



PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA No. DE 2019

“Por la cual se crean los Consejos Ambientales Municipales, se modifica la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones”

* * *

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. *Principio de participación activa y eficaz de las comunidades y entidades territoriales en la toma de decisiones ambientales.* En el desarrollo del proceso por medio del cual se otorga licencia ambiental para proyectos, obras o actividades sujetos a éstas, las autoridades competentes del nivel nacional garantizarán la participación activa y eficaz de las autoridades municipales concernidas, las comunidades y la ciudadanía en el área de influencia del proyecto, obra o actividad, en la decisión sobre las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política.

Parágrafo 1. El Gobierno Nacional garantizará procedimientos obligatorios de participación con incidencia real y efectiva en la decisión, previos al otorgamiento de autorizaciones o licencias ambientales para los proyectos, obras o actividades que conforme a ley requieran de estas para su ejecución.

Artículo 2. Adiciónese el artículo 15-a a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

“Artículo 15a. De los Consejos Ambientales Municipales. Los municipios crearán, con el apoyo del Consejo Territorial de Planeación y los Concejos Municipales, el Consejo Ambiental Municipal como instancia de concertación



entre la ciudadanía, las entidades territoriales, las entidades públicas, empresas privadas y el gobierno nacional, sobre las medidas de protección del ambiente contenidas en los Estudios de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces, de los proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA- o cualquier otra autoridad competente.

El Consejo Ambiental Municipal es un órgano consultivo cuyo objetivo es generar espacios de discusión y coordinación entre los diferentes programas, planes y proyectos relacionados con la exploración y explotación de recursos naturales renovables y no renovables y demás proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental.

Parágrafo 1. En aquellos municipios donde exista alguna instancia de participación ciudadana que permita el cumplimiento de todos los propósitos del presente artículo, el Alcalde Municipal o el Concejo Municipal los adecuará a la naturaleza jurídica de los Consejos Ambientales Municipales en un término máximo de dos (2) años a partir de la promulgación de la presente ley.

Parágrafo 2. Los Consejos Ambientales Municipales deberán establecerse de conformidad con la división administrativa y territorial de cada municipio.”

Artículo 3. Adiciónese el artículo 15b a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

“**Artículo 15b. Funciones.** El Consejo Ambiental Municipal tendrá a su cargo las siguientes funciones:

1. Servir como la instancia de participación activa y eficaz de la ciudadanía y las autoridades municipales sobre proyectos, obras o actividades que generen impacto ambiental y estén sujetos a licencia ambiental. El Consejo Ambiental Municipal podrá pronunciarse sobre el componente ambiental de los instrumentos de planeación local.
2. Discutir, elaborar y presentar un informe de recomendaciones y observaciones sobre los impactos y las medidas presentadas en el Estudio de Impacto Ambiental,

o el instrumento que haga sus veces, que deben presentar los interesados en realizar proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de licenciamiento ambiental ante la autoridad ambiental competente, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), ante la Corporación Autónoma Regional correspondiente, o ante cualquier otra autoridad competente, los interesados en realizar proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de licenciamiento ambiental, según lo dispuesto en esta ley. El Consejo Ambiental Municipal deberá presentar el informe de recomendaciones y observaciones de manera previa al otorgamiento o modificación de la licencia ambiental. Sin perjuicio de lo anterior, el Consejo Ambiental Municipal podrá pronunciarse sobre otros aspectos del proyecto, obra o actividad que no estén incluidos en el Estudio de Impacto Ambiental.

3. Solicitar de forma motivada la realización de estudios y proponer acciones para asegurar que se prevean, mitiguen, corrijan o compensen eficazmente los impactos ambientales de los proyectos, obras o actividades sujetas a procesos de licenciamiento ambiental ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), ante la Corporación Autónoma Regional correspondiente o ante cualquier otra autoridad competente para el otorgamiento de la licencia ambiental. Los Consejos Ambientales Municipales podrán solicitar a la autoridad ambiental competente, a los institutos de investigación, a las universidades públicas y privadas apoyo técnico y profesional para adelantar tareas de asesoría, coordinación y veeduría sobre los proyectos que generen deterioro grave al ambiente.

Los institutos de investigación adscritos y vinculados al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberán responder motivadamente esa solicitud de estudios.

4. Convocar y realizar la audiencia pública administrativa sobre decisiones ambientales en trámite del artículo 72 de la Ley 99 de 1993, previa a la emisión del informe de recomendaciones y observaciones. La realización de esta audiencia es obligatoria para el otorgamiento y modificación de licencias ambientales de los proyectos, obras o actividades de los que trata la presente ley.

5. Elaborar recomendaciones a las administraciones municipales y a las entidades que hacen parte del Consejo Nacional Ambiental, sobre la ejecución de proyectos

para la recuperación, preservación y uso sostenible, protección y conservación de los recursos naturales y el medio ambiente en su territorio y hacer veeduría a la ejecución de proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental que se estén desarrollando en su territorio, así como sobre la adopción de medidas que permitan armonizar la ejecución de proyectos de desarrollo económico y social con la normatividad ambiental a fin de asegurar su sostenibilidad y minimizar su impacto sobre el medio ambiente en su jurisdicción.

6. Poner en conocimiento de la autoridad ambiental competente la ocurrencia de toda acción u omisión que constituya violación de normas ambientales, con el fin de dar inicio al procedimiento para la imposición de medidas preventivas o sancionatorias según corresponda, conforme a la Ley 1333 de 2009.

7. Poner en conocimiento de las autoridades ambientales competentes el incumplimiento de los términos, condiciones y obligaciones establecidas en la licencia ambiental.

8. Identificar y promover el conocimiento del patrimonio natural del municipio desde las instancias locales, con el apoyo de los institutos de investigación adscritos y vinculados al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, otros Ministerios, centros de investigación y demás miembros del Sistema Nacional Ambiental.

9. Hacer veeduría a todos los proyectos que generen impacto ambiental en su jurisdicción y a los permisos, autorizaciones y licencias otorgados en su territorio.

10. Solicitar la suspensión de la licencia ambiental a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), a la Corporación Autónoma Regional o a cualquier otra autoridad competente para el otorgamiento de la licencia ambiental, en caso de incumplimiento de las condiciones aprobadas en el Estudio de Impacto Ambiental, o el instrumento que haga sus veces o de identificación de condiciones que alteren sustancialmente el contenido de la licencia ambiental. La autoridad ambiental competente deberá dar respuesta motivada en los términos del artículo 62 de la Ley 99 de 1993.



Parágrafo 1. Cada Consejo Ambiental Municipal se dará su propio reglamento para garantizar su adecuado funcionamiento y el cumplimiento de sus funciones. Los Alcaldes y Gobernadores designarán los representantes del sector ambiental de ternas que envíen las entidades del Sistema Nacional Ambiental o las organizaciones sociales.

Parágrafo 2. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), la Corporación Autónoma Regional correspondiente, o cualquier otra autoridad competente para el otorgamiento de la licencia ambiental, deberán informar a los Consejos Ambientales Municipales por lo menos una vez al año sobre el estado de ejecución y cumplimiento del conjunto de medidas y actividades contenidas en el Estudio de Impacto Ambiental o en el instrumento que haga sus veces de los proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de licenciamiento ambiental en su respectiva jurisdicción.

Parágrafo 3. La audiencia pública de que trata la presente ley es un espacio obligatorio de diálogo y discusión.”

Artículo 4. Adiciónese el artículo 15-c a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

“**Artículo 15c. Miembros del Consejo Ambiental Municipal.** El Consejo Ambiental Municipal estará conformado por:

1. El alcalde municipal o su delegado, quien lo presidirá.
2. El personero municipal.
3. Dos representantes del Concejo Municipal.
4. El Director de la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción sobre el municipio o su representante.
5. No menos de seis delegados de los sectores sociales, ambientales, comunitarios, educativos y rurales que adelanten acciones de protección y conservación del ambiente. Estos delegados deberán ser mayoría en el Consejo Ambiental Municipal.
6. Cuando se considere pertinente, los miembros del Consejo Nacional Ambiental o sus delegados podrán tener voz más no voto en el Consejo Ambiental Municipal.



