



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 059 DE 2015 CÁMARA.

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

### I. SÍNTESIS DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 059 DE 2015

El Proyecto de ley número 059 de 2015, Cámara tiene por objeto la creación de los Consejos Ambientales Municipales como espacio de participación formal para la ciudadanía y las entidades territoriales en materia ambiental con lo que se busca fortalecer la gestión ambiental municipal y garantizar, por mandato de la Corte Constitucional<sup>1</sup>[1], la participación activa y eficaz a las entidades municipales y por ende a la ciudadanía en materia ambiental y especialmente sobre la protección de su patrimonio natural y cuencas hídricas.

El Proyecto está compuesto por cinco propuestas para lograr la participación activa y eficaz de la ciudadanía en materia ambiental:

1. Establecer un principio general ambiental según el cual se garantiza, en primer lugar, la participación activa y eficaz de las comunidades y entidades territoriales en la toma de decisiones ambientales<sup>2</sup>[2] y, en segundo lugar, se establece una obligación a cargo del Gobierno nacional en el sentido de garantizar que el procedimiento de participación será previo y obligatorio para el otorgamiento de autorizaciones o licencias ambientales para los proyectos, obras o actividades sujetos a estas.

2. Crear los Consejos Ambientales Municipales como órgano de participación de la comunidad en los temas que los afectan en materia ambiental e instancia de concertación entre la ciudadanía, las autoridades locales, entidades territoriales, empresas privadas y Gobierno nacional sobre las medidas de protección al 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. Esto en seguimiento de uno de los principios generales ambientales contenidos en la Ley 99 de 1993 según el cual ¿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¿ (artículo 1º, numeral 11 Ley 99 de 1993). El proyecto de ley número 059 de 2015 no

---

1[1]<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-123 de 2014. M. P. Alberto Rojas Ríos.

2[2]<sup>2</sup> En este sentido, el artículo 1, numeral 12 de la Ley 99 de 1993 establece que ¿El manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo¿.

**“Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió”**



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

solo crea los Consejos Ambientales Municipales sino que, además, les otorga unas funciones específicas entre las que están la discusión a nivel local del Estudio de Impacto Ambiental, o el instrumento que haga sus veces, y la emisión de un concepto sobre el mismo para la autoridad competente. Por último, el proyecto de ley establece una conformación interna de los Consejos Ambientales Municipales que privilegia la mayoría ciudadana.

3. Establecer un procedimiento específico que determina la participación de los Consejos Ambientales Municipales (CAM) en todo proyecto, obra o actividad que requiera licencia o autorización ambiental para su realización. Así, una vez radicado el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces y una vez allegada la información adicional por parte del solicitante y cuando las entidades o autoridades remitan conceptos técnicos o informaciones pertinentes solicitadas por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o cualquier otra autoridad competente, en la Alcaldía municipal y el Consejo Ambiental Municipal de la jurisdicción donde se pretenda realizar el proyecto, obra o actividad, este último convocará, dentro de los 15 días siguientes la realización de la Audiencia Pública Ambiental (denominada formalmente Audiencia Pública Administrativa sobre Decisiones Ambientales en Trámite a la que se refiere el artículo 72 de la Ley 99 de 1993). Así, el CAM contará con 15 días adicionales una vez realizada la Audiencia Ambiental o Audiencia Pública Administrativa sobre Decisiones Ambientales en Trámite de que trata el artículo 72 de la Ley 99 de 1993 para emitir concepto respecto del Estudio de Impacto Ambiental, o instrumento que haga sus veces, ante la autoridad competente para el otorgamiento de la licencia ambiental. Esta última deberá responder en un plazo de hasta 15 días de manera detallada ca da una de las observaciones presentadas en el concepto.

Vencido el término anterior, la autoridad ambiental contará con un término máximo de treinta (30) días hábiles para expedir la resolución que otorga o niega la licencia ambiental y que deberá contener en su motivación dicha respuesta al concepto del CAM. El establecimiento de esta etapa dentro del proceso de autorización o licenciamiento es garantía de la participación activa y eficaz de la comunidad en la medida en que su intervención en el proceso no es reducida a la socialización de los proyectos sino que sus observaciones deberán ser tenidas en cuenta y respondidas de manera oportuna y detallada en la justificación y decisión sobre la licencia ambiental respectiva.

4. Fijar la competencia de los Consejos Ambientales Municipales para que hagan seguimiento y monitoreo a los Estudios de Impacto Ambiental, o al instrumento que haga sus veces, que integran la autorización o licencia ambiental de los proyectos sujetos a estas (Artículo 6°). Tal función de seguimiento se hace efectiva en la medida en que los Consejos Ambientales

**“Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió”**



**INFORMACIÓN & SOLUCIONES**

Municipales pueden solicitar la suspensión de la autorización o licencia ambiental ante la autoridad competente por incumplimiento de las condiciones aprobadas en el Estudio de Impacto Ambiental o del instrumento que haga sus veces o por la ocurrencia de hechos o información sobreviniente que afecte el impacto ambiental derivado del proyecto, actividad u obra. Además, como parte de esa función de seguimiento se establece un deber a cargo de la autoridad competente del otorgamiento de la autorización o licencia ambiental, esto es, que por lo menos una vez al año debe informar a los Consejos Ambientales Municipales sobre el estado de ejecución y cumplimiento de los compromisos contenidos en el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces.

