

## PROYECTO DE LEY No.

**“Por la cual se crea el espacio de participación de los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental 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 otorgue licencia ambiental para proyectos, obras o actividades mineras y de hidrocarburos 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.

**Artículo 2°. *De los Consejos Territoriales de Planeación como instancia de participación ambiental en los municipios.*** Los Consejos Territoriales de Planeación serán la instancia de participación activa y eficaz de la ciudadanía y las autoridades municipales, sobre lo que concierne a las medidas de protección del ambiente en su jurisdicción, sin perjuicio de los mecanismos de participación ciudadana contenidos en la Constitución y en la Ley Estatutaria 1757 de 2015.

**Artículo 3°. *Funciones ambientales de los Consejos Territoriales de Planeación.*** Además de las funciones previstas en las leyes especiales, los Consejos Territoriales de Planeación tendrán a su cargo las siguientes funciones en materia ambiental:

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 Territorial de Planeación 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 Territorial de Planeación 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 Territorial de Planeación 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 sujetos 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 Territoriales de Planeación 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 de que trata el 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 Territorial de Planeación 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 Territoriales de Planeación por lo menos una vez al año sobre el estado de ejecución y cumplimiento del conjunto de medidas y actividades 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 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°.** *Procedimiento del Consejo Territorial de Planeación en el licenciamiento ambiental.* Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 99 de 1993, durante 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 Territorial de Planeación 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 Territorial de Planeación 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 Territorial de Planeación 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 Territorial de Planeación 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 Territorial de Planeación 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 Territorial de Planeación, cuando este hubiere 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 proyectos, obras o actividades mineras o de hidrocarburos sujetos a licencia ambiental superen los límites territoriales de un municipio o distrito en un mismo departamento, el Gobernador 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, de que trata la presente ley.

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 Territorial de Planeación 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 5°. 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

**Juanita Goebertus Estrada**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**Catalina Ortiz Lalinde**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**Cesar Zorro**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**Antanas Mockus**  
Senador de la República  
Alianza Verde

**Jorge Londoño**  
Senador de la República  
Alianza Verde

**Inti Raúl Asprilla**

Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**Wilmer Leal Pérez**

Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**José Polo**

Senador de la República  
Alianza Verde

**Iván Marulanda**

Senador de la República  
Alianza Verde

**Antonio Sanguino**

Senador de la República  
Alianza Verde

**Juan Castro**

Senador de la República  
Alianza Verde

**Mauricio Andrés Toro Orjuela**

Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**Neyla Ruiz Correa**

Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**León Fredy Muñoz Lopera**

Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**Iván Name**

Senador de la República  
Alianza Verde



**Sandra Ortiz**  
Senadora de la República  
Alianza Verde

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## PROYECTO DE LEY No.

**“Por la cual se crea el espacio de participación de los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental y se dictan otras disposiciones”**

\* \* \*

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Antecedentes

En 1985, el Inderena creó por primera vez un esquema de participación popular municipal que se denominó “Concejos 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 Concejos 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 Concejos 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 Concejos 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. El espacio de participación propuesto en el presente proyecto de ley para los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental durante el proceso de licenciamiento ambiental se inspira en el legado de los Concejos Verdes creados por Margarita Marino en el Inderena y es 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 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 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 propone la creación de un espacio de participación de los Consejos Territoriales de Planeación en el proceso de licenciamiento ambiental. El proyecto de ley propone a los Consejos Territoriales de Planeación como instancia de participación de las comunidades y autoridades municipales, 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 las licencias ambientales para los proyectos que lo requieran incluidos la fase de exploración y explotación minera.

En este sentido, los Consejos Territoriales de Planeación deben 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 este espacio 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. Asimismo, el fortalecimiento de una instancia de participación ciudadana contribuye a la creación de capacidades a nivel local.

La segunda modificación se propone sobre las Audiencias Públicas Ambientales, en el sentido de darles un carácter de instancia obligatoria de deliberación para darles eficacia como mecanismo existente de participación e inclusión de las comunidades en las decisiones que les afectan.

Estas 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”<sup>1</sup>(negritas fuera de texto).

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)<sup>2</sup> como se explicará más adelante.

