofrecidos por dichas áreas.

Así mismo, coordinar con las autoridades ambientales, las entidades territoriales, los grupos sociales y étnicos y otras instituciones regionales y locales, públicas o privadas, la puesta en marcha de sistemas regulatorios de uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables en las zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, de acuerdo con los criterios de sustentabilidad y mitigación que se definan para cada caso.

De igual manera, a nivel regional, las seccionales de la Unidad de Parques deberán coordinar y articular con las instituciones públicas y privadas, del orden regional y local, con las comunidades indígenas, negras y organizaciones comunitarias, la implementación de los proyectos para el uso, manejo y conservación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Asociado al tema turístico y la posibilidad de recaudar rentas para la conservación por parte de la Unidad de Parques Nacionales Naturales, se tiene que el margen de acción de la unidad es muy limitado, dado que sus competencias no le permiten ir más allá de los límites



de los Parques Naturales para liquidar, cobrar y recaudar conforme a la ley, los derechos, tasas, multas, contribuciones y tarifas por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales asociados a las áreas del Sistema de Parques y demás bienes y servicios ambientales ofrecidos por dichas áreas. Por fuera de los límites de los Parques, la Unidad puede hacer convenios, coordinar con las autoridades ambientales y administrativas regionales estrategias para la conservación, pero no puede obligar al pago de tasas, tarifas o cualquier otro tipo de contribución. Mientras en los límites de los parques es la máxima autoridad, por fuera de ellos es un actor importante pero supeditado a las competencias de otros entes.

5.5 UNA NUEVA ENTIDAD QUE ASUMA EL MANEJO INTEGRAL DE LA GESTIÓN AMBIENTAL DEL RÍO PANCE

La resistencia política, administrativa y social que pueda darse a la aceptación de algunas fórmulas, no impide que la consultoría deje plasmada en este documento la posibilidad de acudir a un nuevo ente administrador del río Pance. Esta consiste en la posibilidad legal de crear una entidad que se haga cargo del río y la subcuenca.

Para tal efecto, los Artículos 95 y 96 de la Ley 489 de 1998 refieren a la posibilidad de que dos o más entidades públicas se asocien creando una nueva, con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas que les son comunes pero cuya atención se ve limitada por situaciones ajenas a cada una de las entidades consideradas aisladamente.

Al respecto señalan esas normas:

“ARTICULO 95. ASOCIACION ENTRE ENTIDADES PÚBLICAS. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro. (Subrayado fuera de texto).

Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género. Sus Juntas o Consejos Directivos estarán



integrados en la forma que prevean los correspondientes estatutos internos, los cuales proveerán igualmente sobre la designación de su representante legal.

Sin embargo, la Corte Constitucional consideró que el régimen de las nuevas entidades no podría ser de derecho privado "bajo el entendido de que 'las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se conformen por la asociación exclusiva de entidades públicas, se sujetan a las disposiciones previstas en el Código Civil y en las normas para las entidades de este género", sin perjuicio de que, en todo caso el ejercicio de las prerrogativas y potestades públicas, los regímenes de los actos unilaterales, de la contratación, los controles y la responsabilidad serán los propios de las entidades estatales según lo dispuesto en las leyes especiales sobre dichas materias."³⁵

Por su parte, el artículo 96 de la misma ley señala los requisitos que deben reunirse para la creación de nuevas entidades cuando señala:

“ARTICULO 96. CONSTITUCION DE ASOCIACIONES Y FUNDACIONES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES PROPIAS DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS CON PARTICIPACION DE PARTICULARES. Las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas la ley.

Los convenios de asociación a que se refiere el presente artículo se celebrarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, en ellos se determinará con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes.

³⁵ Corte Constitucional: Artículo declarado CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-671-99 de 9 de septiembre de 1999, Magistrado Ponente Dr. Alfredo Beltrán Sierra,



Cuando en virtud de lo dispuesto en el presente artículo, surjan personas jurídicas sin ánimo de lucro, éstas se sujetarán a las disposiciones previstas en el Código Civil para las asociaciones civiles de utilidad común.

En todo caso, en el correspondiente acto constitutivo que dé origen a una persona jurídica se dispondrá sobre los siguientes aspectos:

- a) Los objetivos y actividades a cargo, con precisión de la conexidad con los objetivos, funciones y controles propios de las entidades públicas participantes;
- b) Los compromisos o aportes iniciales de las entidades asociadas y su naturaleza y forma de pago, con sujeción a las disposiciones presupuestales y fiscales, para el caso de las públicas;
- c) La participación de las entidades asociadas en el sostenimiento y funcionamiento de la entidad;
- d) La integración de los órganos de dirección y administración, en los cuales deben participar representantes de las entidades públicas y de los particulares;
- e) La duración de la asociación y las causales de disolución.

Considera la consultoría que es viable legal y formalmente la creación de una entidad a manera de Corporación o de Fondo, que incluya a las autoridades más representativas con ingerencia en la vertiente del río Pance así como organizaciones de la sociedad civil, para que asuma una “gerencia del río Pance”, capte recursos y asigne por prioridades las inversiones alrededor del río.

Esta figura es conveniente en la medida en que reúne los esfuerzos y proyectos de las entidades fundadoras de la nueva entidad y los desarrolla hacia un objetivo específico. La Ley 489 de 1998 al abrir esta posibilidad administrativa, consideró que las entidades públicas deben atender muchos frentes de gestión lo cual impide la atención específica en algunos de ellos o, en otros casos, las competencias se superponen duplicando esfuerzos económicos y administrativos que pueden ser asumidos una sola vez por una sola entidad. De otra parte, el artículo 209 de la Constitución establece el mandato de la obligación de las entidades públicas de actuar coordinadamente en la búsqueda de los fines esenciales del



Estado. Por lo tanto, la creación de una nueva entidad sobre un objetivo que es atendido parcialmente por muchas autoridades públicas, permite lograr el mandato de la constitución y redonda en eficacia y eficiencias administrativas.

En principio, el régimen de Derecho Privado del que están revestidas las entidades creadas en virtud de la Ley 489 de 1998, se constituye en una fortaleza importante para su gestión, por la movilidad administrativa y contractual que adquieren, lo cual resulta conveniente para el caso del río Pance. Sin embargo, esto no es impedimento para someterse al control público cuando su presupuesto proviene de fuentes oficiales; aunque el control, de acuerdo al artículo 267 de la Constitución, es posterior y selectivo, de gestión y resultados.

La figura de la nueva entidad también resulta conveniente en el caso de Pance, porque tiene menos trámites que el Distrito de Manejo Integrado. Su creación es relativamente sencilla una vez se toma la decisión de asumir ese modelo de administración y gestión. No obstante este tipo de iniciativas tienen el inconveniente de la eventual resistencia de parte de las entidades oficiales que ejercen funciones en la cuenca del río por existir algún celo administrativo o presupuestal. No obstante, serían estas mismas entidades las llamadas a constituir la nueva organización, liderarla y apoyarla, lo cual se constituye en un elemento de fortaleza y gobernabilidad, más que un factor de debilitamiento institucional.

Como corolario de este capítulo, es preciso señalar que es prioritario integrar la gestión ambiental del río Pance en una sola figura o entidad administrativa, sea la CVC a través de un Distrito de Manejo Integrado o todas las entidades nacionales, regionales y locales que tienen que ver con el río, a través de una nueva entidad; teniendo en cuenta que, en ambos casos, es legalmente necesario y viable incorporar el componente de la Participación Ciudadana.



6. EDUCACIÓN PARA LA CONSERVACIÓN DE PANCE

Los procesos educativos que persigan objetivos de sensibilización para la conservación en Pance por parte de los turistas, los empresarios, los usuarios y la sociedad de Cali, necesariamente tienen que pasar por el diseño de un eje articulador que les de permanencia. Es decir que no se obtienen beneficios de mediano y largo plazo, si los proyectos educativos se desarrollan sobre comunidades específicas, en programas esporádicos, sin articulación e interrelación, que terminan siendo recibidos con escepticismo y olvidados en el corto plazo.

Lo anterior determina dos modalidades de procesos educativos ambientales para Pance que definen las estrategias a seguir, dependiendo de si se persigue sensibilizar para proteger o si se persigue generar una cultura de la conservación del río y sus beneficios ambientales.