5. La protección del ambiente y los recursos naturales renovables y no renovables desde las primeras etapas de los proyectos extractivos, en ese sentido, se propone volver a establecer la licencia ambiental para la etapa de exploración minera y de hidrocarburos pues no solo estaba contenida desde un principio en la reglamentación al artículo 50 de 1993 (Decreto Nacional 1753 de 1994), sino que también es una de las 45 recomendaciones ambientales que presentó la OCDE a Colombia.

## II. CONSIDERACIONES DEL PROYECTO DE LEY

### a) **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.

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

**“Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió”**



**INFORMACIÓN & SOLUCIONES**

legado de los Concejos Verdes creados por Margarita Marino en el Inderena y son un homenaje a la gestión ambiental municipal que desde entonces se propuso.

#### **b) Principios constitucionales y principios generales ambientales**

En este apartado cabe recordar que el Proyecto de ley número 059 de 2015 encuentra sustento en varios principios contenidos en la llamada *¿Constitución Ecológica¿*, norma suprema del ordenamiento jurídico colombiano. Así, los siguientes principios se encuentran contenidos en el Proyecto de Ley *¿Por la cual se crean los Consejos Ambientales Municipales, se modifica la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones¿*:

1. **Artículo 79 de la Constitución.** Derecho a un ambiente sano. Este artículo es uno de los fundamentos del Proyecto de ley número 059 de 2015 pues no solo establece el derecho de todos los colombianos a gozar de un ambiente sano sino que además establece que *¿la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que pueda afectarlo¿* (Artículo 79, Constitución Política de Colombia). Esta promesa constitucional ha sido desarrollada por la Corte Constitucional en el sentido que la participación sea activa y eficaz, es decir, no basta con la socialización de los proyectos por parte de sus gestores o de las autoridades competentes para el otorgamiento de las autorizaciones y licencias ambientales sino que es necesario el cumplimiento de ambos componentes.

2. **Artículos 8°, 58, 63 y 95 de la Constitución.** El medio ambiente como patrimonio común. Estos cuatro artículos hacen parte del grupo de principios constitucionales contenidos en el proyecto de ley de la referencia pues se concreta que *¿es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación¿* (Artículo 8°, C. P.) esto pues la participación de las entidades territoriales y de la ciudadanía son eficaces en la medida en que no solo su objetivo sino además su resultado sean la protección de las riquezas naturales de Colombia. Esto, junto con otras disposiciones constitucionales como el establecimiento de una función ecológica inherente a la propiedad (Artículo 58, C. P.), el carácter de inalienable, imprescriptible e inembargable de los parques naturales (Artículo 63 C. P.) y el deber de cada colombiano de *¿proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano¿* (Artículo 95, numeral 8, C. P.) están contenidos tanto en las funciones de los Consejos Ambientales Municipales que propone el presente proyecto de ley como en su conformación y procedimiento.

3. El **Artículo 80 de la Constitución** de 1991 establece la cláusula de Desarrollo Sostenible según la cual dispone: *¿El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración, o sustitución¿*.

**“Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió”**



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

En este mismo sentido, la Corte Constitucional en Sentencia T-574 de 1996 destacó que según el principio de sostenibilidad se 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. Con esto, 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 autorizaciones o licencias ambientales de proyectos que generen deterioro grave al ambiente.

Además de los principios constitucionales anteriormente expuestos, el Proyecto de ley número 059 de 2015 también se fundamenta en los siguientes principios generales ambientales contenidos en el artículo 1° la Ley 99 de 1993.

1. Artículo 1°, numeral 12, Ley 99 de 1993: ¿El manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo¿. (Subrayado fuera de texto).

2. Artículo 1°, numeral 11, Ley 99 de 1993: ¿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¿ (subrayado fuera de texto).

3. Artículo 1°, numeral 10, Ley 99 de 1993: ¿La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. El Estado apoyará e incentivará la conformación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones¿ (subrayado fuera de texto).

4. Artículo 1°, numeral 9, Ley 99 de 1993: ¿La prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento¿.

5. Artículo 1°, numeral 14, Ley 99 de 1993: ¿Las instituciones ambientales del Estado se estructurarán teniendo como base criterios de manejo integral del medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física¿.

c) **Análisis sobre el alcance del derecho a la participación en materia ambiental en derecho internacional.**

La creciente ola de conflictos socio ambientales a lo largo del continente es un reflejo de la necesidad latente por la construcción de espacios de participación para la ciudadanía y entidades **“Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió”**



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

territoriales en materia ambiental. Colombia ha ratificado una serie de tratados y hace parte de declaraciones en las que se compromete a garantizar la participación ciudadana y el acceso a la información en materia ambiental. Los diversos avances que se han dado en el plano internacional fueron tenidos en cuenta en la formulación del Proyecto de ley número 059 de 2015 en aras de lograr la garantía efectiva del derecho a la participación y la protección del ambiente sano para las generaciones presentes y futuras. En este sentido, a continuación se enunciarán los principales instrumentos internacionales que se encuentran en armonía con el proyecto de ley, *por la cual se crean los Consejos Ambientales Municipales, se modifica la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones*, y su importancia en el contexto de la participación ambiental en Colombia:

1. **Declaración de Río sobre medio ambiente y Desarrollo**, 1992, estableció en su principio 10 que *¿el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, que toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas y que los Estados deberán proporcionar acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños¿* (CEPAL, 1992).