### 3. Marco Normativo

#### 3.1. Contexto constitucional

El derecho a la participación y el concepto de justicia ambiental, concretamente en su componente de justicia participativa, encuentra soporte constitucional expresado en varios artículos de la Carta<sup>3</sup>. Así, se fundamentan en el artículo 2º constitucional que ordena asegurar la vigencia de un orden justo y la

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-294 de 2014. MP. María Victoria Calle Correa.

<sup>2</sup> First National People of Color Environmental Leadership Summit, 1991

<sup>3</sup> 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 estarían 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).



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”<sup>4</sup>. 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”<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Constitución Política de Colombia. 1991. Artículo 2°.

<sup>5</sup> 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.

### 3.2. Bloque de Constitucionalidad

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” (negritas 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”.

Así mismo el 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 (...) una mayor participación del público en la toma de decisiones permite 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 Biológica<sup>6</sup> y los artículos 3 y 4 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

#### 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”<sup>7</sup> 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**”<sup>8</sup>(subrayado fuera de texto).

De esta forma, un proceso participativo en materia ambiental desde los Consejos Territoriales de Planeación, 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”<sup>9</sup>(subrayado fuera de

---

<sup>6</sup> 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”.

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-294 de 2014. MP. María Victoria Calle Correa.

<sup>8</sup> *Ibíd.*

<sup>9</sup> 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.

texto) que han sido dejados de lado en proyectos donde predomina el conocimiento técnico aportado por los solicitantes de las licencias ambientales<sup>10</sup>.

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”<sup>11</sup>. 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”.

---

<sup>10</sup> “(...) 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 compleja, pero sin duda habrán de enriquecer la toma de decisiones ambientales”. Corte Constitucional. Sentencia T-294 de 2014. MP. María Victoria Calle Correa.

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-574 de 1996. MP. Alejandro Martínez Caballero.

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, 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 entorpecían su participación.

El objetivo del espacio de participación para el Consejo Territorial de Planeación, en el que se discutirá el Estudio de Impacto Ambiental para los proyectos, obras o actividades que generen impacto ambiental, sujetos a licencia 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”<sup>12</sup>. 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.

## 5. Síntesis del Proyecto de Ley

---

<sup>12</sup> Artículo 1°, num. 11. Ley 99 de 1993.

El presente proyecto de ley tiene por objeto la creación de un espacio de participación para los Consejos Territoriales de Planeación en el proceso de licenciamiento ambiental. Este espacio servirá como instancia 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>13</sup>, 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>14</sup> 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 licencias ambientales para los proyectos, obras o actividades sujetos a éstas.
2. Crear un espacio de participación de la comunidad y las entidades territoriales en los temas que los afectan en materia ambiental 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 licenciamiento ambiental enlistados en el proyecto, a través de los Consejos Territoriales de Planeación. 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” (art. 1, núm. 11. Ley 99 de 1993). El proyecto de ley, además, le otorga unas funciones específicas a los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental entre las que están la discusión a nivel local del Estudio de Impacto Ambiental, o el instrumento que haga sus

---

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-123 de 2014. MP. Alberto Rojas Ríos.

<sup>14</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”.

veces, y la emisión de un informe de recomendaciones y observaciones sobre el mismo para la autoridad competente.

3. Establecer un procedimiento específico que determina la participación de los Consejos Territoriales de Planeación en el otorgamiento de licencia ambiental de todo proyecto, obra o actividad que requiera licencia ambiental para su realización en el sector hidrocarburos, en el sector minero, la construcción de presas, represas o embalses cualquiera sea su destinación, en el sector eléctrico, los proyectos para la generación de energía nuclear, en el sector marítimo y portuario, la construcción y operación de aeropuertos internacionales y nacionales y de nuevas pistas en los mismos, ejecución de obras públicas, proyectos de la red vial nacional, secundaria y terciaria ejecución de proyectos en la red fluvial nacional, la construcción de vías férreas y/o variantes de la red férrea nacional y regional tanto pública como privada, la construcción y operación de rellenos sanitarios, la construcción y operación de sistemas de tratamiento de aguas residuales que sirvan a poblaciones iguales o superiores a doscientos mil (200.000) habitantes, los proyectos cuyo objeto sea el almacenamiento de sustancias peligrosas, dada su magnitud e impacto (para los demás proyectos, obras o actividades sujetos a licenciamiento ambiental el procedimiento será opcional). Así, una vez radicado el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces en la Alcaldía municipal y en el Consejo Territorial de Planeación de la jurisdicción donde se pretenda realizar el proyecto, obra o actividad, éste 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 Consejo Territorial de Planeación 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 informe de recomendaciones y observaciones 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 de manera detallada cada una de las observaciones presentadas en el informe de recomendaciones y observaciones en el acto administrativo que otorgue o niegue la licencia ambiental.