6.1 PROCESO EDUCATIVO PARA LA SENSIBILIZACIÓN

En el primero de los casos, los procesos educativos pueden acudir a los esquemas tradicionales de convocatoria y difusión de los beneficios ambientales, mediante los cuales la comunidad, agrupada por roles, desarrolla talleres experimentales en que identifica los beneficios de la oferta ambiental del río Pance y propone esquemas de uso sostenible de los bienes y servicios naturales del río. En este proceso surge, por dinámica propia, la identificación de la necesidad de inversiones y acciones en las cabeceras y nacimientos del río, así como otras propuestas de administración y manejo de los recursos naturales aguas debajo de los nacedores.

A partir de este proceso se puede hacer la construcción participativa de una agenda de gestión para el río Pance con la participación de todos los actores relacionados con el río.

El número de talleres, los contenidos temáticos, la clase de grupos objeto, el número de actores convocados, la duración y logística de la estrategia, se encuentran directamente relacionados con un programa y un presupuesto que puede ser desarrollados por la entidad a cargo del proceso educativo la cual, además, escogerá los medios y esquemas de comunicación en que se soporta la estrategia.

6.1.1 Las Agendas Ciudadanas para el Control, un Antecedente para tener en Cuenta.-



Con el apoyo de la Embajada de los Países Bajos, la Contraloría General de la República desarrolló, a partir de 2004, una estrategia de Participación Ciudadana denominada “Agendas Ciudadanas para el Control Fiscal Participativo”, en siete áreas de la administración pública, entre las que se cuentan la gestión ambiental, la gestión en vivienda, en servicios públicos, en educación, en equidad de género etc.

Fueron siete Agendas Nacionales, 33 Departamentales y 77 municipales repartidas entre los temas seleccionados. Mediante una amplia convocatoria, se citó a los actores institucionales y civiles relacionados con cada uno de los temas y entre ellos se identificaron los problemas y se elaboraron las agendas contentivas de los objetivos a desarrollar junto con los aportes de cada uno de los participantes. Adicionalmente se crearon Comités de Ciudadanos para el seguimiento del cumplimiento de las agendas que, con el apoyo económico de la Embajada de los Países Bajos, trascendieron el ejercicio deliberativo y hoy reportan acciones de seguimiento y mejoramiento de la situación tratada.

Considera la consultoría que una estrategia educativa y participativa alrededor del río Pance, con miras a la sensibilización y apropiación de los ciudadanos de las bondades del río y de la necesidad de la conservación, se puede desarrollar en Cali bajo el mismo modelo operativo de las agendas ciudadanas para el control tratadas en este segmento.

6.1.2. Otros ejemplos de Sensibilización Ciudadana frente a Ecosistemas Proveedores de Servicios Ambientales.-

A manera de un sencillo ejemplo de amplia difusión de las bondades de un ecosistema proveedor de agua, se cita el caso de la Empresa de Acueducto de Bogotá que durante varios meses imprimió, al respaldo de la factura del servicio público, unas fotografías de las lagunas que conforman el páramo de Chingaza con lo cual los ciudadanos supieron de dónde provenía el agua que estaban pagando.

La misma empresa refiere al respaldo de la factura del servicio público de acueducto y alcantarillado, el aporte que hace por los componentes de las tasas por uso, retributivas y compensatorias a que obliga la Ley 99 de 1993. De esta manera, los ciudadanos relacionan de manera directa la contribución que hacen al mantenimiento y conservación de los ecosistemas proveedores del agua que usan.



6.2 EDUCACIÓN PARA LA CULTURA DEL RÍO PANCE

El proceso de generar una cultura ambiental alrededor del significado del río Pance para los habitantes de Cali, es un propósito de largo aliento que implica recorrer un camino: de la situación en la que actualmente se encuentra la sociedad frente al río y al Parque Nacional Natural Farallones, a la situación que se considera como ideal o mejor. Es este tránsito de la situación actual a la propuesta, lo que define el proceso de cambio que deberá tener lugar, si la implementación tiene éxito.

Para que un proceso cultural de estas características surta efectos, es necesario trabajar a largo plazo y construir un complejo sistema de apoyo para las personas involucradas, que organice desde adentro las actividades que se desarrollan en Pance y tome de afuera los apoyos necesarios.

Por otra parte, ¿Qué realmente implica cambiar para las personas? “Para cambiar, la gente necesita compartir un significado, construir un significado, y esta construcción sólo es posible como producto de la interacción social. El intercambio de realidades es lo que hace posible que tu realidad sea mi realidad, y que mi realidad sea tu realidad”³⁶.

Además, como lo señala el mismo autor, los cambios serán imposibles si no hay cambios en el contexto institucional, lo que proporcionará el apoyo a largo plazo que se necesita para hacerlos realidad. Se busca hacer, pensar, valorar, interactuar, a las personas e instituciones que gravitan alrededor del eje del cambio cultural.

Por lo tanto es necesario crear un ambiente que privilegie la oportunidad para elegir, para pensar y solucionar problemas, para interactuar con otros, para percibirse con capacidad y en control del entorno. Este ambiente se construye bajo las siguientes premisas, teniendo en cuenta que en cualquier cambio en donde está inmersa la naturaleza humana, solo hay lineamientos a seguir, nunca recetas completas.

Fullan con Stiegelbauer (1991) nos ofrecen un marco de referencia que puede ser de utilidad para todos aquellos interesados en el verdadero cambio de cultura:

³⁶ BAROCIO, Quijano Roberto. “Implicaciones del Entendimiento del Proceso de Cambio”. Facultad de Psicología, UNAM, Instituto HIGH SCOPE DE MÉXICO, 2005.



- 1.- No asumir que su versión del cambio es la única que debería o podría aplicarse.
- 2.- Asumir que si se desea producir un cambio, cualquier innovación requiere que los participantes construyan significado.
- 3.- Asumir que el conflicto y el desacuerdo no son sólo inevitables, sino fundamentales para el cambio.
- 4.- Asumir que la gente necesita presión para cambiar, pero ésta será efectiva solo bajo condiciones que les permitan reaccionar, formar su propia opinión, interactuar con otros, obtener asistencia técnica, etc.
- 5.- Asumir que el cambio eficaz toma tiempo. Es un proceso de "desarrollo en uso".
- 6.- No asumir que las razones por la falta de aplicación son el rechazo a los valores involucrados en el cambio, o simple resistencia al cambio.
- 7.- No esperar que todos o la mayoría cambien. El proceso ocurre por pasos que incrementan el número de gente afectada.
- 8.- Asumir que se necesita un plan que integre estos supuestos y los factores.
- 9.- Asumir que cambiar la cultura de las instituciones es la agenda importante y no la simple aplicación de innovaciones individuales.
- 10.- Es necesario formar líderes para el cambio; quienes deben ser los líderes de los procesos de cambio, son los primeros que requieren apoyo para adquirir las habilidades necesarias que les demanda el desarrollo de su rol³⁷.

³⁷ Existe una propuesta de formación para las personas que tienen el rol de facilitar los procesos de cambio en la cultura (Barocio y Cols.,1997). La propuesta está organizada en cuatro módulos: introducción al proceso de cambio, habilidades para facilitar los procesos de cambio, el diseño de talleres y seminarios para adultos, y la observación y retroalimentación.



Por consiguiente, es necesario establecer sinergia, para que la suma de los esfuerzos individuales genere un cambio de cultura en la sociedad caleña frente a las bondades y servicios ambientales del río Pance.

Sin olvidar el eje articulador (cambio de cultura frente a Pance) y la adecuación institucional que integre la gestión ambiental, la sinergia sugerida involucra seis grupos de actores que es necesario articular alrededor del tema del río Pance y que tienen todos unos intereses y unas expectativas, sobre los cuales la actividad de educación ambiental les significa percibir beneficios.

Sin embargo la identificación de los actores y la suma de los mismos no será trascendente de no traer consigo un proceso de apropiación del entorno y por consiguiente el compromiso ético y cultural de protegerlo. Este proceso de apropiación se da en la medida en que los actores, por sus propios medios, identifiquen los beneficios y los perciban no solo tangibles, sino continuos y permanentes.