Parágrafo 1. El Alcalde, en un término de seis (6) meses, reglamentará las formas democráticas de elección de los representantes de los sectores sociales, ambientales, comunitarios, educativos y rurales que harán parte del mismo, sin perjuicio de que el Consejo Municipal reglamente estas materias de acuerdo con sus competencias.

Parágrafo 2. El 50% de los miembros del Consejo Ambiental Municipal se renovarán cada 4 años.

Parágrafo 3. La Alcaldía Municipal o su delegado, hará las veces de Secretaría técnica del Consejo Ambiental Municipal.”

Artículo 5. Adiciónese el artículo 15d a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

“Artículo 15d. Procedimiento del Consejo Ambiental Municipal. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 99 de 1993, en el procedimiento para el otorgamiento de licencias ambientales se deberá realizar el siguiente procedimiento:

Antes que la autoridad ambiental competente expida el acto administrativo que declare reunida toda la información requerida para el otorgamiento de la licencia ambiental, ésta procederá a radicar oficialmente en la alcaldía municipal y en el Consejo Ambiental Municipal de la jurisdicción, donde esté previsto realizar los proyectos, obras o actividades mineras o de hidrocarburos sujetos a procesos de licenciamiento ambiental, el Estudio de Impacto Ambiental que haya recibido para otorgar la licencia ambiental junto con la demás información recibida.

A partir de esta radicación se suspenderán por treinta y cinco (35) días hábiles los términos que tiene la autoridad ambiental para pronunciarse sobre el otorgamiento de la licencia.

Una vez radicado el Estudio de Impacto Ambiental, el Consejo Ambiental Municipal tendrá quince (15) días hábiles para convocar y realizar la Audiencia Pública Administrativa sobre Decisiones Ambientales en Trámite de que trata el artículo 72 de la ley 99 de 1993. A dicha audiencia se deberá convocar al alcalde,



los concejales, las autoridades ambientales y la ciudadanía del área de influencia del proyecto, obra o actividad minera o de hidrocarburos, junto con la Agencia Nacional de Minería o la Agencia Nacional de Hidrocarburos, según sea el caso, y el solicitante de la licencia ambiental.

Dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la audiencia pública, el Consejo Ambiental Municipal expedirá un acta que contenga los principales asuntos discutidos en dicha audiencia. Vencido este término y dentro de los quince (15) días hábiles siguientes, el Consejo Ambiental Municipal deberá radicar el informe de recomendaciones y observaciones sobre los impactos y las medidas presentadas en el Estudio de Impacto Ambiental, ante la autoridad ambiental competente para el otorgamiento de la licencia ambiental.

Si cumplido el plazo el Consejo Ambiental Municipal no radica el informe de recomendaciones y observaciones, se entenderá cumplido este requisito, y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), la Corporación Autónoma Regional correspondiente o la autoridad competente para el otorgamiento de la licencia ambiental, deberá continuar con el trámite respectivo.

Cumplido el trámite anterior, la autoridad ambiental contará con un término máximo de treinta (30) días hábiles para expedir el acto administrativo que declare reunida toda la información requerida, así como para expedir la resolución que otorga o niega la licencia ambiental, que deberá contener la respuesta detallada y motivada de cada una de las recomendaciones y observaciones contenidas en el informe del Consejo Ambiental Municipal, cuando este hubiese sido presentado, con lo que se entenderá surtido el trámite establecido en esta ley.

Parágrafo 1. En una misma audiencia pública se podrá discutir sobre uno o más proyectos, obras o actividades mineras o de hidrocarburos sujetos a licencia ambiental.

Parágrafo 2. Cuando los límites de los proyectos, obras o actividades mineras o de hidrocarburos sujetos a licencia ambiental superen los límites territoriales de un departamento, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) deberá



convocar y realizar la audiencia, y los Consejos Territoriales de Planeación de las entidades territoriales involucradas deberán emitir un informe conjunto de recomendaciones y observaciones.

Parágrafo 3. La discusión, elaboración y presentación del informe de recomendaciones y observaciones del Consejo Ambiental Municipal sobre el Estudio de Impacto Ambiental, también será necesario en caso de modificación de licencias ambientales cuando:

- (i) Se pretendan ampliar las áreas del proyecto, obra o actividad de exploración y explotación minera y/o de hidrocarburos.
- (ii) Se generen nuevos impactos ambientales en el proyecto, obra o actividad de exploración y explotación minera y/o de hidrocarburos.
- (iii) Se requiera el uso adicional de recursos naturales renovables en el desarrollo del proyecto, obra o actividad de exploración y explotación minera y/o de hidrocarburos.

Parágrafo 4. El procedimiento y la audiencia pública ambiental de la que trata esta ley serán obligatorios para los proyectos, obras o actividades mineras y de hidrocarburos sujetas a licencia ambiental.”

Artículo 6. Vigencia y Derogatorias. La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.

De los Honorables Congresistas

Angélica Lozano Correa
Senadora de la República
Alianza Verde



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

“Por la cual se crean los Consejos Ambientales Municipales, se modifica la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones”

* * *

1. Antecedentes

En 1985, el Inderena creó por primera vez un esquema de participación popular municipal que se denominó “Consejos Verdes”. Dicho proyecto estuvo encabezado por Margarita Marino de Botero, quien era la directora del Inderena en ese entonces. El deterioro de los recursos naturales y la pérdida de la calidad de vida de la población, fueron el fundamento y motor para el lanzamiento de la “Campaña Verde”, que funcionaba como una iniciativa de educación y participación ciudadana local y permanente para defender el patrimonio público (Tobasura, 2014). Según Margarita Marino, se hicieron 800 Consejos Verdes aproximadamente, antes de que existieran los consejos de planeación municipal y antes de los consejos de cultura. Lo anterior, gracias al amparo de la ley de régimen municipal de 1982, que permitía la organización y la asociación municipales (Lozano, 2015).

Los Consejos Verdes fueron ideados para lograr el fortalecimiento de la democracia local en materia ambiental. Sus tareas iban desde la realización de un inventario ambiental del municipio hasta la denuncia del deterioro ambiental del mismo. Los Consejos Verdes fueron una iniciativa para garantizar el derecho de los colombianos a participar en las decisiones que los afectan y a disfrutar de un ambiente sano como lo dispone el artículo 79 de la Constitución Política. Los Consejos Ambientales Municipales que propone el presente proyecto de ley se inspiran en el legado de los Consejos Verdes creados por Margarita Marino en el Inderena y son un homenaje a la gestión ambiental municipal que desde entonces se propuso.

2. Contexto



El presente proyecto de ley tiene como objetivo equilibrar el poder del ciudadano y de las entidades territoriales en su interlocución con los entes privados y autoridades públicas del nivel regional y nacional en lo referente a los usos de su territorio, de los recursos naturales renovables y no renovables del mismo y a la protección ambiental en el desarrollo de proyectos que requieran para su ejecución de permiso, autorización o licencia ambiental. Según el *Environmental Justice Atlas*, Colombia ocupa el segundo lugar en el ranking de países con conflictos socio-ambientales con un total de 98 registrados (Environmental Justice Atlas, 2014), después de India.

El análisis tras el estudio de 98 de esos casos que registrados en el Atlas presenta unas características particulares como que “(...) i) Buena parte de los conflictos se ubican en las zonas más pobladas (Andina y Caribe) y muchos en zonas de conservación; ii) el sector extractivo explica buena parte de los conflictos en el país (minería, biomasa y energía fósil) destacándose el oro y el carbón: casi la mitad de los conflictos están relacionados con estos dos tipos de materiales” (Environmental Justice Atlas, 2014). Casos como el de Piedras, El Quimbo, Monterrey, Urrá, Tauramena, Jardín y Jericó, entre otros, son solo ejemplos de una necesidad cada vez más latente en los municipios colombianos: garantizar el derecho de participación activa y eficaz para las comunidades y entidades territoriales en materia ambiental.