El establecimiento de esta etapa dentro del proceso de autorización o licenciamiento es garantía de la participación activa y eficaz de la comunidad y entidad territorial con la autoridad nacional 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 Territoriales de Planeación para que hagan veeduría a los Estudios de Impacto Ambiental, o al instrumento que haga sus veces, que integran la licencia ambiental de los proyectos sujetos a éstas. Tal función de veeduría se hace efectiva en la medida en que los Consejos Territoriales de Planeación pueden solicitar la suspensión de la 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 veeduría se establece un deber a cargo de la autoridad competente del otorgamiento de la licencia ambiental, esto es, que por lo menos una vez al año deba informar a los Consejos Territoriales de Planeación 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. El proyecto de ley consagra 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 reestablecer 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 la Ley 99 de 1993 (Decreto Nacional No. 1753 de 1994), sino que también es una de las 45 recomendaciones ambientales que presentó la OCDE a Colombia. En este sentido, se propone que el Ministerio de Minas y Energía junto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el término de un año a partir de la entrada en vigencia de esta ley reglamenten el procedimiento para el otorgamiento de licencia ambiental para exploración y explotación minera y de hidrocarburos, con el correspondiente régimen de transición.

## 6. CONSIDERACIONES DEL PROYECTO DE LEY

### 6.1. Explicación propuesta de artículos del Proyecto de Ley

#### 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 las autoridades del nivel 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 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 responde, además, al mandato de la Corte Constitucional en sentencias C-123 de 2014, T-294 de 2014 y C-035 de 2016. 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**” (subrayado fuera de texto) (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 éstos.

Este artículo sólo contempla las licencias ambientales y deja por fuera las autorizaciones, atendiendo a las observaciones hechas tanto por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como por el Ministerio de Minas y Energía.

### **Artículo 3º: De la participación de los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental**

Los Consejos Territoriales de Planeación serán la instancia de participación activa y eficaz de la ciudadanía y las autoridades municipales, sobre las medidas de protección del ambiente en su jurisdicción y sobre las medidas contenidas en los Estudios de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces de los proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de licenciamiento ambiental.

El espacio de participación de los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental 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 del presente proyecto de ley propone una instancia de participación y no la creación de un mecanismo de participación. Esto es así porque los Consejos Territoriales de Planeación según el contenido que les da el Proyecto de Ley en materia ambiental serán una instancia de participación 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 licencia ambiental, entre la ciudadanía, las entidades territoriales y el gobierno nacional.

- **Los Consejos Territoriales de Planeación como instancia de participación en materia ambiental**

Cabe aclarar que la propuesta del presente proyecto de ley de los Consejos Territoriales de Planeación, como instancia de participación ciudadana y de las entidades territoriales en materia ambiental, no propone un mecanismo de participación ciudadana pues no solo no hace parte de lo establecido en la Constitución Política en su artículo 103 ni los contenidos en la Ley 134 de 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 abierto (Corte Constitucional, C-180 de 1994).

Adicionalmente, la función de los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental no responde 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 Territoriales de Planeación en materia ambiental es la de una instancia de participación formal cuyo objeto es generar espacios de discusión 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 de un municipio.

En este sentido, no se propone la creación de un mecanismo de participación ciudadana sino de espacios de participación formal que conceptúan sobre la principal herramienta para la toma de decisiones sobre licencias ambientales<sup>15</sup>, esto es, sobre el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus

---

<sup>15</sup> En este sentido, Artículo 1, 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).

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.