El siguiente cuadro ilustra esta idea:

Cuadro N° 5 ACTORES, INTERESES Y BENEFICIOS DENTRO DEL PROCESO EDUCATIVO

ACTOR	INTERÉS	BENEFICIOS TANGIBLES DENTRO DEL PROCESO EDUCATIVO
Sector Productivo (Industria y Comercio)	Económico	Acceso a los beneficios fiscales y tributarios nacionales y locales
Usuarios Turísticos del río	Recreación y Esparcimiento	Embellecimiento, infraestructura básica
Comunidad Organizada de Pance (ONG, Asociaciones, JAC, Grupos étnicos).	Supervivencia derivada de la oferta ambiental	Propone, ejecuta y participa en la toma de decisiones que buscan la sostenibilidad ambiental
Academia y Expertos	Acrescentar y difundir Conocimiento e	Pance como aula y laboratorio vivos.



	investigación científica	
Institucionales del Orden Nacional, Departamental, Municipal y Regional	Aumentar la Gobernabilidad y el reconocimiento de la ciudadanía.	Fortalecimiento de la Capacidad Institucional y de la Presencia del Estado.



7. RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES

A continuación se exponen las conclusiones a que llega la consultoría después de revisar, dentro de un marco legal, las opciones de gestión del ecosistema del río Pance en Cali, Valle del Cauca, así como la manera en que confluyen en ese enfoque de gestión los diferentes instrumentos económicos relacionados durante este documento teniendo como eje del análisis las actividades turísticas en el área del río y las comerciales asociadas al turismo.

7.1 ESQUEMA DE TRABAJO O ENFOQUE DE GESTIÓN RECOMENDADO: DISTRITO DE MANEJO INTEGRADO RÍO PANCE. -DMI PANCE-

Además de lo que ya se dijo sobre la figura del DMI, es necesario precisar su justificación y las ventajas que contiene como el enfoque de gestión apropiado para la vertiente del río Pance, en las siguientes premisas:

- 1) Por que ya está desarrollada la etapa de diagnóstico frente a las 3 o 4 etapas que le faltan al POMCH, para su terminación.- Como ya se relacionó, el requisito inicial para la declaración del DMI es un documento que diagnostique el estado del espacio de la biosfera que constituiría el DMI. En el caso de Pance esto se encuentra elaborado, de manera actualizada, con el documento de diagnóstico del POMCH del río Jamundí aprobado por la comisión conjunta (CVC, Unidad de Parques Nacionales y Alcaldía de Cali). Al POMCH le restan todavía las etapas subsiguientes de Prospectiva, Formulación, Ejecución, Seguimiento y Evaluación.
- 2) Porque el DMI está llamado a ser administrado por la CVC con toda su capacidad financiera, técnica, operativa y administrativa. Además, hay que tener en cuenta que la CVC es la entidad que otorga los permisos y concesiones del recurso hídrico y de la explotación minera, que es la entidad con la competencia legal para el manejo y regulación de los usos y actividades sobre la denominada “área de amortiguación” del Parque Nacional Natural Farallones; que tiene la competencia sobre el cauce o la vertiente del río, en la medida en que este pertenece a la Nación, que tiene los estudios técnicos y científicos sobre el río y el reconocimiento como autoridad ambiental en la región.



- 3) Porque el DMI permite plantear un esquema de integración institucional y plan un plan de inversiones como lo señala el Decreto 1974 de 1989 con lo cual la CVC lideraría el proceso de integración institucional y puede señalar las prioridades de recaudo de recursos financieros y de ejecución de los mismos.
- 4) Porque el DMI obliga concebir e incorporar en su Plan Integral de Manejo una estrategia de Educación Ambiental, elemento ausente en el POMCH³⁸.
- 5) El Distrito de Manejo Integrado incorpora el componente del Ordenamiento Territorial por mandato de la norma (en términos legales, el ordenamiento territorial en el DMI es “taxativo”) en tanto que en el POMCH el Ordenamiento Territorial se puede dar por añadidura pero no es un objetivo específico. Esto puede convertirse en una debilidad jurídica del POMCH en la medida en que las acciones que se tomen dentro del mismo para efectos de ordenación del territorio, serían vulnerables a las acciones legales que tiendan a desvirtuarlas.
- 6) En el DMI la administración es unificada y no conjunta, esto es que, no obstante existir una coordinación interinstitucional y una integración de actores públicos y privados, la CVC tendría unificadamente la administración del DMI Pance; contrario ocurre con el POMCH que debe ser formulado y decidido al interior de la Comisión Conjunta con las vicisitudes que este tipo de administración conlleva.
- 7) Porque en el DMI de Pance se puede dar al río un manejo específico y no compartido. Prueba de ello es que en el POMCH se tiene una visión de Pance a título de Sub-cuenca y comparte con Jamundí diagnóstico, recursos, administración etc. En ese orden de ideas, el río Pance, en el POMCH, para todos los efectos, pasa a ser subordinado y subsidiario de los planes y proyectos que se tengan para la cuenca del Jamundí perdiendo identidad administrativa y dividiendo recursos lo cual, a la postre, puede diluir los planes y las inversiones. El DMI, por el contrario, focaliza administración, esfuerzos, recursos, planes, etc.

1) ³⁸ Al respecto el Decreto 1974 de 1989 define la educación ambiental como “...la acción de impartir instrucción ambiental a los habitantes locales, Regionales y nacionales como complemento de sus conocimientos para que usen adecuadamente el medio y aseguren la perpetuación de las condiciones para el desarrollo sostenible en el Distrito de Manejo Integrado de los Recursos Naturales Renovables (DMI).



7.2 FUENTES DE INGRESO CONTINUO RECOMENDADAS A PARTIR DE LA ACTIVIDAD TURÍSTICA DEL SECTOR DEL RÍO PANCE

Del análisis precedente se desprende que no es una sino muchas las propuestas que se pueden formular para el aprovechamiento de la actividad turística en el río Pance en Cali, Valle del Cauca, con miras a recaudar y destinar recursos para la conservación. A continuación la consultoría propone, en orden de viabilidad las que serían actualmente aplicables, su justificación y las condiciones necesarias para que opere.

7.2.1 Primera Propuesta: Contribución Parafiscal Del Artículo 40 De La Ley 300 De 1996 (Ley Del Turismo).

Viabilidad: 21 puntos sobre 21³⁹

Carácter: Obligatorio.

7.2.1.1 Qué es la Contribución Parafiscal del artículo 40 de la Ley del Turismo:

Es una contribución obligatoria que deben hacer los operadores de actividades de turismo, equivalente al 2.5 por mil de los ingresos operacionales anuales en unos casos y al 1.5 por mil de los mismos ingresos en el caso de los bares y restaurantes.

7.2.1.2 Quiénes deben hacer el aporte de la Contribución Parafiscal del artículo 40 de la Ley 300 de 1996:

Deben hacerlo las siguientes personas naturales o jurídicas, según el artículo 3° de la Ley 1101 de 2006 que reforma la Ley 300 de 1996:

1. Los hoteles y centros vacacionales.
2. Las viviendas turísticas y otros tipos de hospedaje no permanente, cuyas ventas anuales sean superiores a los 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes, excluidos los establecimientos que prestan el servicio de alojamiento por horas. En el caso de las

³⁹ Ver anexo de Evaluación de Viabilidad



viviendas turísticas ubicadas en los territorios indígenas se aplicará la contribución a aquellas cuyas ventas anuales sean superiores a los 100 smlmv.

3. Las agencias de viajes y turismo, agencias mayoristas y las agencias operadoras.
4. Las oficinas de representaciones turísticas.
5. Las empresas dedicadas a la operación de actividades tales como canotaje, balsaje, espeleología, escalada, parapente, canopée, buceo, deportes náuticos en general.
6. Los operadores profesionales de congresos, ferias y convenciones.
7. Los arrendadores de vehículos para turismo nacional e internacional.
8. Los usuarios operadores, desarrolladores e industriales en zonas francas turísticas.
9. Las empresas comercializadoras de proyectos de tiempo compartido y multipropiedad.
10. Los bares y restaurantes turísticos, cuyas ventas anuales sean superiores a los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes.
11. Los centros terapéuticos o balnearios que utilizan con fines terapéuticos aguas, minero-medicinales, tratamientos termales u otros medios físicos naturales cuyas ventas anuales sean superiores a los 500 smlmv.
12. Las empresas captadoras de ahorro para viajes y de servicios turísticos prepagados.
13. Los parques temáticos.
14. Los concesionarios de aeropuertos y carreteras.
15. Las empresas de transporte de pasajeros: aéreas cuyas ventas anuales sean superiores a los 500 salarios mínimos mensuales legales vigentes; y terrestres, excepto el transporte urbano y el que opera dentro de áreas metropolitanas o ciudades dormitorio.