Con este fin, se proponen tres modificaciones fundamentales a la Ley 99 de 1993, tendientes a garantizar el derecho a la participación de las comunidades en materia ambiental. La primera modificación que propone este proyecto de ley es la creación de los Consejos Ambientales Municipales como instancia de concertación entre las entidades territoriales, comunidad, Gobierno nacional y empresas privadas, respecto a las medidas de protección ambiental y los planes de mitigación social y ambiental contenidos en los Estudios de Impacto Ambiental, o el instrumento que haga sus veces, de forma previa al otorgamiento de autorizaciones o licencias ambientales para los proyectos que lo requieran incluidos la fase de exploración y explotación minera.

En este sentido, un Consejo Ambiental Municipal (CAM) debe tener la capacidad suficiente para conocer el territorio del municipio y para acceder a la información provista por los institutos de investigación adscritos y vinculados al Ministerio de



Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre características ambientales y patrimonio ecológico en su jurisdicción.

Como se explicará más adelante, la creación de los CAM es fundamental como instrumento para garantizar la participación de las comunidades desde etapas tempranas de los diferentes proyectos, así como el derecho al acceso a la información por parte de las comunidades.

La segunda modificación se propone frente al artículo 72 de la Ley 99 de 1993 sobre las Audiencias Públicas Ambientales, en el sentido de darles un carácter de instancia obligatoria de deliberación, con el fin de darles eficacia como mecanismo existente de participación e inclusión de las comunidades en las decisiones que les afectan. La tercera modificación, encaminada a garantizar el derecho a la participación desde las primeras etapas de los proyectos, es la creación de la licencia ambiental para la etapa de exploración minera y de hidrocarburos como condición necesaria para los proyectos mineros.

Las tres propuestas, para garantizar el derecho a la participación y acceso a la información de las comunidades y entidades territoriales en materia ambiental, encuentran sus bases en la Constitución Política de 1991 en varios instrumentos internacionales ratificados por Colombia como la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y en el concepto de *Justicia Ambiental* desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

La Corte ha destacado la importancia de la justicia ambiental como condición necesaria para asegurar la vigencia de un orden justo. Destaca la Corte en sentencia T-294 de 2014 que, según la Agencia Nacional de Protección Ambiental de Estados Unidos, se entiende por justicia ambiental “el tratamiento justo y la **participación significativa de todas las personas** independientemente de su raza, color, origen nacional, cultura, educación o ingreso con respecto al desarrollo y la aplicación de las leyes, reglamentos y políticas ambientales”¹(negrillas fuera de texto).

¹ Corte Constitucional. Sentencia T-294 de 2014. MP. María Victoria Calle Correa.

La participación significativa, a la luz de los Principios de Justicia Ambiental, se traduce en el derecho a participar en condiciones de igualdad en todos los niveles de toma de decisiones (First National People of Color Environmental Leadership Summit, 1991)² como se explicará más adelante.

3. Marco Normativo

3.1. Contexto constitucional

El derecho a la participación y el concepto de justicia ambiental, concretamente su componente de justicia participativa, encuentran soporte constitucional expreso en varios artículos de la Carta³. Así, se fundamentan en el artículo 2 constitucional que ordena asegurar la vigencia de un orden justo y la consagración, como uno de los fines del Estado de “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”⁴. Además, el constituyente consagró en el artículo 79 de la Carta el derecho de todas las personas a participar en las decisiones que puedan afectar el disfrute de un ambiente sano, derecho que debe ser entendido a la luz del principio de igualdad establecido en el artículo 13 de lo que la Corte ha llamado “Constitución Ecológica”⁵.

3.2. Bloque de Constitucionalidad

²

³ Antecedentes. Con base en los artículos 45, 337 y 338 del Decreto Ley 2811 de 1974) el Inderena fomentó la creación de concejos verdes en todos los municipios del país, que tenían como función adelantar labores de protección y uso apropiado de los recursos naturales. Dichos concejos estarán integrados por ciudadanos interesados en el manejo del ambiente y, eventualmente, por el personero municipal. Sin embargo, aunque esta política de concejos verdes logró a corto plazo unos índices de cobertura sobresalientes (para 1986 habían sido conformados los concejos en 744 municipios, es decir el 77.5% del total de los municipios del país) (Velásquez & González, 2003). A largo plazo, ésta política no logró consolidarse de manera efectiva, pues no logró mantener un papel relevante en la toma de decisiones ambientales a nivel local. Lo que tuvo como consecuencia que estos concejos sufrieran una especie de “efecto espuma”, es decir nacieron por el entusiasmo del Inderena y de algunos simpatizantes ambientales, pero muy pronto el gobierno siguiente le restó importancia a la política que los sostenía, lo que los llevó a su pronta desaparición. (Velásquez & González, 2003).

⁴ Constitución Política de Colombia. 1991. Artículo 2.

⁵ En este sentido, en la sentencia T-411 de 1992, la Corte desarrolló un concepto que resulta ser fundamental para la comprensión del medio ambiente, la Constitución Ecológica.



El derecho a la participación debe ser interpretado conforme al bloque de constitucionalidad (artículo 93 CP) integrado por los tratados en materia ambiental y de derechos humanos ratificados por Colombia. En este apartado se presentarán los principales instrumentos internacionales y regionales sobre medio ambiente y desarrollo sostenible y los fundamentos del derecho a la participación de la ciudadanía y entidades territoriales en los asuntos ambientales. A nivel internacional el derecho a la participación en materia ambiental encuentra su fundamento en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y ha sido reafirmado en varios instrumentos a nivel internacional en sus casi 25 años de vigencia. Aunque Colombia ha adquirido compromisos para apoyar la participación efectiva de las comunidades en temas ambientales, en la práctica no hace parte de ningún acuerdo vinculante que le genere obligaciones en este sentido.

Colombia es uno de los 178 Estados parte de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible acordada en la Cumbre de la Tierra en 1992. De los 27 principios que componen, la Declaración es de especial importancia en materia de participación en asuntos ambientales el Principio 10. En primer lugar, el Principio 10 establece que **“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones.** Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes” (negrillas fuera de texto) (ONU, 1992).

Otro instrumento internacional ratificado por Colombia y que contiene disposiciones referentes a la garantía de participación ambiental, es el Convenio de Diversidad Biológica (Ley 165 de 1994). Entre los doce principios adoptados por la Conferencia de las Partes de dicho convenio, cabe resaltar tres por su estrecha relación con el derecho a la participación en materia ambiental. Así, el Principio 1 establece que “la

elección de los objetivos de la gestión de los recursos de tierras, hídricos y vivos debe quedar en manos de la sociedad”, el Principio 2 según el cual “la gestión debe estar descentralizada al nivel apropiado más bajo” y el Principio 12, que determina que “en el enfoque por ecosistemas deben intervenir todos los sectores de la sociedad y las disciplinas científicas pertinentes”.

Otro instrumento internacional que ha sido citado reiteradamente por la Corte Constitucional en materia ambiental es la Convención de Aarhus (1998) o “Convención sobre acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en temas medioambientales”, de la Comisión Económica Europea de las Naciones Unidas, si bien es un instrumento regional europeo es un referente necesario en materia de participación pues se trata de la primera convención vinculante sobre el tema de participación ambiental. En este sentido, se trata del “instrumento que más lejos ha llegado en promover los derechos de acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y a la justicia en materia ambiental” (Rodríguez, 2013). Esto es así en la medida que la Convención de Aarhus tiene como base la idea de que “en la esfera del medio ambiente (...) unas mayores participaciones del público en la toma de decisiones permiten tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente, contribuyen a sensibilizar al público respecto de los problemas ambientales, le dan la posibilidad de expresar sus preocupaciones y ayudan a las autoridades públicas a tenerlas debidamente en cuenta” (ACIMA, 2015). A esto se suma el examen periódico que se hace a los avances de cada una de las Partes y un mecanismo de monitoreo para verificar el cumplimiento de los acuerdos.