2. El **Programa 21** de 1992, Plan de acción no vinculante sobre desarrollo sostenible aprobado en la Cumbre de la Tierra, contiene en sus Capítulos 23 a 40 disposiciones relacionadas con el acceso a la información y la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones ambientales. Específicamente, establece que *¿La participación pública general e n la toma de decisiones es fundamental para lograr un desarrollo sostenible. Es necesario que tanto las personas particulares como los grupos y las organizaciones participen en la evaluación de las consecuencias ambientales de las decisiones que puedan afectar a sus comunidades; deberán tener acceso a toda la información pertinente¿* (Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo , 1992).

3. Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en el proceso de toma de decisiones y el acceso a la justicia en temas ambientales: **Convenio de Aarhus** de 1998 provee a los Estados Europeos de una serie de estándares mínimos de participación, acceso a la información y acceso a la justicia para que sean incluidos en sus legislaciones. Si bien se trata de un instrumento regional europeo es un referente necesario en materia de participación pues 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 que *¿en la esfera del medio ambiente (¿) una mayor participación del público en la toma de decisiones permiten tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente, contribuyen a*

**“Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió”**



**INFORMACIÓN & SOLUCIONES**

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).

**4. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Rio+20).** En *¿El Futuro que queremos?*, documento final de esta Conferencia los países recalcaron que la participación en materia ambiental y el acceso a la información y los procedimientos judiciales y administrativos son indispensables para promover el desarrollo sostenible (párrafo 43). Asimismo, una de las conclusiones más relevantes de la Conferencia de Río +20 fue la de instar a los diferentes países a adoptar medidas a nivel regional, nacional, subnacional y local para promover la participación ambiental, el acceso a la información y justicia ambiental.

**d) Explicación propuesta de artículos del Proyecto de ley número 059 de 2015 y texto propuesto para primer debate.**

**Artículo 1°. Principio general de participación.**

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.

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, después de India (Environmental Justice Atlas, 2014). Casos como el de los municipios de Piedras, El Quimbo, Monterrey, Urrá, Tauramena, Jardín, Jericó, entre otros, son solo algunos ejemplos de una necesidad latente que reclama las garantías del derecho de participación activa y eficaz para las comunidades y entidades territoriales en materia 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.

**“Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió”**



La consagración de un principio general de participación en el artículo 1° del Proyecto de ley número 059 de 2015 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 (subrayado fuera del texto) (Corte Constitucional, C-123 de 2014). 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 (Corte Constitucional, Sentencia T-294 de 2014). Además, destacó la Corte el valor instrumental de la participación 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 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 no solo contiene los principios constitucionales y legales de protección al ambiente, la garantía del desarrollo sostenible y el interés colectivo del Estado, la comunidad, las entidades territoriales, las organizaciones no gubernamentales, el 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 estos.

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 en dicho territorio. Por esta razón le corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecer cuáles son las zonas compatibles con las actividades mineras; y con la reciente decisión del Consejo de Estado sobre el Río Bogotá, se ordenó que en este proceso de delimitación, también deberá intervenir en coordinación el Ministerio de Minas y Energía. Por lo anterior, para la definición de dichas áreas, ante el carácter de interés ecológico

**“Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió”**



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

nacional que comporta la Sabana de Bogotá, es preciso que el principio de la participación se materialice a través de esta instancia de participación para la toma de decisiones que afecten a este importante ecosistema.

### **Artículo 2°. Creación de los Consejos Ambientales Municipales**

El artículo 2° del Proyecto de ley número 059 de 2015 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 párrafo 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 estos.

La creación de los Consejos Ambientales Municipales contribuirá, además, al fortalecimiento de la gestión ambiental a nivel municipal. Esto, pues, 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 según el contenido que les da el Proyecto de ley número 059 de 2015 se caracterizan por ser 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. El presente proyecto de ley prevé que en tal espacio de participación formal, participen distintos segmentos de la población con el fin de establecer un puente entre la administración municipal y la ciudadanía para que esta ponga de presente sus demandas e iniciativas, de manera tal que el **“Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió”**



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Gobierno haga públicos sus planes y programas y, de esa manera, se llegue a acuerdos sobre prioridades, proyectos e inversión en materia ambiental. Ejemplos similares a este tipo de espacio formal de participación es el caso de los Concejos Municipales de Paz y los Concejos Municipales de Política Social (González, 2003).