16. Las empresas de transporte terrestre automotor especializado, las empresas operadoras de chivas y otros vehículos automotores que presten servicio de transporte turístico.

17. Los concesionarios de servicios turísticos en parques nacionales que presten servicios diferentes a los señalados en este artículo.

18. Los centros de convenciones.

19. Las empresas de seguros de viaje y de asistencia médica en viaje.

20. Las sociedades portuarias orientadas al turismo o puertos turísticos por concepto de la operación de muelles turísticos.

21. Los establecimientos del comercio ubicados en las terminales de transporte de pasajeros terrestre, aéreo y marítimo cuyas ventas anuales sean superiores a 100 smlmv.

7.2.1.3 Cómo se liquida la Contribución Parafiscal con destino a la Promoción y Competitividad del Turismo:

Se liquida trimestralmente por un valor correspondiente al 2.5 por mil de los ingresos operacionales de los aportantes antes señalados, de acuerdo al artículo 2° de la Ley 1101 de 2007.

7.2.1.4 Quién recauda la Contribución Parafiscal del Turismo:

La recauda la entidad Administradora del Fondo de Promoción Turística creado por la misma Ley y que tiene la facultad de hacer el cobro coactivo por la vía del proceso ejecutivo singular ante la justicia ordinaria.

7.2.1.5 De qué manera las contribuciones por concepto de la Ley del Turismo pueden hacer aportes a la conservación de los ecosistemas:

Para dilucidar este aspecto es necesario soportar legalmente el destino de estas contribuciones que está dado por los objetivos y propósitos de la Ley 300 de 1996 o ley del



turismo. Al respecto, el Artículo 42 de la Ley 300 de 1996 señala que el producto de la contribución parafiscal se llevará a una cuenta especial bajo el nombre “Fondo de Promoción Turística”, con destino exclusivo al cumplimiento de los objetivos previstos en esta ley.

La Ley del Turismo señala, en el artículo 2° numeral 5°, los principios generales de la industria turística y entre ellos la “Protección al ambiente en virtud del cual el turismo se desarrollará en armonía con el desarrollo sustentable del medio ambiente”. Es preciso aclarar que los principios generales de las leyes son las premisas que no solo motivan su expedición sino que orientan sus objetivos.

7.2.1.6 Estructura Legal de un modelo de Manejo de la Actividad Turística en el río Pance.-

El artículo 6° de la Ley 300 de 1996 organiza administrativamente el Ministerio de Desarrollo Económico⁴⁰ y creó tres divisiones administrativas encargadas de la dirección estratégica del turismo en el País. La tercera de ellas es la División de Estudios Especiales y Relaciones Internacionales que tiene, dentro de sus 18 funciones, la de “Colaborar con el Ministerio del Medio Ambiente en la formulación de la política para el desarrollo del ecoturismo y la preservación de los recursos turísticos naturales”.

Más adelante, en el artículo 16, la ley del turismo le asigna al Ministerio de Desarrollo Económico la función de elaborar el Plan Sectorial del Turismo, siguiendo la metodología del Plan Nacional de Desarrollo que para tal fin establece el artículo 339 de la Constitución Nacional. Este Plan Sectorial de Turismo deberá formar parte del Plan Nacional de Desarrollo, después de la aprobación del CONPES. Según el artículo citado, el plan sectorial de turismo, que se hace en conjunto con las entidades territoriales, contendrá elementos para fortalecer la competitividad del sector, de tal forma que el turismo encuentre condiciones favorables para su desarrollo en los ámbitos social, económico, cultural y ambiental.

Posteriormente, en el artículo 17, la ley del turismo le asigna a las entidades territoriales y a las comunidades indígenas la obligación de elaborar sus propios planes sectoriales de

⁴⁰ Con el Programa de Reforma de la Administración Pública, el turismo pasó a ser competencia del Ministerio de Comercio y Turismo a través de un Viceministerio.



desarrollo turístico en sus respectivas jurisdicciones y conforme a los principios de la ley y del plan nacional turístico. Para el caso del río Pance, entonces, la Alcaldía de Cali a través de la Secretaría de Cultura y Turismo y las organizaciones étnicas con presencia en Pance deberán elaborar el Plan de Desarrollo Turístico del área del río.

El artículo 18 de la Ley 300 de 1996 reconoce en los Concejos Municipales la competencia que tienen para crear las llamadas “Zonas de Desarrollo Turístico Prioritario” y con ello limitar los usos del suelo y restringir la actividades que sean contrarias al turismo. Este componente no debe verse de manera aislada sino conexo con la Ley 388 de 1997, relacionada con el ordenamiento del territorio y con las disposiciones que se hagan bajo la cobertura del Plan y Ordenación de la Cuenca Hidrográfica. Es decir que el Plan de Desarrollo Turístico Regional se subordina al Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica (POMCH), porque son de carácter superior, conforme al artículo 10 de la misma ley 388 de 1997. De todas maneras, la entidad rectora que dirime los eventuales conflictos entre el Plan de Desarrollo Turístico y los otros planes, es la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca que tiene la facultad de impartir la aprobación del POT y los cambios que se le hagan y que tiene a su cargo el POMCH.

En el artículo 23 de la Ley 300 de 1996 se destacan dos situaciones interesantes: De una parte la facultad del Ministerio de Comercio de pedirle a los Concejos Municipales que declaren ciertas zonas como “Recursos Turísticos” para poder desarrollar en ellas planes de reconstrucción, restauración o preservación. De otra parte ordena elaborar en seis meses el “Inventario Turístico Nacional” que serviría de base para definir los programas que se emprendan.

La declaratoria de una zona como “Recurso Turístico” tiene dos efectos según la Ley del Turismo: primero, el bien objeto de la declaratoria estará especialmente afectado a su explotación como atractivo turístico nacional o regional, con prioridad a su utilización frente a otros fines distintos y contrarios a la actividad turística.

Segundo, establece la ley del turismo que cuando el bien objeto de la declaratoria sea público⁴¹ deberá contar con un programa y un presupuesto de reconstrucción, restauración y

⁴¹ Los ríos son bienes de uso público y pertenecen a la Nación al igual que los Parques Nacionales Naturales según el artículo 63 de la Constitución Política de Colombia.



conservación a cargo del presupuesto de la entidad territorial en cuya jurisdicción se encuentre ubicado. Para el caso, si se quisiera declarar a Pance “Recurso Turístico” en términos de la Ley 300 de 1996, sería necesario que la Alcaldía de Cali hiciera un programa para su conservación, entre otros aspectos, con asignación de recursos del presupuesto de la ciudad.

En caso de que la declaratoria de recurso turístico haya sido solicitada por el Ministerio de Desarrollo Económico, los recursos para su reconstrucción, restauración y conservación estarán a cargo de presupuesto nacional, para lo cual el Ministerio de Desarrollo Económico gestionará la inscripción del proyecto en el banco de proyectos de inversión nacional y su aprobación por parte del Departamento Nacional de Planeación. Los actos de declaratoria de recurso turístico indicarán la autoridad o la entidad encargada de la administración y conservación del bien objeto de la declaratoria. Y termina el artículo 24 de la Ley 300 de 1996: “En virtud de la presente ley, se podrá delegar en particulares, mediante contratación o concesión, la administración y explotación de los bienes públicos objeto de declaratoria de recurso turístico”.

El artículo 26 de la Ley 300 de 1996 define el “ecoturismo” como “aquella forma de turismo especializado y dirigido que se desarrolla en áreas con un atractivo natural especial y se enmarca dentro de los parámetros del desarrollo humano sostenible”. Y agrega: “El desarrollo de las actividades ecoturísticas debe generar ingresos destinados al apoyo y fomento de la conservación de las áreas naturales en las que se realiza y a las comunidades aledañas”.

Entre otros aspectos relacionados con el ecoturismo, señala el artículo 30 de la Ley 300 de 1996 que los Planes Sectoriales de Desarrollo Turístico que elaboren los entes territoriales, deberán incluir los aspectos relacionados con el ecoturismo, coordinados con las Corporaciones Autónomas Regionales y/o de Desarrollo Sostenible. Agrega, que se promoverá la constitución de comités a nivel nacional y regional para lograr una adecuada coordinación institucional y transectorial, que permita promover convenios de cooperación técnica, educativa, financiera y de capacitación, relacionadas con el tema del ecoturismo, etnoturismo y agroturismo. A través de estos comités, señala la norma, se promoverá la sensibilización entre las instancias de toma de decisiones sobre la problemática del Sistema de Parques Nacionales Naturales y otras áreas de manejo especial y zonas de reserva forestal, a fin de favorecer programas de protección y conservación.