Adicionalmente, para la definición del derecho fundamental a la participación en decisiones ambientales, se deben tener en cuenta otros instrumentos de derecho internacional ratificados por Colombia. Son particularmente relevantes el Protocolo de San Salvador en sus artículos 3 y 11 (ONU, s.f.), el artículo 14.1. del Convenio de Diversidad Biológica⁶ y los artículos 3 y 4 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

⁶ Convenio sobre la Diversidad Biológica. Naciones Unidas. 1992. “Artículo 14.1. Evaluación del Impacto y Reducción al Mínimo del Impacto adverso. Cada parte contratante, en la medida de lo posible y según proceda: a) establecerá procedimientos apropiados por los que se exija la evaluación del impacto ambiental de sus proyectos propuestos que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica con miras a evitar o reducir al mínimo esos efectos y, cuando proceda, permitirá la participación del público en esos procedimientos”.

4. Participación Ciudadana y Justicia Ambiental: desarrollo jurisprudencial

Ha dicho la Corte Constitucional respecto al concepto de justicia ambiental que éste se compone de dos principios: 1. Justicia distributiva entendida como “el reparto equitativo de las cargas y beneficios ambientales entre los sujetos de la comunidad”⁷ y 2. Demanda de justicia participativa, es decir, “un reclamo de participación significativa de los ciudadanos, **en particular de quienes resultarán efectiva o potencialmente afectados por la ejecución de determinada actividad**”⁸(negrillas fuera de texto).

De esta forma, un proceso participativo desde los Consejos Ambientales Municipales, que incluye la realización de la Audiencia Pública Ambiental como espacio de deliberación con la comunidad, y que se puede llevar a cabo desde el momento previo al otorgamiento de licencia de exploración en proyectos mineros, lleva a la práctica el segundo principio, y asegura también el cumplimiento del primero, pues crea un espacio donde los ciudadanos, especialmente los afectados, pueden participar en la toma de decisiones sobre la evaluación de impacto ambiental del proyecto, los planes de mitigación ambiental y social, plan de manejo ambiental, entre otros.

Este instrumento de participación, además, permite equilibrar una relación tradicionalmente desigual en la medida que se abre espacio para el conocimiento local, “la **evaluación nativa de los impactos** en la definición de las medidas de prevención, mitigación y compensación correspondientes”⁹(negrillas fuera de texto) que han sido dejados de lado en proyectos donde predomina el conocimiento técnico aportado por los solicitantes de las licencias ambientales¹⁰.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-294 de 2014. MP. María Victoria Calle Correa.

⁸ *Ibíd.*

⁹ La Corte Constitucional ha dicho que la justicia participativa permite “que al lado del conocimiento técnico experto que suele ser el único tenido en cuenta para orientar la toma de decisiones en materia ambiental, también haya un espacio significativo para el conocimiento local”. Corte Constitucional. Sentencia T-294 de 2014. MP. María Victoria Calle Correa.

¹⁰ “(...) la participación también tiene un valor instrumental en tanto medio para prevenir o, en su caso, corregir, el inequitativo reparto de bienes y cargas ambientales, así como para promover la formación de una ciudadanía activa e informada, capaz de aportar puntos de vista y visiones plurales del desarrollo que, quizás pueden tornar más

Hace parte del fundamento del presente proyecto de ley la jurisprudencia constitucional que desarrolla los componentes de la justicia ambiental, específicamente la participación. En varias ocasiones, la Corte Constitucional ha amparado los derechos de comunidades locales –no solo grupos étnicos- que se ven afectados por el desequilibrio en las cargas ambientales distribuidas en sus territorios. La Corte Constitucional ha sido enfática en la defensa de los derechos de todos los ciudadanos, especialmente la protección de un ambiente sano y la garantía de la participación activa y eficaz en las decisiones que los afecten.

A continuación, se destacarán algunos ejemplos del desarrollo jurisprudencial que la Corte ha hecho en este sentido:

En sentencia T-574 de 1996 se destacan dos consideraciones en materia de participación. En primer lugar, la Corte manifestó las exigencias concretas para la justicia distributiva según el principio de sostenibilidad, entonces, señaló: “La sostenibilidad ecológica exige que el desarrollo sea compatible con el mantenimiento de la diversidad biológica y los recursos biológicos; la sostenibilidad social pretende que el desarrollo eleve el control que la gente tiene sobre sus vidas y se mantenga la identidad de la comunidad”¹¹.

Así, los parámetros de sostenibilidad ecológica y social deben tenerse en cuenta al momento de establecer los mínimos ambientales a respetar en los Estudios de Impacto Ambiental presentados por los solicitantes de licencias ambientales para proyectos que generen deterioro grave del ambiente. Resalta la Corte la importancia de la participación de las comunidades como garantía de las órdenes adoptadas a través de funciones de monitoreo comunitario, mediante diferentes figuras como “comisiones de control”.

En este mismo sentido, en sentencia T-194 de 1999, sobre el caso de una comunidad de pescadores y campesinos afectados por la construcción de la hidroeléctrica Urrá I,

compleja, pero sin duda habrán de enriquecer la toma de decisiones ambientales”. Corte Constitucional. Sentencia T-294 de 2014. MP. María Victoria Calle Correa.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia T-574 de 1996. MP. Alejandro Martínez Caballero.

la Corte precisó una de las situaciones que generan la vulneración del derecho a la participación. Tal derecho fue vulnerado en la medida en que los responsables del proyecto hidroeléctrico incumplieron los compromisos acordados en el proceso de consulta con la comunidad y además impusieron a las comunidades exigencias técnicas que entorpecen su participación.

El objetivo del Consejo Ambiental Municipal, en el que se discutirá el Estudio de Impacto Ambiental para los proyectos, obras o actividades que generen impacto ambiental, es encargarse de la gestión ambiental municipal con el conocimiento ambiental que desde el municipio se pueda aportar para un acuerdo sobre el Estudio de Impacto Ambiental, o el instrumento que haga sus veces previo al otorgamiento de licencia ambiental de exploración o explotación cuando se trate de uno u otro caso.

Se propone que sea el Estudio de Impacto Ambiental el objeto de debate en el que participarán las comunidades y entidades territoriales, pues, como lo indica el artículo 1 de la Ley 99 de 1993, referente a los principios que fundamentan la política ambiental colombiana, “los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial”¹².

El Estudio de Impacto Ambiental es la principal herramienta de decisión en materia de otorgamiento de licencias ambientales y contiene la información del proyecto, caracterización del área de influencia del mismo, evaluación de impactos ambientales y análisis de riesgos, evaluación económica de los impactos, plan de manejo ambiental, entre otros aspectos decisivos para la autorización de los proyectos.

Por último, la Corte en la Sentencia SU - 095 de 2018, tras haber realizado una evaluación de la regulación existente en materia de exploración y explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables - RNNR, reconoce la existencia de un “déficit de protección constitucionalmente inadmisibles” en la medida en que no existen mecanismos de participación ciudadana e instrumentos de coordinación y concurrencia entre nación y territorio.

¹² Artículo 1, núm. 11. Ley 99 de 1993.

En esta sentencia, la Corte identifica que las comunidades que habitan el territorio y sus autoridades locales son las que mejor pueden identificar, evitar, prevenir y/o manejar riesgos sociales, económicos y ambientales por las operaciones minera e hidrocarburíferas. Por ello, reconoce que la no aplicación de los postulados en la materia, puede prolongar y aumentar la desprotección, debido a que se generan consecuencias perjudiciales en materia de efectos ambientales y sociales en los territorios.