### **¿ Los Consejos Ambientales Municipales como un espacio de participación**

Cabe aclarar que los Consejos Ambientales Municipales, como instancia de participación ciudadana y de las entidades territoriales en materia ambiental, no son un mecanismo de participación ciudadana pues no solo no hacen parte de los establecidos en la Constitución Política en su artículo 103 ni los contenidos en la Ley 134 de 1994 y 1757 de 2015, 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 abierto (Corte Constitucional, C-180 de 1994). Adicionalmente, los Consejos Ambientales Municipales no responden a la utilización del derecho al sufragio, que suponen todos los mecanismos de participación ciudadana, con excepción del plebiscito, que expone la Constitución Política (Ley 134 de 1994, Exposición de Motivos).

Así las cosas, la naturaleza de los Consejos Ambientales Municipales es la de espacio de participación formal cuyo objeto 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. En este sentido, no se trata de un mecanismo de participación ciudadana sino de espacios de participación formal que conceptúan sobre la principal herramienta para la toma de decisiones sobre autorizaciones o licencias ambientales<sup>3[3]</sup>, esto es, sobre el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces dependiendo del proyecto y generan recomendaciones para las autoridades competentes sobre los usos de los recursos naturales en su jurisdicción y las estrategias de conservación de los mismos.

Los parágrafos primero y segundo del artículo 2º 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

---

3[3]<sup>3</sup> En este sentido, Artículo 1º, numeral 11, Ley 99 de 1993. Principios generales ambientales. ¿11. 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; (subrayado fuera de texto).

**“Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió”**



respecto de la gestión de sus intereses<sup>4[4]</sup>. 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.

### **Artículo 3°. Funciones de los Consejos Ambientales Municipales**

El artículo 3° del Proyecto de ley número 059 de 2015 propone 10 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 grupos 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 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 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.

---

<sup>4[4]</sup> Sentencia C-123 de 2014.

**“Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió”**



A continuación se explicarán en detalle las funciones contenidas en el artículo 3° del Proyecto de ley número 059 de 2015.

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 obtener una 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 su 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¿.

En segundo lugar, el artículo 3° del Proyecto de Ley No. 059 de 2015 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

**“Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió”**



**INFORMACIÓN & SOLUCIONES**

Municipal del municipio en cuya jurisdicción se vaya a llevar a cabo el proyecto, obra o actividad.

La presente ponencia propone incluir que la Audiencia Pública Administrativa sobre Decisiones Ambientales en Trámite es un espacio de diálogo y discusión de la ciudadanía para darle la efectividad de la que carece actualmente al ser un espacio de mera socialización de los proyectos.

En tercer lugar, 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 por 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.

#### **Artículo 4°. Miembros de los Consejos Ambientales Municipales**

El artículo 4 del Proyecto de Ley No. 059 de 2015 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 CAM 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. La presente ponencia propone establecer un número específico para asegurar que la ciudadanía es mayoría en el Consejo Ambiental Municipal. Concretamente se propone que sean no menos de seis representantes que serán elegidos de forma democrática.

#### **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

**“Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió”**



**INFORMACIÓN & SOLUCIONES**

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 5° del Proyecto de ley número 059 de 2015 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 autoridad 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 esta de manera inmediata al Consejo Ambiental Municipal con el fin que este 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 que el Consejo Ambiental Municipal empieza su función 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 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 **“Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió”**



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

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. Se está haciendo requisito obligatorio 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¿ (Corte Constitucional, sentencia T-348 de 2012). 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.

El artículo 5° del Proyecto de ley número 059 de 2015 prevé que a partir de la expedición del acta de la audiencia pública (expedida de manera inmediata una vez termine la Audiencia) por parte del Consejo Ambiental Municipal, y dentro de los 15 días siguientes, el Consejo Ambiental Municipal emita concepto respecto al Estudio de impacto ambiental o el instrumento que haga sus veces ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o la autoridad competente. Esta a su vez tendrá 15 días para responder de manera detallada a cada una de las observaciones o sugerencias presentes en el concepto del Consejo Ambiental Municipal. Con esta etapa se da la oportunidad a los Consejos Ambientales Municipales de presentar sus observaciones ambientales a los proyectos por realizarse en su jurisdicción y además la autoridad competente se ve en la obligación de dar respuesta motivada a las mismas.

Cabe resaltar algunas precisiones en el procedimiento de los Consejos Ambientales Municipales previsto en el artículo 5° del Proyecto de ley número 059 de 2015. Así, si los Consejos Ambientales Municipales no emiten el concepto mencionado anteriormente, esto no alterará los tiempos del procedimiento de otorgamiento de autorizaciones y licencias ambientales y se entenderá que no presenta observaciones y continuará el trámite de licenciamiento. 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 podrá 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

**“Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió”**



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

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

#### *Artículo 6°. Función de Seguimiento de los Consejos Ambientales Municipales*

El artículo 6° del Proyecto de ley número 059 de 2015 propone una competencia de seguimiento y control de los Consejos Ambientales Municipales frente a los Estudios de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces que integren la autorización o licencia ambiental de los proyectos sujetos a estas. En caso de presentarse incumplimiento de las condiciones aprobadas en el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces o de darse condiciones que alteren sustancialmente sus conclusiones, se da competencia a los Consejos Ambientales Municipales para solicitar la suspensión de la autorización o licencia ambiental ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o cualquier otra autoridad competente en los términos previstos por la Ley 99 de 1993. Con esto, la participación activa y eficaz de la ciudadanía y las entidades territoriales no se agota con el otorgamiento de la licencia ambiental al y se garantiza durante la ejecución misma del proyecto. Además, se prevé que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o cualquier otra autoridad competente deberá informar una vez al año sobre el estado de ejecución de los compromisos de mitigación social y ambiental contenidos en el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces. Con esto se garantiza además el derecho a la información en materia ambiental.