Considera la Consultoría que el papel de la CVC en éste tópico del ecoturismo coordinando la acción de la Unidad de Parques y de los entes territoriales, es un elemento de trascendental importancia en la administración turística de Pance.

El artículo 18 de la Ley 1101 de 2006 crea el Banco de Proyectos Turísticos en el cual se inscriben anualmente los proyectos de las entidades territoriales que merecen atención financiera para la promoción del Turismo y que se financian bajo la modalidad de “cofinanciación” excepto los que se adelanten en el Chocó Biogeográfico, amazonas, Guaviare, Vichada, Vaupés y otros territorios.

La financiación se hace con recursos del Fondo de Promoción Turística que, a su vez, deriva sus ingresos de la contribución parafiscal a que se refiere este aparte.

7.2.1.7 Condiciones Necesarias para que la Contribución Parafiscal de la Ley del Turismo contribuya a la Conservación del PNN Farallones.

Para que el instrumento propuesto opere a cabalidad es necesario:

- 1) Identificar y registrar plenamente a los operadores de actividades turísticas del río Pance a partir de las 21 clases de agentes turísticos establecidos en el artículo 3° de la Ley 1101 de 2006.
- 2) Liquidar trimestralmente los aportes por concepto de la contribución parafiscal y realizar el cobro de la misma de manera persuasiva o coactiva según el caso;
- 3) Presentar y gestionar ante el Banco de Proyectos Turísticos del Fondo de Promoción Turística, proyectos relacionados con la preservación de la oferta ambiental del PNN Farallones y la conservación del turismo en el río Pance, bajo el entendido de que el PNN Farallones pertenece al Chocó Biogeográfico, lo cual exonera de cofinanciación el proyecto.

Adicionalmente se pueden dar las siguientes condiciones que fortalecen la propuesta:

- 1) Declarar la zona turística del río Pance, por parte del Concejo de Cali, como “Recurso Turístico” de acuerdo a los artículos 23 y 24 de la Ley 300 de 1996 lo cual le implica restricciones al uso del suelo para actividades contrarias al turismo y la posibilidad de asignaciones presupuestales municipales para preservar, restaurar y reconstruir a Pance y su entorno.



- 2) Declarar a Pance, por parte del Concejo de Cali, “Zona de Desarrollo Turístico Prioritario” en términos del artículo 18 de la Ley 300 de 1996, con lo cual se permite, entre otras funciones, exenciones tributarias para quienes inviertan en la recuperación, restauración y conservación de la Zona de Desarrollo Turístico Prioritario.
- 3) Incluir el área del río Pance dentro del Plan Sectorial de Turismo Municipal de Cali y asignar recursos para preservar y aumentar la oferta de bienes y servicios ambientales que sustenta la actividad turística del río.

Es preciso aclarar que la ley no restringe las inversiones de tal manera que se deban hacer en las áreas donde se hace la contribución parafiscal. El Fondo de Promoción Turística tiene jurisdicción y autonomía nacionales y la asignación de las inversiones la determina el Consejo Directivo bajo criterios autonómicos.

7.2.1.8 Proyección Estimada de Posible Recaudo de la Contribución Parafiscal de la Ley 300 de 1996 en el Área Turística del río Pance en Cali, Valle del Cauca.-

Proyección: apoyado en estadísticas de la Encuesta Nacional de Servicios del Departamento Nacional de Estadística (DANE), en su componente de hotelería, turismo y restaurante, así como cifras de la Asociación Nacional de la Industria Gastronómica (ACODRES), para las grandes ciudades, e información de los ingresos promedios de la Industria hotelera mostrada en el documento “Cali en Cifras 2006” de la Secretaría de Planeación Municipal, se hizo una aproximación a los Ingresos Operacionales de los establecimientos asentados en la zona del río Pance, mostrando una posibilidad de recaudo por este concepto del orden de los \$99.600.000 anuales⁴².

Esta cifra se obtiene a partir de un cálculo que muestra, según el diagnóstico inicial, la presencia de un hotel, aproximadamente 60 establecimientos de comercio y restaurantes y cerca de 30 fincas de recreo que prestan los servicios de recreación y alojamiento. De acuerdo a la información del DANE y Acodres (Asociación Colombiana de

⁴² Esta cifra se obtiene a partir de un cálculo que muestra, según el diagnóstico previamente la presencia de un hotel, 60 establecimientos de comercio y restaurantes y cerca de 30 fincas de recreo que prestan los servicios de recreación y alojamiento. De acuerdo a la información del DANE y Acodres, estos establecimientos tendrían en su orden los siguientes ingresos operacionales mensuales: un Hotel \$8 millones, un restaurante \$8 millones y las fincas de recreo y alojamiento \$1.2 millones



Establecimientos Gastronómicos), estos establecimientos tendrían en su orden los siguientes ingresos operacionales mensuales: un Hotel \$8 millones, un restaurante \$8 millones y las fincas de recreo y alojamiento \$1.2 millones, arrojando un monto de \$5`760.000.000. La suma de estas operaciones y tomando un parafiscal de 1.5% arroja una cifra de \$99.600.000 millones.

7.2.2 Segunda Propuesta: Aporte Voluntario del 10% sobre el Impuesto Predial.

Viabilidad: 20 puntos sobre 21⁴³

Carácter: Voluntario.

7.2.2.1 Qué es el Aporte Voluntario del 10% del Impuesto Predial:

Esta propuesta consiste en gestionar ante la Alcaldía Municipal de Cali que, al igual que en Bogotá, se cree la competencia para que la Secretaría de Hacienda Municipal recaude de los ciudadanos a título de donación, al momento del pago del impuesto predial, un aporte del 10% voluntario del valor del impuesto, con destino a diferentes programas preestablecidos, entre los que se puede incluir la preservación del río Pance y el aumento de su oferta de bienes y servicios naturales y turísticos.

Este procedimiento tiene dos posibilidades de presentación: que el “programa Pance” sea único en la propuesta del aporte voluntario, o que sea parte de un grupo de programas que la alcaldía considere pertinentes. En el caso de Bogotá fueron varios programas (alamedas, comedores comunitarios, etc.). Un 10% para un solo programa puede resultar exagerado así como, en términos de prioridades, es necesario sopesar a Pance con otras necesidades sentidas en la población.

Por tratarse de un instrumento voluntario, se recomienda acompañar el “programa Pance” con no más de dos iniciativas sociales en las que la población perciba directamente los beneficios para darle al donante y a la Alcaldía la posibilidad, aunque restringida, de escoger. Ello, a pesar de dividir el recaudo, apunta a aquellos programas con mayor cobertura social y la aceptación en la población puede ser mayor. De esta manera unos programas terminan incentivando donaciones para los otros.

⁴³ Ver anexo de Evaluación de Viabilidad



La experiencia de Bogotá desde el año 2003 ha producido excelentes resultados, como ya se ha señalado en este documento.

7.2.2.2 Quién hace el aporte y quién lo recauda: El aporte lo hacen los contribuyentes del impuesto predial de la ciudad de Cali y lo recauda anualmente la Secretaría de Hacienda del Municipio.

7.2.2.3 De qué manera puede invertirse en la Conservación del área donde nace el río Pance: El gobierno municipal elabora un programa específico de inversiones para desarrollar en asocio con la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC y con la Dirección Territorial Suroccidente de la Unidad de Parques Nacionales Naturales y lo comunica a la ciudadanía en documento que adjunta al cobro del impuesto predial.

7.2.2.4 Condiciones Necesarias para que la Contribución Voluntaria del 10% del Impuesto Predial contribuya a la Conservación del PNN Farallones a través de programas en el río Pance.

1) La decisión del Alcalde de la Ciudad de Cali de adoptar un mecanismo similar al que opera en Bogotá D.C. de carácter voluntario sobre el 10% del impuesto predial de la ciudad. En esta decisión no interfiere la competencia del Concejo Municipal porque el Alcalde, dentro de sus facultades y por Decreto, amplía la competencia de la Secretaría de Hacienda para que pueda “recaudar donaciones” lo cual no afecta al Concejo. Eventualmente el Concejo puede incidir, si somete al alcalde a explicaciones dentro de debates de control político. Pero el alcalde no necesita de la aprobación del mecanismo en el Concejo, porque no está creando un impuesto sino ampliando una competencia para recibir donaciones.