En consideración de este déficit de protección, la sala plena de la Corte Constitucional, decidió exhortar al congreso para que “en el menor tiempo posible defina uno o varios mecanismos de participación ciudadana y uno o varios instrumentos de coordinación y concurrencia nación territorio, con fundamento en la parte motiva de esta providencia”.

5. Proyecto de Ley

Se prevé que la participación ciudadana tenga lugar durante el proceso de licenciamiento por dos razones. En primer lugar, el artículo 49 de la Ley 99 de 1993 dispone que las licencias ambientales son obligatorias para el desarrollo de cualquier actividad que pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al ambiente, de acuerdo con la ley y los reglamentos.

En el presente proyecto de ley también responden al más reciente fallo de la Corte Constitucional en materia de participación. Los lineamientos que en este sentido da la Corte Constitucional en sentencia C-123 de 2014 son claros: los procesos de participación de las entidades territoriales, en el proceso de licenciamiento o autorización de actividades de exploración y explotación, son garantía del principio de autonomía territorial. De este modo, destaca la Corte que el contenido esencial de tal principio “se centra en la posibilidad de gestionar los propios intereses (artículo 287 CP) una de cuyas manifestaciones más importantes es el derecho a actuar a través de órganos propios en la administración y el gobierno de los asuntos de interés regional o local”¹³.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-149 de 2010. MP. Jorge Iván Palacio Palacio.

Es justamente éste el fundamento de la primera modificación que se propone: la creación de los Consejos Ambientales Municipales como instancias determinantes en la formulación de la agenda ambiental municipal.

5.1. Consejos Ambientales Municipales

Los Consejos Ambientales Municipales son necesarios para lograr eficacia en la gestión ambiental municipal que tenga en cuenta la participación de las comunidades, con miras a cumplir los objetivos de desarrollo sostenible¹⁴ y garantizar los principios constitucionales de protección al ambiente sano y de la función social y ecológica de la propiedad¹⁵.

Un proceso de gestión ambiental como el otorgamiento de una licencia ambiental para proyectos, obras o actividades que pueden generar un impacto sobre el patrimonio natural de uno o varios municipios, es un proceso que debe integrar a todos los actores y brindar garantías para su participación activa y eficaz.

En este sentido, el objetivo de la creación de los Consejos Ambientales Municipales, en lo que concierne a los procesos de participación de las comunidades, se vislumbra como un canal de interlocución de los municipios y comunidades con las autoridades del orden nacional y empresas, no sólo en atención a la ejecución de proyectos específicos sino para la planeación, ejecución y vigilancia de políticas y planes de protección del ambiente.

5.1.1. Consejos Ambientales Municipales: naturaleza como espacios de participación y no como mecanismos de participación

¹⁴ Es aquí donde entra el concepto del **desarrollo sostenible** acogido en el artículo 80 de nuestra Constitución y definido por la jurisprudencia de la Corte como un desarrollo que “satisfaga las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades Sentencia C-671 de 2001. M.P. Jaime Araújo Rentería, refiriéndose al documento de la Comisión sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. **Nuestro Futuro Común** (El Informe Brundtland). Oxford University Press, 1987.

¹⁵ Esto concuerda con los principios generales ambientales pues, primero, se establece que el manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático, participativo y, segundo, se propone como parte del Sistema Nacional Ambiental para contribuir en el manejo ambiental del país desde la gestión municipal.

Los Consejos Ambientales Municipales están caracterizados en el articulado del proyecto de ley como un espacio de concertación sobre las medidas de protección del ambiente contenidas en los Estudios de Impacto Ambiental o en el instrumento que haga sus veces de los proyectos, obras y actividades sujetos a autorización o licencia ambiental, entre la ciudadanía, las autoridades locales, las entidades públicas, empresas privadas y Gobierno nacional. En dicho espacio de participación formal, participarán distintos segmentos de la población con el fin de establecer un puente entre la administración municipal y la ciudadanía para que ésta ponga de presente sus demandas e iniciativas, de manera tal que el gobierno haga públicos sus planes y programas y, de esa manera, se llegue a acuerdos sobre prioridades, proyectos e inversiones en materia ambiental.

Ejemplo similar de este tipo de instancia formal de participación, es el caso del Concejo Municipal de Paz y el Concejo Municipal de Política Social (Velásquez & González, 2003).

Así mismo, cabe aclarar que los Consejos Ambientales Municipales como instancia de participación, no son un mecanismo de participación ciudadana, ya que estos éstos no hacen parte de los procedimientos establecidos en la Constitución Política en su artículo 103 ni de la ley 134 del 1994 como es el caso de la iniciativa popular, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, el plebiscito y el cabildo abierto¹⁶.

Adicionalmente, los Consejos Ambientales Municipales no responden al ejercicio del derecho al sufragio, que suponen todos los mecanismos de participación ciudadana, con excepción del plebiscito¹⁷, que expone la Constitución Política. La naturaleza de los Consejos Ambientales Municipales es la de un órgano consultivo cuyo objetivo es generar espacios de discusión y coordinación entre los diferentes programas, planes y proyectos relacionados con la exploración y explotación de recursos naturales renovables y no renovables y su impacto sobre la conservación y protección del ambiente.

¹⁶ Corte Constitucional C- 180 de 1994. MP. Hernando Herrera Vergara.

¹⁷ Exposición de Motivos Ley 134 de 1944. Definiciones
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7383>

De esta forma, los Consejos Ambientales Municipales no son un mecanismo de participación ciudadana, sino un espacio de participación formal que conceptúa sobre la principal herramienta para la toma de decisiones sobre autorizaciones o licencias ambientales, esto es, sobre el Estudio de impacto ambiental o el instrumento que haga sus veces dependiendo del proyecto.

5.2. Audiencias Públicas Ambientales deliberatorias y vinculantes

La segunda modificación propuesta en el presente proyecto de ley es la reforma al artículo 72 de la Ley 99 de 1993 sobre las Audiencias Públicas sobre decisiones ambientales en trámite.

La participación contenida en la legislación actual sobre licencias ambientales a través de las Audiencias Públicas difiere de los estándares desarrollados por la Corte Constitucional: mientras la Corte se ha referido a la participación como un derecho que tienen las comunidades y que se garantiza con la consideración de los argumentos que presenten, la ley vigente se refiere a ésta como la información que se da a las comunidades sobre los alcances del proyecto¹⁸.

Sobre la delimitación de las características de los espacios de participación, la jurisprudencia constitucional da luces en sentencias como la T-348 de 2012. En esa ocasión, la Corte ordenó a las entidades responsables de un proyecto con impacto ambiental que garantizaran a la comunidad la apertura de espacios de participación y concertación “y no mera información y socialización”¹⁹.

La modificación de las Audiencias Públicas Ambientales propicia el equilibrio de una relación tradicionalmente desigual, en la medida que se abre espacio para el conocimiento local de las comunidades. Además, el Estudio de Impacto Ambiental que

¹⁸ Artículo 15. Participación de las Comunidades. Decreto 2041 de 2014. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=59782#0>

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

se propone someter a análisis ante el Consejo Ambiental Municipal es un asunto que le compete a los municipios. Tal competencia está consagrada en el artículo 3 de la Ley 136 de 1994, según la cual corresponde al municipio “6. velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, de conformidad con la ley”²⁰.

Es así como el presente proyecto de ley propone consolidar las garantías de participación en el sentido que se asegure como requisito para el otorgamiento de permiso o licencia ambiental en los proyectos, obras o actividades que generen deterioro ambiental: (1) el análisis y entrega de concepto sobre el Estudio de Impacto Ambiental o instrumento que haga sus veces por parte del Consejo Ambiental Municipal a la autoridad competente para el otorgamiento de licencia ambiental y (2) la realización de una Audiencia Pública Ambiental sobre los mínimos ambientales que deben respetarse y acordarse en cada proyecto a través del Estudio de Impacto Ambiental.