#### *Artículo 7°. De las Licencias Ambientales*

El artículo 7° del Proyecto de ley número 059 de 2015 propone una modificación al artículo 50 de la Ley 99 de 1993 con el objetivo de garantizar la eficaz participación a través de los Consejos Ambientales Municipales en el proceso de licenciamiento. Esto se logra mediante la modificación al artículo 50 de la Ley 99 de 1993 en el sentido de darle el carácter de requisito previo y necesario para el otorgamiento de la licencia ambiental a la discusión y concepto del Consejo Ambiental Municipal sobre el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces.

#### *Artículo 8°. Licencias Ambientales para la etapa de exploración*

El artículo 8° del Proyecto de ley número 059 de 2015 propone retomar una disposición existente en la Ley 99 de 1993 y el Decreto reglamentario 1753 de 1994, esto es, el requisito de

**“Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió”**



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

licencias ambientales para la etapa de exploración minera<sup>5[5]</sup>, que desapareció del ordenamiento jurídico colombiano con la Ley 685 de 2001, Código de Minas, y con el Decreto 1728 de 2002<sup>6[6]</sup>, con lo que quedaron desprotegidos los recursos naturales durante las etapas tempranas de los proyectos. Como lo establece la Ley 99 de 1993 en su artículo 50, ¿se entiende por Licencia Ambiental la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada¿, con esto se generan obligaciones y deberes específicos para cumplir por el beneficiario de la licencia que estarán presentes desde la etapa de exploración.

Es preciso establecer la gran diferencia que existe entre la licencia ambiental y la guía minero-ambiental, que actualmente se exige para la etapa de exploración. Así, las licencias ambientales son autorizaciones que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad según la cual su beneficiario debe cumplir con una serie de requisitos relacionados con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la actividad autorizada. Muy diferente es la guía minero-ambiental que existe actualmente, que es el único instrumento ambiental que deben seguir quienes hoy en día realicen actividades de exploración minera. Según la ANM, la guía minero-ambiental es ¿una herramienta de consulta y orientación conceptual y metodológica para mejorar la gestión, manejo y desempeño minero-ambiental¿ (ANM) que establece unos lineamientos que deben ser adoptados por los concesionarios mineros de acuerdo con las características específicas del área solicitada para exploración. Entonces, mientras con una licencia el beneficiario de esta está obligado al cumplimiento de una serie de requisitos de protección ambiental, mitigación, corrección y

---

5[5] En este sentido, Título VIII, De las licencias ambientales, de la Ley 99 de 1993, y artículo 7° del Decreto 1753 de 1994. ¿Artículo 7°. Competencia del Ministerio del Medio Ambiente. El Ministerio del Medio Ambiente otorgará de una manera privativa la Licencia Ambiental en los siguientes casos: (¿) 2. **Ejecuciones de proyectos de gran minería, entendiéndolos como, la exploración,** montaje, producción, beneficio, almacenamiento, acopio, transporte, fundición, procesamiento y transformación de minerales, de conformidad con las definiciones y la clasificación de la gran minería contenidas en el Código de Minas¿ (subrayado fuera de texto).

6[6] En este sentido, el artículo 9° del Decreto 1728 de 2002 establece: ¿Parágrafo 2°. Las actividades de exploración minera estarán sujetas a la guía ambiental que para cada caso se establezca conforme a la Ley 685 de 2001; el seguimiento correspondiente será de competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales o Grandes Centros Urbanos¿.

**“Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió”**



compensación, con la guía minero-ambiental se establece una mera posibilidad de consulta para la gestión ambiental. A esto se suma que ¿como los mineros pueden acceder al título desde la etapa de exploración, es posible que muchos empiecen a explotar sin tramitar la licencia, ni informar a las autoridades¿ (Londoño, 2012). En este mismo sentido se propone el requisito de licencia ambiental para la etapa de exploración de hidrocarburos.

Adicionalmente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) incluyó entre las 45 recomendaciones que hizo a Colombia en materia ambiental la necesidad de ¿exigir licencias ambientales para la exploración minera¿ (OCDE, 2014).