2) La elaboración de un programa específico para el río Pance que incluya actividades de preservación de la vertiente y sus caudales, embellecimiento del entorno turístico y el aumento de la oferta de servicios a los visitantes, dentro de un esquema de desarrollo turístico sostenible.

7.2.2.5 Proyección Estimada de Posible Recaudo del Aporte Voluntario del 10% del Impuesto Predial Para Invertir en el Área de la Subcuenca del río Pance en Cali, Valle del Cauca.



Proyección. La proyección estuvo apoyada en el caso bogotano, donde para el año 2003, fueron recaudados \$1.175 millones⁴⁴. El instrumento, sin embargo, padece de un desgaste si se tiene en cuenta que, para 2005, el recaudo fue de \$501`000.000. o sea que en tres años de recaudo, decayó en más del 50%.

En una aproximación preliminar sobre la base de una respuesta similar de la ciudadanía, que depende, entre otras razones, del grado de apropiación cívica del entorno y la capacidad económica de los contribuyentes, se calcula que por este monto se podrían obtener, para el caso de la ciudad de Cali, \$ 294 millones⁴⁵ para distribuir entre los diferentes programas. Sin embargo, las variables relacionadas, entre las que cuentan fundamentalmente la cultura ciudadana y el grado de apropiación de la causa a la que se destinan los recursos, pueden incidir sustancialmente de manera positiva o negativa en la respuesta al instrumento por parte de la ciudadanía.

7.2.3 Tercera Propuesta: Inversiones Ambientales del Estatuto Tributario

Viabilidad: 19 puntos sobre 21⁴⁶

Carácter: Voluntaria.

7.2.3.1 Qué son las Inversiones Ambientales del Estatuto Tributario:

Esta propuesta consiste en capacitar a los contribuyentes del impuesto sobre la renta de la ciudad de Cali en los beneficios fiscales que representan las inversiones ambientales contenidas en el estatuto tributario y encausar esas inversiones hacia la conservación y aumento de la oferta ambiental del río Pance.

En Colombia, desde principios de 1990, la política fiscal ha otorgado beneficios tributarios para la gestión e inversiones ambientales, en un inicio para plantaciones forestales y luego, se fue ampliando a prácticamente todas las actividades productivas. Sin embargo, este

⁴⁴ Bogotá como vamos. OBJETIVO CULTURA CIUDADANA. PRINCIPALES RESULTADOS 2001-2003. Agosto 2003

⁴⁵ El calculo como se menciono estuvo soportado en las cifras mencionadas para el caso bogotano, y se realiza una sencilla proporción de la población de cada una de las dos ciudades.

⁴⁶ Ver anexo de Evaluación de Viabilidad



instrumento fiscal no ha tenido la suficiente difusión y aplicación a nivel de los empresarios y potenciales beneficiarios⁴⁷.

Agregan los autores del documento reseñado en el pie de página, que “en general, el sector de medio ambiente cuando utiliza el término de “inversión ambiental”, lo hace para señalar la utilización de la renta obtenida por el sujeto que incide, directa o indirectamente, en una actividad inversora de carácter ambiental; es decir, hace referencia a la inversión propiamente dicha como también al ahorro probado”.

Es decir que se hace necesario en la capacitación a los contribuyentes, establecer claramente qué es y qué no es “inversión ambiental” para acogerse al beneficio y enmarcarse dentro de los parámetros del decreto 3172 de 2003 que reglamenta el artículo 158-2 del Estatuto Tributario. El nivel de detalle para acceder al beneficio lo da el decreto citado, que trae una serie de inversiones que son consideradas ambientales para estos efectos y una serie de exclusiones que no permiten acceder a las exenciones en cuestión.

7.2.3.2 Quién hace el aporte y quién lo recauda:

Más que un aporte monetario lo que existe, en este caso, es una inversión en el medio ambiente que el contribuyente puede descontar de su declaración de renta. Para este caso y en articulación con los objetivos de la conservación en el área del río Pance, los contribuyentes del impuesto de renta de Cali pueden beneficiarse en sus obligaciones tributarias, en el evento de lograr certificar inversiones en el mejoramiento del río, lo cual incluye sus nacederos y cuenca.

Es preciso señalar que estas inversiones no son programadas ni dirigidas por la autoridad ambiental sino escogidas libremente por el contribuyente. La autoridad ambiental solo interviene para certificarlas.

⁴⁷ RUIZ, Benavides Diana, VIÑA, Vizcaíno Gerardo, BARBOSA, Mariño Juan David; PRADA, Lemus Álvaro “Evaluación de la aplicación de los beneficios tributarios para la gestión e inversión ambiental en Colombia”; CEPAL, GTZ, NACIONES UNIDAS. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Serie MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO 101. Santiago de Chile, Abril de 2005.



No obstante, se recomienda, con el apoyo de la CVC, un programa de capacitación empresarial sobre estos beneficios, donde se plantee como objetivo el mejoramiento de Pance. Esta herramienta de capacitación, puede derivar en un programa específico de inversiones ambientales en Pance, que puedan ser certificadas por la CVC. De esta manera, el aprovechamiento de los beneficios tributarios sería ordenado y coherente con una planificación y respaldado por la autoridad certificadora.

7.2.3.3 De qué manera puede invertirse en la Conservación del área donde nace el río Pance:

El contribuyente, previo proceso de capacitación tributaria y ambiental con énfasis en la conservación de la oferta ambiental del río Pance y la identificación de los beneficios tributarios y ambientales, programa las inversiones inclusive a través de convenios con la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca –CVC-, la Dirección Territorial Suroccidente de la Unidad de Parques Nacionales Naturales y otras autoridades ambientales.

7.2.3.4 Condiciones Necesarias para que los Beneficios Fiscales del Estatuto Tributario contribuyan a la Conservación del PNN Farallones a través de programas en el río Pance

- 1) Elaboración de un Plan de capacitación tributaria ambiental dirigido a los contribuyentes de la ciudad de Cali en el que se difundan los beneficios tributarios de las inversiones ambientales y se capacite sobre la manera de acceder a ellos, con énfasis en la inversión del área del río Pance, incluyendo sus nacedores y afluentes.
- 2) Es condición ineludible la participación de la autoridad ambiental o sea la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca –CVC-, sin cuya certificación de las inversiones ambientales el mecanismo no opera de manera tributaria.

7.2.3.5 Proyección Estimada de Posible Recaudo por Inversiones Ambientales con Beneficios Tributarios orientadas Área de la Subcuenca del río Pance en Cali, Valle del Cauca.

Proyección: Esta propuesta tiene la dificultad del escaso nivel de información que existe, tanto en la DIAN como en los Ministerios de Hacienda y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial así como las Corporaciones Autónomas Regionales. Apenas un



estudio preliminar y sin concluir del Programa de Postgrado de Economía y Maestría de los Recursos Naturales de la Universidad de los Andes –PEMAR–, señala que si se destinara un potencial del 1% de los recursos del impuesto a la renta, la cifra nacional sería considerable. Para Cali, calculado sobre el PIB municipal y crecimiento económico de la ciudad, la consultoría obtuvo una posibilidad de recursos por un monto aproximado de \$5.000 millones.⁴⁸

7.2.4 *Cuarta Propuesta: Canje de Exenciones al Impuesto Local de Industria y Comercio*

Viabilidad: 19 puntos sobre 21⁴⁹

Carácter: Obligatoria

7.2.4.1. *Qué es el Canje de Exenciones al Impuesto de Industria y Comercio:* Esta propuesta consiste en imponer a los contribuyentes exentos del Impuesto de Industria y Comercio en Cali, la inversión obligatoria de un porcentaje del impuesto que virtualmente deberían pagar, en mejoramiento de las condiciones ambientales y turísticas del área del río Pance. La experiencia de Bogotá con las Cajas de Subsidio Familiar fue exitosa y permitió, inclusive, la entrega de áreas determinadas para la administración y manejo del turismo por parte de las Cajas, bajo figuras como la Concesión o la Administración del turismo y la recreación. Para las Cajas de Compensación se convierte en una opción interesante si se da, como en Bogotá, el evento de recaudar, por concepto de servicios e infraestructura turística, más de lo que tienen que tributar por concepto del impuesto de Industria y Comercio

7.2.4.2 *Quién hace el aporte y quién lo recauda:*

El aporte lo hacen los contribuyentes exentos del Impuesto de Industria y Comercio sobre un porcentaje del mismo. No hay recaudo porque las inversiones las hacen directamente en el lugar que los contribuyentes y el municipio designen, a través de la construcción de un plan conjunto de manejo e inversión del área y los recursos económicos recaudados.