Esta propuesta de articulado es armónica con lo establecido en sentencia C-123 de 2014 pues es la oportunidad que tienen las autoridades territoriales y comunidades involucradas en procesos de exploración y explotación (en el caso de la sentencia en proyectos mineros) de “participar activa y eficazmente (...) mediante acuerdos sobre la protección de cuencas hídricas y la salubridad de la población, así como del desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades”²¹. En consecuencia, como se trata de decisiones trascendentales para la vida local de municipios y distritos que pueden verse afectados por el impacto ambiental y social de los proyectos, los Consejos Ambientales Municipales y las Audiencias Públicas Ambientales son espacios e instancias que permiten que las entidades territoriales y la ciudadanía participen de forma activa y eficaz en materia ambiental. Con esto se garantiza la participación de varios niveles competenciales en la toma de decisiones, incluido el municipio.

5.3. Participación como requisito para el otorgamiento de licencia ambiental

Esto lleva, entonces, al último punto que se propone modificar, es decir, la condición según la cual el proceso de participación es requisito sin el cual no se podría otorgar

²⁰ Artículo 3, num.6. Ley 136 de 1994. “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-123 de 2014. MP. Alberto Rojas Ríos.

una autorización o licencia ambiental a un proyecto, obra o actividad que genere deterioro al ambiente.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la concesión de la licencia no finaliza el proceso de protección del ambiente respecto de un proyecto que lo pueda afectar, sino que “a partir de la concesión de la misma debe examinarse el cumplimiento de los requisitos y condiciones en ella previstos”²² porque de esto depende que se alcance la protección de los elementos que componen el ambiente del entorno de los proyectos.

En consecuencia, se hace necesaria la creación de un mecanismo de seguimiento y monitoreo al cumplimiento de los acuerdos sobre el Estudio de Impacto Ambiental y a la transparencia de la aplicación de los mismos en el desarrollo futuro del proyecto. Esta función estará a cargo del Consejo Ambiental Municipal.

El proyecto de ley establece estándares de alcance nacional que determinen los criterios generales en la toma de decisiones sobre los Estudios de Impacto Ambiental, o el instrumento que haga sus veces y sus componentes necesarios para el otorgamiento de las licencias ambientales, asegurando la participación de las comunidades. La participación en materia ambiental a través del Consejo Ambiental Municipal y la realización de la Audiencia Pública Ambiental como requisito previo al otorgamiento de licencias ambientales, sobre la toma de las principales decisiones para el desarrollo de la vida local, se entiende como aplicación de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia, participación y protección del ambiente sano.

6. Explicación del articulado del Proyecto de Ley “por medio del cual se crean los Consejos Ambientales Municipales, se modifica la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones”

El proyecto de ley consta de seis (6) artículos, en los cuales se establece:

6.1. Artículo 1: Principio general de participación

²² *Ibíd.*

Este principio responde a la necesidad de equilibrar el poder de la ciudadanía y de las entidades territoriales en su interlocución con los entes privados del nivel regional y nacional en lo referente a los usos del territorio, de los recursos naturales renovables y no renovables del mismo y a la protección ambiental en desarrollo de proyectos que requieran para su ejecución de permiso, autorización o licencia ambiental.

La participación ciudadana y el acceso a la información ambiental, permite que la ciudadanía se informe y opine responsablemente acerca de un proyecto que involucre el uso o impacto de los recursos naturales renovables y no renovables de una o más entidades territoriales, además de formular recomendaciones para la construcción de políticas o planes ambientales.

La ciudadanía y las entidades territoriales pueden aportar antecedentes para una evaluación de los proyectos con la mayor cantidad de información posible, con lo que no solo se da un mayor nivel de transparencia a cualquier proceso de autorización u otorgamiento de licencias ambientales, o el instrumento que haga sus veces, sino que, además, se blinda de solidez la toma de decisiones de las autoridades ambientales.

La consagración de un principio general de participación en el artículo 1 del Proyecto de Ley “por medio de la cual se crean los Consejos Ambientales Municipales, se modifica la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones” responde, además, al mandato de la Corte Constitucional en sentencias C-123 de 2014 y T-294 de 2014. Así, en la primera, la Corte establece que en el proceso de autorización para la realización de actividades de exploración y explotación minera se “deberá dar la oportunidad de **participar activa y eficazmente** a las entidades municipales o distritales involucradas en dicho proceso”²³ (subrayado fuera del texto).

En cuanto a la segunda sentencia, la Corte Constitucional ha dicho que la justicia participativa permite “que al lado del conocimiento técnico experto que suele ser el único tenido en cuenta para orientar la toma de decisiones en materia ambiental, también haya un espacio significativo para el conocimiento local”²⁴. Además, destacó la Corte el valor instrumental de la participación “en tanto medio para prevenir o, en

²³ Corte Constitucional. Sentencia C-123 de 2014. MP. Alberto Rojas Ríos.

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-294 de 2014. MP. María Victoria Calle Correa.



su caso, corregir, el inequitativo reparto de bienes y cargas ambientales, así como para promover la formación de una ciudadanía activa e informada, capaz de aportar puntos de vista y visiones plurales del desarrollo que, quizás pueden tornar más compleja, pero sin duda habrán de enriquecer la toma de decisiones ambientales” (Corte Constitucional, Sentencia T-294 de 2014).

En este sentido, el principio general de participación contiene los principios constitucionales y legales de protección al ambiente, la garantía del desarrollo sostenible y el interés colectivo del Estado, de la comunidad, de las entidades territoriales, de las organizaciones no gubernamentales y del sector privado de proteger y recuperar el medio ambiente.

Además, el propósito de la consagración del principio de participación ambiental es equilibrar la desigual situación en la que se encuentran las comunidades y entidades territoriales frente a la toma de decisiones ambientales, además de regir y guiar los diferentes procesos en los que haya algún impacto sobre el medio ambiente y los recursos naturales para garantizar que la voz de las comunidades tendrá lugar en éstos.

Asimismo, teniendo en cuenta que la Sabana de Bogotá y sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos son de interés ecológico nacional, cuya destinación es principalmente su vocación agropecuaria y forestal, en contraposición al resto del territorio nacional es necesaria la participación ciudadana en la decisión sobre las zonas compatibles con la explotación minera.

Por esta razón le corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, establecer cuáles son las zonas compatibles con las actividades mineras; teniendo en cuenta que la reciente decisión del Consejo de Estado sobre el Río Bogotá ordenó que en este proceso de delimitación también deberá intervenir el Ministerio de Minas y Energía.

6.2. Artículo 2: Creación de los Consejos Ambientales Municipales



El artículo 2 del Proyecto de Ley “por la cual se crean los Consejos Ambientales Municipales, se modifica la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones” propone la creación de los Consejos Ambientales Municipales como **(1)** el espacio de participación activa y eficaz de las entidades territoriales y las comunidades en materia ambiental, **(2)** instancia de concertación entre la ciudadanía, las entidades territoriales, las entidades públicas, empresas privadas y Gobierno nacional sobre las medidas de protección del ambiente contenidas en los Estudios de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces de los proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licencia ambiental, **(3)** órgano consultivo en el que promueve la generación de espacios de discusión y coordinación entre los diferentes proyectos relacionados con la exploración y explotación de recursos naturales renovables y no renovables. A esto se suma un parágrafo que contiene una cláusula de reconocimiento a una realidad en algunos municipios del país que ya cuentan con una instancia de participación ciudadana que permite el cumplimiento de los propósitos de los Consejos Ambientales Municipales con lo que la propuesta es simplemente adecuar la naturaleza jurídica de aquellos a la de éstos.

La creación de los Consejos Ambientales Municipales contribuirá, además, al fortalecimiento de la gestión ambiental a nivel municipal. Como lo ha demostrado el Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia: “el municipio es la entidad más débil en materia de gestión ambiental. El proceso de descentralización le delegó más responsabilidades, sin un proceso previo de fortalecimiento para el conocimiento, articulación y coordinación de los actores e instrumentos, que le permitiera cumplir eficientemente su misión” (IDEA, 2002).