### III. CONCLUSIONES

En virtud de los argumentos anteriormente expuestos, con respecto a las disposiciones propuestas por el Proyecto de ley número 059 de 2015, en virtud del cual se propone la creación de los Consejos Ambientales Municipales como espacios de participación en materia ambiental, se encuentra que este proyecto de ley es idóneo y necesario para el contexto actual y para complementar la normatividad ambiental colombiana, además de estar revestido de legitimidad constitucional. Esto porque:

(1) Crea los Consejos Ambientales Municipales como un espacio 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 para que (i) 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, (ii) convocar y realizar las Audiencias Públicas Ambientales de manera previa y obligatoria al otorgamiento de las autorizaciones o licencias ambientales para garantizar la participación de la ciudadanía en el concepto que emitirán los Consejos Ambientales Municipales frente a los proyectos, obras o actividades sujetos a estas en su jurisdicción, (iii) proponer a las administraciones municipales medidas de conservación de su patrimonio natural, recomendar medidas para armonizar la ejecución de proyectos de desarrollo económico y social con la normatividad ambiental, proponer la ejecución de proyectos de conservación ambiental y emitir concepto ambiental sobre el contenido e impactos del Plan de Ordenamiento Territorial que proponen las autoridades competentes.

(3) Establece una conformación específica para los Consejos Ambientales Municipales en los que se garantice que la mayoría de sus miembros serán representantes de sectores ecológicos,

**“Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió”**



**INFORMACIÓN & SOLUCIONES**

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 en el momento de decidir sobre el otorgamiento de una autorización de licencia ambiental.

(5) Establece una función clara de seguimiento por parte de los Consejos Ambientales Municipales a los Estudios de Impacto Ambiental o al instrumento que haga sus veces y a los compromisos adquiridos por los ejecutores de los proyectos en los planes de mitigación social y ambiental.

(6) Establece una garantía de participación desde los primeros momentos del proyecto, pues al restablecer la licencia ambiental para la etapa de exploración minera se asegura el cumplimiento de unos estándares de protección ambiental desde el inicio de los proyectos.

#### **IV. Proposición**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, propongo a los miembros de la Comisión Quinta Constitucional de la Cámara de Representantes **Aprobar en primer debate el Proyecto de ley número 059 de 2015 por la cual se crean los Consejos Ambientales Municipales, se modifica la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones.**

Cordialmente,

**CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF**

#### **Bibliografía**

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

CEPAL. (1992). Rio + 20 El futuro que queremos. Obtenido de <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/rio20/noticias/paginas/2/49482/P49482.xml&xsl=/rio20/tpl/p18fst.xml&base=/rio20/tpl/top-bottom-10.xsl>.

**“Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió”**



Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (1992). Programa 21. Río de Janeiro.

Environmental Justice Atlas. (2014). Environmental Justice Atlas. Recuperado el 2015, de <https://ejatlas.org/>.

González, F. V. (2003). La planeación participativa, el Sistema Nacional de Planeación y los presupuestos participativos en Colombia. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia.

IDEA, I. d. (2002). Propuesta Organizacional-Sistemas de Gestión Ambiental Municipal. Bogotá: Opciones Gráficas Ediciones Ltda.

OCDE. (2014). Evaluaciones del desempeño ambiental: Colombia 2014. Naciones Unidas, Cepal.

Rodríguez, D. (2013). El derecho a la participación en asuntos ambientales: fundamentos y mecanismos internacionales y nacionales de participación. Bogotá.

Universidad del Rosario. (2009). La participación en materia ambiental: una estrategia en defensa de lo público. Obtenido de <http://www.urosario.edu.co/Universidad-Ciencia-Desarrollo/ur/Fasciculos-Anteriores/Tomo-IV-2009/Fasciculo-4/ur/La-participacion-en-materia-ambiental--una-estrategia/>.

Corte Constitucional. Sentencia C-123 de 2014. M. P.: Alberto Rojas Ríos.

Corte Constitucional. Sentencia T-574 de 1996. M. P.: Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012. M. P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Ley 99 de 1993. ¿Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 059 DE 2015-CÁMARA**

*por la cual se crean los consejos ambientales municipales, se modifica la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones.*

**TÍTULO I**

**PRINCIPIO GENERAL**

Artículo 1°. *Principio de participación activa y eficaz de las comunidades y entidades territoriales en toma de decisiones ambientales.* En el desarrollo del proceso por medio del cual

**“Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió”**



**INFORMACIÓN & SOLUCIONES**

se otorgue autorización o licencia ambiental para proyectos, obras o actividades sujetos a estas, las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales 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 previos al otorgamiento de autorizaciones o licencias ambientales para los proyectos, obras o actividades que conforme a la ley requieran de estas para su ejecución.

Parágrafo 2°. Este principio también será aplicable para la delimitación de las zonas compatibles con minería para la sabana de Bogotá que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible según el artículo 61 de la Ley 99 de 1993.