7.2.4.3 *De qué manera puede invertirse en la Conservación del área donde nace el río Pance:*

⁴⁸ Para obtener esta cifra, se toma el dato del impuesto a la renta recaudado en la ciudad de Calí en el año 2006, el cual fue equivalente a \$499.962 millones, y se supuso una destinación correspondiente al 1% de esta cifra.

⁴⁹ Ver anexo de Evaluación de Viabilidad



El contribuyente junto con la autoridad municipal competente, elaboran un programa de inversiones en el área del río tendiente al embellecimiento, mejoramiento de la infraestructura turística, preservación y conservación de la oferta natural, inclusive a través de convenios con la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca –CVC, la Dirección Territorial Suroccidente de la Unidad de Parques Nacionales Naturales y otras autoridades ambientales.

7.2.4.4 Condiciones Necesarias para que opere el Canje de Exenciones del Impuesto de Industria y Comercio en la Conservación del PNN Farallones a través de programas en el río Pance

- 1) Propuesta y aprobación de un Acuerdo Municipal en el Concejo de la ciudad que levante todo o parte de las exenciones del impuesto de industria y comercio a entidades de reconocida presencia y actividad comercial de la ciudad.
- 2) Elaboración de un Plan de inversiones o un Contrato de Administración o de Concesión del área objeto de la inversión junto con un programa de manejo con metas de corto, mediano y largo plazo.

7.2.4.5 Proyección Estimada de Posible Recaudo poscanje de Exenciones de Impuesto de industria y Comercio a entidades exentas como Cajas de Compensación Familiar – COMFANDI- orientadas Área de la Subcuenca del río Pance en Cali, Valle del Cauca.

Proyección: la exención por este concepto, la cual esta subestimada, sería equivalente a \$17'994.000, incluyendo una sola caja de compensación (COMFANDI)⁵⁰ lo cual puede incrementarse si se tiene en cuenta que COMFENALCO también tiene presencia en la ciudad de Cali.

7.2.5 Quinta Propuesta: Creación de un Impuesto Local para el Manejo y Administración del área del río Pance.

Viabilidad: 17 puntos sobre 21⁵¹

Carácter: Obligatoria

⁵⁰ La proyección se realiza tomando los Ingresos Operacionales de Comfandi (\$449.854 millones) y aplicándole el 4 por mil que es el porcentaje más bajo que actualmente rige para algunas actividades gravadas por este concepto. Para el caso bogotano, esta actividad se encuentra gravada en un 9.66 por mil. Así mismo no se incluye Comfenalco Valle, lo que podría aumentar dicho recaudo.

⁵¹ Ver anexo de Evaluación de Viabilidad



7.2.5.1 Qué es un Impuesto Local para Pance:

Esta propuesta consiste en imponer a los habitantes de Cali suscriptores de servicios públicos, el aporte obligatorio de una suma destinada a la conservación y mantenimiento de la oferta natural y turística del río Pance.

La experiencia de Bogotá con el impuesto del Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD, hoy Secretaría Distrital de la Recreación y el Deporte), adjunto a la factura del servicio telefónico, por años, fue exitosa pero tiene la limitante de la necesidad de crear un mecanismo efectivo de recaudo que se ajuste a la ley.

7.2.5.2 Quién hace el aporte y quién lo recauda:

El aporte lo hacen todos los suscriptores de servicios públicos de la ciudad y lo recauda la Secretaría de Hacienda Municipal.

7.2.5.3 De qué manera puede invertirse en la Conservación del área donde nace el río Pance:

En el Acuerdo Municipal que cree el instrumento, deberán contenerse los puntos objeto de inversión de estos recursos así como el mecanismo de recaudo, permitiendo inclusive los convenios con la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca –CVC-, la Dirección Territorial Suroccidente de la Unidad de Parques Nacionales Naturales y otras autoridades ambientales.

7.2.5.4 Condiciones Necesarias para que opere el Canje de Exenciones del Impuesto de Industria y Comercio en la Conservación del PNN Farallones a través de programas en el río Pance

- 1) Propuesta y aprobación de un Acuerdo Municipal en el Concejo de la ciudad que cree el tributo y lo reglamente.
- 2) Elaboración de un Plan de inversiones para los dineros recaudados en asocio con las autoridades ambientales locales, regionales y nacionales y con metas de corto, mediano y largo plazo.



7.3 CONCLUSIONES

7.3.1 Fuentes de Ingreso Continuo a Partir de la Función Turística.-

Existen al menos tres fuentes de ingresos económicos obligatorias y dos de carácter voluntario, que pueden involucrar recursos para la conservación de las áreas protegidas a partir de la actividad turística en el río Pance en la ciudad de Cali, Valle del Cauca, Colombia. De las obligatorias, una ya está creada por la ley (la contribución parafiscal del artículo 40 de la Ley 300 de 1996) y las otras dos tienen posibilidades de ser creadas mediante normas locales. Excluyendo los instrumentos de la Ley 99 de 1993, las propuestas de captación de recursos para la conservación en el río Pance en Cali, son en orden de viabilidad, las siguientes:

- 1) La Contribución Parafiscal del artículo 40 de la Ley 300 de 1996 o Ley del Turismo;
- 2) La creación, mediante acuerdo municipal, de un impuesto de carácter local con destino a las inversiones en las áreas turísticas del municipio y concretamente en el río Pance;
- 3) El Canje de exenciones al Impuesto de Industria y Comercio
- 4) La sugerencia de un aporte voluntario atado al impuesto predial con destino a programas preestablecidos por la alcaldía entre los que se incluya la conservación de la cuenca del río Pance
- 5) La inversión en la conservación y preservación de la cuenca del río Pance de parte de los empresarios de la región, apoyados en los beneficios fiscales que concede el Estatuto Tributario.
- 6) El recaudo de aportes por la vía de la solidaridad y la responsabilidad social empresarial.

7.3.2 Esquema de Trabajo o Enfoque de Gestión Sugerido.-

Se sugiere la declaración del Distrito de Manejo Integrado del río Pance, para ser administrado por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca –CVC- bajo un Plan de Manejo Integrado que, a su vez, incluye la articulación interinstitucional, el Plan de Inversiones y los componentes de Educación Ambiental y Ordenamiento Territorial.



Este enfoque de gestión permite a la entidad administradora el manejo de los instrumentos económicos de la Ley 99 de 1993 y la coordinación, con las demás autoridades administrativas y ambientales tanto nacionales como departamentales y municipales, de la proposición e implementación de aquellos instrumentos económicos que no estén bajo sus competencias.

La CVC es la única entidad con jurisdicción en el río Pance que puede convocar a las demás entidades administrativas regionales y locales así como a la ciudadanía, en la búsqueda de objetivos para el mejoramiento ambiental de la subcuenca. La circunstancia legal de contar con el Gobernador o su representante en el Consejo Directivo, con los gremios del sector productivo de la región y las organizaciones civiles asociada a la eventualidad de tener, dentro del mismo Consejo, al Alcalde de Cali, fortalecen la mesa de decisiones frente al río. Este poder de convocatoria es esencial para proponer y sacar adelante instrumentos económicos que contribuyan a la gestión ambiental en la vertiente del río Pance. Sin este actor, ninguna propuesta tiene posibilidad de implementación real y duradera.

Bogotá D.C. Septiembre de 2007.