Con esto se garantiza el principio de autonomía territorial, entendido 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 intereses<sup>16</sup>. Dicho precepto debe entenderse en armonía con las competencias atribuidas a los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental, 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 4°: Funciones de los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental**

El artículo 3 del Proyecto de Ley propone 10 funciones específicas de los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental. Tras la revisión del proyecto de ley con expertos en materia ambiental y con el equipo técnico del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Minas y Energía el presente proyecto de ley propone una serie de funciones específicas que pueden agruparse en tres grupos de funciones generales: **(1)** la discusión y emisión de un informe de recomendaciones y observaciones sobre el Estudio de Impacto Ambiental o instrumento que haga sus veces para la licencia ambiental de los proyectos, obras o actividades enlistados en el proyecto de ley y sujetos a procesos de licenciamiento ambiental, **(2)** directamente relacionada con el punto anterior, el proyecto de ley dispone que los Consejos Territoriales de Planeación 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 informe de recomendaciones y observaciones de la manera más completa posible. Además, se prevé que los Consejos Territoriales de Planeación tendrán la competencia de convocar la Audiencia Pública Ambiental

---

<sup>16</sup> Sentencia C 123 de 2014

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 Territoriales de Planeación en materia ambiental 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, solicitar apoyo técnico para realizar tareas de asesoría, coordinación y veeduría 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 componente ambiental de los instrumentos de planeación local.

A continuación se explicarán en detalle las funciones contenidas en el artículo 3 del Proyecto de Ley:

En primer lugar, se establece que los Consejos Territoriales de Planeación deben servir de instancia de participación activa y eficaz de las comunidades y la autoridad municipal en materia ambiental. En segundo lugar, establece que los Consejos Territoriales de Planeación tienen la función de **discutir** el Estudio de Impacto Ambiental, o el instrumento que haga sus veces, que presentan los interesados en obtener una 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 licencia ambiental, los Consejos Territoriales de Planeación 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 Territorial de Planeación, esto es, el deber de **“presentar un informe de recomendaciones y observaciones** 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 Consejos Territoriales de Planeación 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”, según observaciones hechas por el Ministerio de Ambiente y

Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Minas y Energía el proyecto de ley propone que se trate de una solicitud debidamente motivada.

Además, el artículo 3 del Proyecto de Ley prevé que los Consejos Territoriales de Planeación 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 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 Territorial de Planeación 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 Territorial de Planeación 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 Territorial de Planeación del municipio en cuya jurisdicción se vaya a llevar a cabo el proyecto, obra o actividad.

Es posible destacar que esta modificación se hace sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 72 de la ley 99 de 1993 pues dicho artículo prevé que habrá otros actores que pueden solicitar la realización de la audiencia ambiental. Lo que diferencia es que el Consejo Territorial de Planeación debe solicitar y celebrar la audiencia ambiental en el proceso de licenciamiento ambiental para los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia en el sector hidrocarburos, en el sector minero, la construcción de presas, represas o embalses cualquiera sea su destinación, en el sector eléctrico, los proyectos para la generación de energía nuclear, en el sector marítimo y portuario, la construcción y operación de aeropuertos internacionales y nacionales y de nuevas pistas en los mismos, ejecución de obras públicas, proyectos de la red vial nacional, secundaria y terciaria ejecución de proyectos en la red fluvial nacional, la construcción de vías férreas y/o variantes de la red férrea nacional y regional tanto pública como

privada, la construcción y operación de rellenos sanitarios, la construcción y operación de sistemas de tratamiento de aguas residuales que sirvan a poblaciones iguales o superiores a doscientos mil (200.000) habitantes, los proyectos cuyo objeto sea el almacenamiento de sustancias peligrosas.

El presente proyecto de ley 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.

Adicionalmente, se prevén unas funciones más generales de recomendación para fortalecer la gestión ambiental municipal a través de la intervención continua de los Consejos Territoriales de Planeación 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. Habría que decir también que los Consejos Territoriales de Planeación tendrán también la competencia para proponer la ejecución de proyectos de protección ambiental y podrán pronunciarse sobre el componente ambiental de los instrumentos de planeación local.