## TÍTULO II

### DE LOS CONSEJOS AMBIENTALES MUNICIPALES

**Artículo 2°.** Adiciónese el artículo 15a 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.*

**“Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió”**



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

*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. Discutir a nivel territorial el Estudio de Impacto Ambiental, o el instrumento que haga sus veces, que deben presentar ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o cualquier otra autoridad competente los interesados en realizar proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental.*

*2. Fungir como la instancia de participación y discusión activa y eficaz relacionada con la ejecución de proyectos que generen impacto ambiental y a los recursos naturales renovables y no renovables. El Gobierno nacional garantizará la discusión y participación activa y eficaz de las entidades territoriales y la ciudadanía a través de los Consejos Ambientales Municipales en la decisión sobre 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.*

*3. 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 y 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 Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o cualquier otra autoridad competente.*

*4. Convocar y realizar la audiencia pública administrativa sobre decisiones ambientales en trámite de que trata el artículo 72 de la Ley 99 de 1993 previa a la emisión del concepto sobre el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces, que debe remitir ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o cualquier otra autoridad competente para proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental. En todo caso, el Consejo Ambiental Municipal podrá convocar la Audiencia Pública Administrativa sobre Decisiones Ambientales en Trámite de que trata el artículo 72 de la Ley 99 de 1993 como instancia de diálogo y discusión.*

**“Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió”**



5. *Proponer acciones tendientes a la conservación del patrimonio ambiental municipal con el objetivo que sean puestas en marcha por las administraciones municipales y las autoridades ambientales regionales y nacionales.*

6. *Elaborar recomendaciones a las administraciones municipales y a las entidades que hacen parte del Consejo Nacional Ambiental, 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.*

7. *Designar comités técnicos intersectoriales en los que participen funcionarios de nivel técnico de las entidades competentes para adelantar tareas de coordinación y seguimiento sobre los proyectos que generen deterioro grave al ambiente.*

8. *En coordinación con la autoridad ambiental competente, los Consejos Ambientales Municipales podrán identificar y proponer la ejecución de proyectos para la recuperación, protección y conservación de los recursos naturales y al ambiente de su territorio.*

9. *Emitir concepto ambiental sobre el contenido, visión e impactos del Plan de Ordenamiento Territorial propuesto por las autoridades competentes.*

10. *Poner en conocimiento al titular de la autorización o licencia ambiental de la potestad sancionatoria en materia ambiental que corresponda, la ocurrencia de toda acción u omisión que durante la ejecución de actividades de exploración y explotación de recursos naturales 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.*

*Parágrafo 1°. La realización de la Audiencia Pública Administrativa sobre Decisiones Ambientales en Trámite de que trata el numeral 4° del presente artículo será requisito obligatorio para otorgar o renovar la autorización o licencia ambiental para los proyectos, obras o actividades sujetos a estas.*

*Parágrafo 2°. La Secretaría de Planeación de la correspondiente entidad territorial o quien haga sus veces le prestará al Consejo Ambiental Municipal el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento.*

*Parágrafo 3°. Cada Consejo Ambiental Municipal se dará su propio reglamento para garantizar su adecuado funcionamiento y el cumplimiento de sus funciones. Cada Consejo Ambiental Municipal reglamentará en un término de seis (6) meses a partir de su creación, el procedimiento de discusión de los Consejos Ambientales Municipales sobre el Estudio de*

**“Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió”**



**INFORMACIÓN & SOLUCIONES**

*Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces de que trata el numeral 1 del presente artículo.*

**Artículo 4°.** Adiciónese el artículo 15c 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 mas 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 Concejo Municipal reglamente estas materias de acuerdo con sus competencias.*

*Parágrafo 2°. El 50% de los miembros del Consejo Ambiental Municipal se renovará 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:*

*A partir de la fecha de radicación de la solicitud de autorización o licencia ambiental con el lleno de los requisitos exigidos y una vez la autoridad ambiental competente expida el acto administrativo de inicio de trámite de licencia ambiental, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o cualquier otra autoridad competente para el otorgamiento de las autorizaciones y licencias ambientales, de manera inmediata, procederá a radicar oficialmente,*

**“Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió”**



**INFORMACIÓN & SOLUCIONES**

*en la alcaldía municipal y en el Consejo Ambiental Municipal de la jurisdicción donde esté previsto realizar los proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental, los Estudios de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces que haya recibido para emitir su autorización ambiental o licencia ambiental cuando la ley así lo exija.*

*De la misma forma, cuando el solicitante de licencia ambiental o autorización ambiental allegue información adicional y cuando otras entidades o autoridades remitan conceptos técnicos o informaciones pertinentes solicitadas por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o cualquier otra autoridad competente para el otorgamiento de las autorizaciones y licencias ambientales, esta deberá radicar de manera inmediata, esta información adicional en la Alcaldía Municipal y el Consejo Ambiental Municipal.*

*Dentro de los 15 días siguientes a la recepción en el Consejo Ambiental Municipal de los conceptos técnicos o informaciones pertinentes remitidos por otras entidades o autoridades por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o cualquier otra autoridad competente para el otorgamiento de autorizaciones o licencias ambientales, el Consejo Ambiental Municipal deberá convocar y realizar la Audiencia Pública Administrativa sobre Decisiones Ambientales en Trámite de que trata el artículo 3° de la presente ley.*

*De conformidad con lo dispuesto en 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, a partir de la fecha de fijación del edicto a través del cual se convoca la audiencia pública, hasta la expedición del acta de dicha audiencia por parte del Consejo Ambiental Municipal. Dicha acta se expedirá de manera inmediata una vez concluya la audiencia de que trata el presente artículo.*