Cabe destacar que la naturaleza de los Consejos Ambientales Municipales es de espacios de participación más no de mecanismos de participación. Esto es así porque los Consejos Ambientales Municipales se caracterizan por ser, como se mencionó anteriormente, un espacio de concertación sobre las medidas de protección del ambiente contenidas en los Estudios de Impacto Ambiental, o en el instrumento que haga sus veces, de los proyectos, obras y actividades sujetos a autorización o licencia ambiental, entre la ciudadanía, las entidades territoriales, las entidades públicas, las empresas privadas y el gobierno nacional.

Los párrafos primero y segundo del artículo 2 tienen por propósito garantizar el principio de autonomía territorial, entendida como la garantía con que cuentan las entidades territoriales de gobernarse por sus propias autoridades y de ejercer las competencias que les correspondan respecto de la gestión de sus intereses²⁵.

Dicho precepto debe entenderse en armonía con las competencias atribuidas a los Consejos Ambientales Municipales, concebidos como instancias descentralizadas encargadas del fomento y garantía de las medidas de protección ambiental contenidas en el ordenamiento jurídico colombiano, y el concepto de la Constitución Ecológica conformado por diferentes disposiciones en la órbita de la conservación de los recursos ambientales.

6.3. Artículo 3: Funciones de los Consejos Ambientales Municipales

El artículo 3 del Proyecto de Ley “por la cual se crean los Consejos Ambientales Municipales, se modifica la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones” propone 9 funciones específicas de los Consejos Ambientales Municipales que tienen como objetivo darle eficacia a este espacio de participación. Así, tales funciones específicas pueden agruparse en tres subgrupos de funciones generales: **(1)** la discusión y emisión de un concepto sobre el Estudio de Impacto Ambiental o instrumento que haga sus veces para la autorización o licencia ambiental de los proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licencia ambiental, **(2)** directamente relacionada con el punto anterior, el proyecto de ley dispone que los Consejos Ambientales Municipales deberán convocar y realizar la Audiencia Pública Administrativa sobre Decisiones Ambientales en Trámite previa a la emisión del concepto sobre el Estudio de Impacto Ambiental, o el instrumento que haga sus veces, con el objetivo de contar con la participación de la comunidad en general y de la entidad territorial y acceder a información diversa que permita la construcción del concepto de la manera más completa posible.

Además, se prevé que los Consejos Ambientales Municipales tendrán la competencia de convocar la Audiencia Pública Ambiental de que trata el artículo 72 de la Ley 99 de

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-123 de 2014. MP. Alberto Rojas Ríos.

1993 en toda ocasión, siempre que lo consideren necesario y pertinente, (3) el tercer grupo de funciones más generales de los Consejos Ambientales Municipales consiste en proponer a las administraciones municipales medidas de conservación de su patrimonio natural, recomendar a las administraciones locales y al Consejo Nacional Ambiental medidas para armonizar la ejecución de proyectos de desarrollo económico y social con la normatividad ambiental, designar comités técnicos para realizar tareas de seguimiento sobre los proyectos que generen deterioro grave al ambiente, proponer la ejecución de proyectos para la recuperación, protección y conservación del medio ambiente y emitir concepto ambiental sobre el contenido e impactos del Plan de Ordenamiento Territorial que proponen las autoridades competentes.

En primer lugar, se establece que los Consejos Ambientales Municipales deben **discutir** el Estudio de Impacto Ambiental, o el instrumento que haga sus veces, que presentan los interesados en autorización o licencia ambiental ante la ANLA o la respectiva autoridad competente. Al discutir sobre la principal herramienta de decisión para la aprobación de un proyecto, obra o actividad sujeto a autorización o licencia ambiental, los Consejos Ambientales Municipales son además la principal instancia de participación de la ciudadanía y las entidades territoriales en materia ambiental. Tal discusión se hace efectiva a través de otra función del Consejo Ambiental Municipal, esto es, el deber de “**conceptuar** sobre el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA- o cualquier otra autoridad competente de manera previa al otorgamiento de autorizaciones o licencias ambientales”. Adicionalmente en dicho concepto los CAM podrán “**solicitar la realización de estudios** o ejecución de acciones para asegurar que se prevean y mitiguen eficazmente los impactos ambientales de los proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental ante la ANLA o cualquier otra autoridad competente”.

Se prevé que los Consejos Ambientales Municipales deberán convocar y realizar la audiencia pública administrativa sobre decisiones ambientales en trámite contenida en la Ley 99 de 1993 previa a la emisión del concepto que deberán enviar a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA- o quien haga sus veces en los casos de los proyectos, obras o actividades que requieran autorización o licencia ambiental.



Para el caso mencionado anteriormente la realización de la audiencia pública administrativa sobre decisiones ambientales en trámite es requisito obligatorio para otorgar o renovar la autorización o licencia ambiental. Al hacer obligatorio este espacio de diálogo y discusión se garantiza la participación amplia de todos los ciudadanos interesados en la protección del ambiente en cada proyecto.

Cabe resaltar que la realización de dicha audiencia no se limita a los casos mencionados anteriormente, sino que podrá ser convocada y realizada siempre que el Consejo Ambiental Municipal lo considere necesario. Esta competencia es importante en la medida en que se garantiza no solo la participación de los representantes de la ciudadanía que conforman el Consejo Ambiental Municipal sino además la participación de todos los ciudadanos que estén interesados en discutir y dialogar sobre el Estudio de Impacto Ambiental que la autoridad competente debe radicar ante la Alcaldía y el Consejo Ambiental Municipal del municipio en cuya jurisdicción se vaya a llevar a cabo el proyecto, obra o actividad.

Se prevén unas funciones más generales de recomendación para fortalecer la gestión ambiental municipal a través de la intervención continua de los Consejos Ambientales Municipales en los diferentes proyectos y programas a realizarse en el municipio que tengan relación con factores ambientales.

Así, se propone una función de recomendaciones a las administraciones municipales respecto de medidas de conservación del patrimonio natural, además de armonización con la normatividad ambiental y el seguimiento a los proyectos realizados en su jurisdicción.

Cabe destacar que los Consejos Ambientales Municipales tendrán también la competencia para proponer la ejecución de proyectos de protección ambiental y deberán emitir concepto ambiental sobre los impactos del Plan de Ordenamiento Territorial con el objetivo de fortalecer el componente ambiental de dicho instrumento de planeación.

6.4. Artículo 4: Miembros de los Consejos Ambientales Municipales



El artículo 4 del Proyecto de Ley “por medio de la cual se crean los Consejos Ambientales Municipales, se modifica la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones” es fundamental en el sentido en que garantiza la participación activa y eficaz de la ciudadanía y las entidades territoriales en materia ambiental pues establece que la mayoría de los miembros de los Consejos Ambientales Municipales serán representantes de sectores ambientales, sociales, educativos, culturales de la ciudadanía que conforma el municipio.

Esto resulta relevante en la medida que se asegura que la voz de la ciudadanía y en especial de aquellas personas que trabajan desde diversos sectores ambientales y sociales por la protección del patrimonio natural de los municipios encuentre un espacio para expresar sus observaciones y propuestas en materia ambiental. Concretamente se propone que sean no menos de 6 representantes que serán elegidos de forma democrática.

6.5. Artículo 5: Procedimiento de los Consejos Ambientales Municipales

El establecimiento de un procedimiento para la participación de los Consejos Ambientales Municipales es esencial para garantizar su efectividad en la práctica. Como se presentó anteriormente, el déficit de participación en materia ambiental se debe en gran medida a la falta de espacios concretos para la participación de la ciudadanía frente a autoridades competentes específicas y durante la toma de decisiones que las afectan.

El procedimiento que plantea el artículo es paralelo al procedimiento para el otorgamiento de licencias ambientales previsto en la legislación actual. El procedimiento de los Consejos Ambientales Municipales y, en concreto, la emisión de su concepto ambiental es requisito obligatorio para el otorgamiento de la autorización o licencia ambiental por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o cualquier otra competente y se lleva a cabo en la jurisdicción donde se vaya a realizar el proyecto.