#### **Artículo 5°: Procedimiento de los Consejos Territoriales de Planeación en el licenciamiento ambiental**

El establecimiento de un procedimiento para la participación de los Consejos Territoriales de Planeación en el licenciamiento ambiental 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 5 del Proyecto de Ley es paralelo al procedimiento para el otorgamiento de licencias ambientales previsto en la legislación actual. El procedimiento de los Consejos Territoriales de Planeación y, en concreto, la emisión de su informe de recomendaciones y observaciones es



requisito obligatorio para el otorgamiento de la 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 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 a radicar, en el término de cinco días, el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces ante la Alcaldía Municipal y ante el Consejo Territorial de Planeación de la jurisdicción donde esté previsto realizar proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental.

De la misma forma, se propone que la información allegada por el solicitante de licencia 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 en el término de cinco días al Consejo Territorial de Planeación con el fin que éste cuente con la mayor cantidad de información posible para la elaboración y presentación de su informe de recomendaciones y observaciones.

Es a partir de la radicación de dichos conceptos técnicos que el Consejo Territorial de Planeación empieza su función como instancia 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 y participación ambiental.



Una vez el acto de inicio de trámite es comunicado, publicado y radicado ante el Consejo Territorial de Planeación, 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 Territorial de Planeación, el artículo 5 plantea que, dentro de los 15 días siguientes, el Consejo Territorial de Planeación 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.

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 se encarguen de la garantía a la comunidad de la apertura de espacios de participación “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.

El artículo 5° del Proyecto de Ley prevé que a partir de la expedición del acta de la audiencia pública (expedida en un término de 5 días una vez concluida la audiencia ambiental) por parte del Consejo Territorial de Planeación, y dentro de los 15 días siguientes el Consejo Territorial de Planeación emite 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 para el otorgamiento de la licencia ambiental.

Con esta etapa no se modifican los tiempos del procedimiento actual para el otorgamiento de licencias ambientales y no solo se da la oportunidad a los Consejos Territoriales de Planeación de presentar sus observaciones ambientales a los proyectos a realizarse en su jurisdicción, sino que además la autoridad competente se ve en la obligación de dar respuesta motivada a las mismas en el acto administrativo que otorga o niega la licencia ambiental.



Cabe resaltar algunas precisiones en el procedimiento de los Consejos Territoriales de Planeación en el licenciamiento ambiental previsto en el artículo 4° del Proyecto de Ley. Así, si los Consejos Territoriales de Planeación no emiten el concepto mencionado anteriormente, esto no alterará los tiempos del procedimiento de otorgamiento de 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 Territorial de Planeación 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 licencia ambiental y como resultado podrán emitir uno o más informes de recomendaciones y observaciones 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 informe de recomendaciones y observaciones emitido por el Consejo Territorial de Planeación. El procedimiento propuesto se ajusta a los tiempos previstos por el artículo 58 de la Ley 99 de 1993.

Adicionalmente, el párrafo 5° del presente artículo delimita los proyectos, obras o actividades en los que será obligatorio el procedimiento de los Consejos Territoriales de Planeación, permitiendo que en aquellos en los que no es obligatorio, de considerarse pertinente también se pueda activar esta instancia de participación.

De los Honorables Congresistas,





**Angélica Lozano Correa**  
Senadora de la República  
Alianza Verde

**Juanita Goebertus Estrada**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**Catalina Ortiz Lalinde**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**Cesar Zorro**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**Antanas Mockus**  
Senador de la República  
Alianza Verde

**Jorge Londoño**  
Senador de la República  
Alianza Verde

**Inti Raúl Asprilla**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**Wilmer Leal Pérez**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde



**José Polo**

Senador de la República  
Alianza Verde

**Iván Marulanda**

Senador de la República  
Alianza Verde

**Antonio Sanguino**

Senador de la República  
Alianza Verde

**Juan Castro**

Senador de la República  
Alianza Verde

**Mauricio Andrés Toro Orjuela**

Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**Neyla Ruiz Correa**

Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**León Fredy Muñoz Lopera**

Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**Iván Name**

Senador de la República  
Alianza Verde

**Sandra Ortiz**

Senadora de la República  
Alianza Verde

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