*A partir de la expedición del acta de dicha audiencia por parte del Consejo Ambiental Municipal, el Consejo Ambiental Municipal tendrá 15 días para emitir su concepto respecto al Estudio de Impacto Ambiental o instrumento que haga sus veces de los que trata el presente artículo y remitirlo ante la autoridad ambiental competente para el otorgamiento de autorizaciones y licencias ambientales. Si cumplido el plazo el Consejo Ambiental Municipal no emitiera pronunciamiento alguno, se entenderá que no presenta observaciones a la continuación del trámite y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o la autoridad competente para el otorgamiento de la autorización o licencia ambiental podrá continuar con el trámite respectivo.*

**“Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió”**



*En aquellos casos en que el Consejo Ambiental Municipal emita concepto, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o cualquier otra autoridad competente para el otorgamiento de la autorización o licencia ambiental, deberá responder en un plazo de hasta 15 días, de manera detallada a cada una de las observaciones o sugerencias presentes en el concepto del Consejo Ambiental Municipal, con lo que se entenderá surtido el trámite de consulta establecido en esta ley.*

*Vencido el término 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. Tal decisión deberá ser notificada de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011 y publicada en el boletín de la autoridad ambiental en los términos del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.*

*Parágrafo 1°. Una misma sesión del Consejo Ambiental Municipal y de las Audiencias Públicas Administrativas sobre Decisiones Ambientales en Trámite podrán ocuparse del análisis y discusión de una o más obras, actividades o proyectos sujetos a autorización o licencia ambiental, para lo que podrán emitir uno o más conceptos de su competencia.*

*Parágrafo 2°. La resolución que otorgue o niegue la autorización o licencia ambiental deberá estar motivada teniendo en cuenta el concepto emitido por el Consejo Ambiental Municipal de que trata el presente artículo.*

*Parágrafo 3°. Cuando los límites de los proyectos, obras o actividades sujetos a autorización o licencia ambiental superen los límites territoriales de un municipio y se desarrollen en dos o más entidades territoriales, los Consejos Ambientales Municipales de estos deberán coordinar para emitir un solo concepto conjunto, de que trata el artículo 15-c de la Ley 99 de 1993 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 previa al otorgamiento de autorizaciones o licencias ambientales.*

*Parágrafo 4°. El procedimiento del Consejo Ambiental Municipal contenido en el presente artículo no se aplicará para la autorización o licenciamiento ambiental de proyectos de transporte de hidrocarburos, como oleoductos, que se extienden a través de varios municipios.*

**Artículo 6°.** Adiciónese el artículo 15e a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

*Artículo 15e. Seguimiento de los Consejos Ambientales Municipales. Los Consejos Ambientales Municipales tendrán competencia para hacer seguimiento y monitoreo a los*

**“Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió”**



**INFORMACIÓN & SOLUCIONES**

*Estudios de Impacto Ambiental o al instrumento que haga sus veces que integren la autorización o licencia ambiental de los proyectos sujetos a estas.*

*Para tal fin la secretaría de Planeación de la correspondiente entidad territorial o quien haga sus veces prestará al Consejo Ambiental Municipal el apoyo administrativo y logístico para su adecuado funcionamiento.*

*En el caso de incumplimiento de las condiciones aprobadas en el Estudio de Impacto Ambiental o del instrumento que haga sus veces o de identificación de condiciones que alteren sustancialmente las conclusiones del mismo, los Consejos Ambientales Municipales podrán solicitar la suspensión de la autorización o licencia ambiental a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o cualquier otra autoridad competente. Esta última deberá dar respuesta motivada en los términos del artículo 62 de la Ley 99 de 1993.*

*La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o cualquier otra autoridad competente para el otorgamiento de la autorización o licencia ambiental deberán informar a los Consejos Ambientales Municipales por lo menos una vez al año sobre el estado de ejecución y cumplimiento de los compromisos de mitigación social y ambiental contenidos en el Estudio de Impacto Ambiental o en el instrumento que haga sus veces de los proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental en su respectiva jurisdicción.*

### TÍTULO III

**Artículo 7°.** Modifíquese el artículo 50 de la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

*Artículo 50. De la Licencia Ambiental. Se entiende por licencia ambiental la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la licencia establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada.*

*Para los proyectos, obras o actividades sujetos a autorizaciones ambientales o licencias ambientales, la discusión y concepto del Consejo Ambiental Municipal sobre el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces es requisito previo y necesario para el otorgamiento de la licencia ambiental.*

**Artículo 8°.** Adiciónese el artículo 50a a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

*Artículo 50a. Licencia para exploración y explotación minera e hidrocarburos. Las actividades de exploración y explotación de minerales y la exploración y explotación de hidrocarburos requerirán de la obtención previa de licencia ambiental.*

**“Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió”**



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

**Artículo 9°.** *Vigencia y derogatorias.* La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.

Cordialmente,

**CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN  
ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF**

---

**“Este documento fue tomado directamente de la página oficial de la entidad que lo emitió”**