Actualmente, a partir de la fecha de radicación de la solicitud de autorización o licencia ambiental con el lleno de los requisitos exigidos, la autoridad ambiental competente de manera inmediata procede a expedir el acto administrativo de inicio de trámite y lo comunica en los términos de la Ley 1437 de 2011 y lo publica en el boletín de la autoridad ambiental competente en los términos del artículo 70 de la Ley 99 de 1993.

La propuesta del artículo 5 del presente proyecto de ley es que una vez expedido el acto administrativo de inicio de trámite la autoridad ambiental competente proceda de manera inmediata a radicar el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces ante la Alcaldía Municipal y ante el Consejo Ambiental Municipal de la jurisdicción donde esté previsto realizar proyectos, obras o actividades sujetos a autorización o licencia ambiental.

De la misma forma, se propone que la información allegada por el solicitante de autorización ambiental y los conceptos técnicos o informaciones pertinentes remitidos por otras entidades, o autoridades ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, o cualquier otra autoridad ambiental competente, sea remitida por ésta de manera inmediata al Consejo Ambiental Municipal con el fin que éste cuente con la mayor cantidad de información posible para la elaboración y presentación de su concepto.

Es a partir de la radicación de dichos conceptos técnicos, empieza el procedimiento al interior del Consejo Ambiental Municipal, como espacio de participación de la ciudadanía y entidades territoriales de proyectos que pueden llegar a tener impacto sobre su patrimonio natural en defensa de su derecho al acceso a la información ambiental.

Una vez el acto de inicio de trámite es comunicado, publicado y radicado ante el Consejo Ambiental Municipal, la información adicional es allegada por parte del solicitante a la autoridad ambiental competente y los conceptos técnicos o informaciones pertinentes son remitidos por otras entidades y autoridades y la ANLA o cualquier otra autoridad competente los remite al Consejo Ambiental Municipal, el artículo 5 plantea que dentro de los quince (15) días siguientes el Consejo Ambiental

Municipal convoque y realice la Audiencia Pública Ambiental de que trata el artículo 72 de la Ley 99 de 1993.

En los mismos términos dispuestos por el artículo 72 de la Ley 99 de 1993, la celebración de la audiencia suspende los términos del procedimiento administrativo para el otorgamiento de licencias o permisos. Además, el proyecto de ley propone que dicha audiencia sea requisito obligatorio para garantizar la participación de la ciudadanía en los procesos y proyectos que pueden tener impacto sobre su patrimonio natural.

Este procedimiento se ajusta al mandato de la Corte Constitucional, en sentencia T-348 de 2012, en la que ordenó a las entidades responsables de un proyecto con impacto ambiental que garantizarán a la comunidad la apertura de espacios de participación y concertación “y no mera información y socialización”²⁶. Dispone la Corte que es en tales espacios donde se acordarán medidas de compensación acordes a las características sociales, ambientales y culturales de las comunidades. En este sentido, el proyecto de ley propone cambiar el objetivo actual de las Audiencias Públicas Ambientales, de espacios meramente informativos y de socialización de los proyectos a espacios obligatorios de deliberación sobre el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces de tales proyectos.

Además, con el objetivo de no aumentar los tiempos y aprovechar los espacios de reunión y participación de la ciudadanía y entidades territoriales el artículo 5 prevé que una misma sesión del Consejo Ambiental Municipal y de las Audiencias Públicas Ambientales de que trata el artículo 72 de la Ley 99 de 1993 podrán ocuparse del análisis y discusión de una o más obras, actividades o proyectos sujetos a autorización o licencia ambiental y como resultado podrán emitir uno o más conceptos de su competencia.

Por último, para garantizar la participación activa y eficaz de la ciudadanía y las entidades territoriales el artículo 5 prevé que la resolución que otorgue o niegue la autorización o licencia ambiental deberá estar motivada teniendo en cuenta el concepto

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.



emitido por el Consejo Ambiental Municipal. El procedimiento propuesto se ajusta a los tiempos previstos originalmente por el artículo 58 de la Ley 99 de 1993.

Resumen de la iniciativa

1. Crea los Consejos Ambientales Municipales como instancia de participación formal para la ciudadanía y las entidades territoriales para que de manera activa y eficaz hagan parte de las decisiones que los afecten en materia ambiental.
2. Establece funciones específicas que guiarán el actuar de los Consejos Ambientales Municipales.
3. Establece una conformación específica para los Consejos Ambientales Municipales en los que se garantice que la mayoría de sus miembros serán representantes por sectores ecológicos, sociales, educativos, culturales que adelanten acciones de protección ambiental de las entidades territoriales donde se realizarán los proyectos.
4. Establece un procedimiento específico para que los Consejos Ambientales Municipales emitan el concepto de la ciudadanía y entidades territoriales ante la autoridad competente, para que mediante el diálogo y la discusión tanto en la Audiencia Pública Ambiental como en las reuniones del mismo Consejo se hagan las observaciones pertinentes que la autoridad competente deberá tener en cuenta al momento de decidir sobre el otorgamiento de una autorización licencia ambiental y en el proceso de concertación de un Área Estratégica Minera.
5. Establece unas reglas de juego claras que generan certidumbre para todos los actores involucrados en el proceso de licenciamiento ambiental.

Bibliografía

ACIMA. (21 de abril de 2015). *Asociación para la Comunicación e Información Medioambiental*. Obtenido de <http://www.acima.es/quienes-somos/>

Environmental Justice Atlas. (2014). Obtenido de <http://ejatlas.org/country/colombia>



First National People of Color Environmental Leadership Summit. (24-27 de octubre de 1991). Principales of Environmental Justice. Washington D.C., Estados Unidos.

IDEA. (2002). *Propuesta Organizacional. Sistemas de Gestión Ambiental Municipal*. Bogotá.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2001). *Términos de referencia para la contratación del SIGAM*. Bogotá.

ONU. (3-14 de junio de 1992). *Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Obtenido de <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

ONU. (s.f.). *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Protocolo de San Salvador*. Obtenido de <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>

Rodríguez, D. (2013). *El Derecho a la Participación en Asuntos Ambientales: Fundamentos y Mecanismos Internacionales y Nacionales de Implementación*. Bogotá.

- Artículo 1, núm. 11. Ley 99 de 1993.
- Artículo 15. Participación de las Comunidades. Decreto 2041 de 2014. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=59782#0>
- Artículo 3, num.6. Ley 136 de 1994. “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.
- Constitución Política de Colombia. 1991. Artículo 2.
- Convenio sobre la Diversidad Biológica. Naciones Unidas. 1992.
- Corte Constitucional. Sentencia C-123 de 2014. MP. Alberto Rojas Ríos.
- Corte Constitucional. Sentencia C-149 de 2010. MP. Jorge Iván Palacio Palacio.
- Corte Constitucional. Sentencia C-889 de 2012. MP. Luis Ernesto Vargas Silva.



- Corte Constitucional. Sentencia T-294 de 2014. MP. María Victoria Calle Correa.
- Corte Constitucional. Sentencia T-294 de 2014. MP. María Victoria Calle Correa.
- Corte Constitucional. Sentencia T-294 de 2014. MP. María Victoria Calle Correa.
- Corte Constitucional. Sentencia T-294 de 2014. MP. María Victoria Calle Correa.
- Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Corte Constitucional. Sentencia T-574 de 1996. MP. Alejandro Martínez Caballero.
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales. “Protocolo de San Salvador”. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/a-52.html> Consultado el 20 de enero de 2015.
- Sentencia C- 671 de 2001. M.P. Jaime Araújo Rentería, refiriéndose al documento de la Comisión sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Nuestro Futuro Común (El Informe Brundtland). Oxford University Press, 1987.

De los Honorables Congresistas

Angélica Lozano Correa
Senadora de la República
Alianza Verde