RICARDO BOTERO VILLEGAS

ABOGADO ESPECIALISTA EN DERECHO AMBIENTAL

CONSULTOR.

ricardo_boterovillegas@yahoo.es



BIBLIOGRAFÍA

- ANDRADE, Germán y FRANCO, Lorena. Gobernanza en el Sistema de Áreas protegidas en Colombia. Fundación Natura, Febrero de 2006, Bogotá.
- AVIANCA, en revista. “15 Ideas para Salvar el Mundo”, Edición Junio de 2007, Página 142.
- BAROCIO, Quijano Roberto. “Implicaciones del Entendimiento del Proceso de Cambio”. Facultad de Psicología, UNAM, Instituto HIGH SCOPE DE MÉXICO, 2005.
- Bogotá como vamos. OBJETIVO CULTURA CIUDADANA. PRINCIPALES RESULTADOS 2001-2003. Agosto 2003
- Contraloría Municipal de Calí. 2005. Informe de Auditoria de Gestión a la Administración Central de Calí.
- Comunidad Virtual de Mecanismos de Facilitación. Categorías de áreas protegidas de la UICN. http://www.humboldt.org.co/chmcolombia/servicios/jsp/redes/a_p/uicn.htm.
- Departamento Administrativo de Planeación, Alcaldía de Cali. Cali en Cifras 2006. Santiago de Cali, Colombia, Diciembre de 2006.
- DIARIO CLARIN, República Argentina, “La Caridad También Sirve para Ganar más Clientes”, Edición del 24 de Enero de 2000
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Estatuto Tributario.



- FUNDACIÓN para la Vida en Comunidad Vivir “FUNVIVIR”, EQUIPO, facilitador POMCH - Jamundí, DIAGNÓSTICO POMCH- JAMUNDÍ, Junio de 2007.
- GARCIA, Felipe y MARTINEZ, Zulma. Autosostenibilidad Financiera e Instrumentos Económicos del Sistema de Parques Nacionales Naturales. CORPACOT, Bogotá, Colombia. No se menciona fecha de realización.
- MENA, Rodríguez Jesús Antonio; “GOBERNABILIDAD Ambiental en Colombia”, Artículo Economía Colombiana, Contraloría General de la República, 2007:
- Nature Conservancy. Recursos para Lograr Éxito / Resources for Success. Manual para las organizaciones conservacionistas. Programa para el Desarrollo Institucional, División de América Latina y el Caribe, Arlington, Virginia (1993).
- NORRIS, Ruth. Financiamiento de Áreas Protegidas en el Gran Caribe. Guía para encargados y organizaciones conservacionistas. www.fmcn.org. (Página del Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza).
- Página Web Secretaria de Hacienda Distrital, www.shd.gov.co.
- PIÑEIRO, Diego (2004): “Movimientos Sociales, Gobernanza Ambiental y Desarrollo Territorial Rural” Universidad de la República del Uruguay. Agosto. pp. 47.
- Plan de Desarrollo Estratégico 2004-2008, Corregimiento de Pance. Municipio de Cali, julio de 2003.
- Revista DINERO, Septiembre 16 de 2006. No. 262, pág. 196. “La jugada por la Sostenibilidad”.



- RUIZ, Benavides Diana, VIÑA, Vizcaíno Gerardo, BARBOSA, Mariño Juan David; PRADA, Lemus Álvaro “Evaluación de la aplicación de los beneficios tributarios para la gestión e inversión ambiental en Colombia”; CEPAL, GTZ, NACIONES UNIDAS. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Serie MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO 101. Santiago de Chile, Abril de 2005.
-
- SANTOS, Clemente, Instrumentos económicos en áreas naturales protegidas: el caso del pago de derechos en México. Instituto nacional de Ecología, México 2005. En: <http://www.ine.gob.mx/>
- Unidad Administrativa del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia. Bases para una estrategia financiera del Sistema de Parques Nacionales de Colombia. Santiago de Cali, Colombia, 2002. p. 52.
- Unidad Administrativa del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia. Instrumentos económicos y financieros en Parques Nacionales Naturales. Colección Herramientas de Gestión en Parques Nacionales Naturales. Bogotá, Colombia 2005. p. 13.



ANEXO NORMATIVO:

Norma	Tema
Convenio 169 de la O.I.T.	Consulta a Comunidades Indígenas y grupos étnicos
Artículo 63 de la Constitución Política de Colombia	Bienes de Uso Público, ríos, Playas, Parques Nacionales naturales. Son inembargables, inalienables, imprescriptibles e intransferibles.
Artículo 209 de la Constitución Política de Colombia	Coordinación de la Función Administrativa del Estado
Artículo 313 numeral 4° de la Constitución Política de Colombia	Autonomía de las Entidades Territoriales
Artículo 317 de la Constitución Política de Colombia	Facultad exclusiva de los Municipios para imponer gravámenes a la propiedad inmueble. (Sobretasa ambiental del Impuesto Predial)
Artículo 339 de la Constitución Política de Colombia	Plan Nacional de Desarrollo
Artículo 355 de la Constitución Política de Colombia	Convenios Interadministrativos de las Entidades Públicas
Ley 14 de 1983	Autonomía Municipal para determinar su estructura tributaria
Ley 70 de 1993	Reglamenta el ejercicio de los derechos de los grupos étnicos
Ley 99 de 1993	Crea el Ministerio del Medio Ambiente y la estructura del Sistema Nacional Ambiental –SINA-
Ley 142 de 1994	Ley de Servicios Públicos Domiciliarios
Ley 300 de 1996	Ley Nacional del Turismo
Ley 388 de 1997	Ley de Ordenamiento Territorial
Ley 489 de 1998	Estructura del Estado Colombiano
Ley 981 de 2005	Crea y reglamenta el cobro de la sobretasa ambiental del 5% en los Peajes que afectan zonas de reserva y sitios Ramsar.
Ley 1101 de 2006	Reglamenta la Ley del Turismo (ley 300 de 1996)
Decreto Ley 2811 de 1974	Código de manejo de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente
Decreto Ley 501 de 1989	Funciones del Instituto Nacional De los Recursos Naturales y del Ambiente – INDERENA-
Decreto 624 de 1989	Estatuto Tributario
Decreto 1203 de 1989	Funciones y Competencias del Instituto Nacional De los Recursos Naturales y del Ambiente – INDERENA-
Decreto 1974 de 1989	Creación de los Distritos de Manejo Integrado –DMI-
Decreto 1989 de 1989	Crea el Distrito de Manejo Integrado de la meseta de Bucaramanga
Decreto 1865 de 1994	Funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales
Decreto 1933 de 1994	Reglamenta la inversión de las Transferencias del Sector Eléctrico por parte de las CAR y los Municipios
Decreto 2223 de 1996 (Bogotá)	Crea el Impuesto para la Recreación y el Deporte



Decreto 505 de 1997	Reglamenta el Funcionamiento del Fondo de Promoción Turística
Decreto 1539 de 1997	Reglamenta el funcionamiento del Distrito de Manejo Integrado de la meseta de Bucaramanga
Decreto 1124 de 1999	Funciones de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales, UAESPNN
Decreto 040 de 2002 (Bogotá)	Crea la competencia para que la Secretaría Distrital de Hacienda recaude, a título de donación, el 10% voluntario sobre el impuesto predial.
Decreto 1336 de 2002	Reglamenta funciones del Fondo de Promoción Turística
Decreto 1729 de 2002	Crea y reglamenta la formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas –POMCH-
Decreto 3100 de 2003	Reglamenta Tasas Retributivas y Compensatorias
Decreto 3172 de 2003	Reglamenta las deducciones tributarias por control y mejoramiento del Medio Ambiente (Artículo 158-2 del Estatuto Tributario)
Decreto 155 de 2004	Reglamenta las Tasas por Uso
Decreto 3440 de 2004	Reglamenta Tasas Retributivas y Compensatorias
Decreto 1900 de 2006	Reglamenta las inversiones por compensaciones del 1% del Parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993
Acuerdos 03 de 1967, 0011 de 1988 y 0021 de 1997 Concejo de Bogotá	Impuesto para la Recreación y el Deporte IDR.D.
Acuerdo 0024 de 1986 INDERENA	Creación del Distrito de Manejo Integrado del Lago de Sochagota
Acuerdo 0839 del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga CDMB	Reglamenta el Distrito de Manejo Integrado de la Meseta de Bucaramanga
Sentencia C- 495 de 1998 Corte Constitucional	Autonomía Municipal
Sentencia AC-2109 de 2003 Consejo de Estado	Cobros Adicionales en facturas de servicios públicos domiciliarios
Sentencia C-308 de 1994 Consejo de Estado	Define qué es un impuesto, una contribución parafiscal y una renta de destinación específica
Sentencia C-671 de la Corte Constitucional	Creación de nuevas entidades por alianzas entre entidades públicas.
Sentencia AC-2005-01270-1 Consejo de Estado	Cobros adicionales en facturas de Servicios Públicos Domiciliarios.
Concepto 447 de 2006 de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	Requisitos de la facturación de los servicios públicos domiciliarios.

