



Radicación: 2020065409-2-000

Fecha: 2020-04-28 18:20 Proceso: 2020065409 Anexos:

Trámite: 17-Correspondencia

Remitente: 1.-DIRECCIÓN GENERAL

Destinatario: OMAR DAVID MOSQUERA REYES

1.0

Bogotá, D.C., 28 de abril de 2020

Honorable Representante  
**JUAN CARLOS LOZADA**

Presidente Comisión Primera

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

Correo electrónico: [notificacionesjudiciales@camara.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@camara.gov.co)

Carrera 7 No. 8 - 68 Primer Piso - Edificio Nuevo del Congreso

Teléfono: (57) (1) 4325100

Bogotá D.C

Asunto: Comentarios a la propuesta de Proyecto de Ley Estatutaria No. 072 de 2019  
*“Por la cual se crean los consejos ambientales municipales, se modifica la ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones.”<sup>1</sup>*

Respetado doctor Lozada.

En atención al proyecto de Ley del asunto, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA, en el marco de sus competencias, de acuerdo con lo previsto por el Decreto-ley 3573 de 2011 y el Decreto 376 de 2020, sobre el apoyo a la reglamentación en asuntos ambientales y a la emisión de conceptos sobre los proyectos de Ley y de reglamentos que tengan relación con las competencias de esta Autoridad, pone a su consideración algunas observaciones derivadas del análisis efectuado al documento.

No sobra manifestar que, esta entidad estará atenta al desarrollo del mencionado proyecto y estará presta a responder las inquietudes que, sobre el particular, le asista al Honorable Congreso de la República.

## 1. CONSIDERACIONES FRENTE A LA NORMATIVA.

### 1.1. Aspectos Generales

La Constitución Política de 1991 estableció el principio de la descentralización territorial, el cual obra de manera concurrente y armónica con el derecho fundamental a la vida y el colectivo al ambiente sano con el fin de garantizar, en conjunto con la protección, conservación y

<sup>1</sup>Presentado por el Honorable Representante a la Cámara por Bogotá. Inti Raúl Asprilla Reyes.



Radicación: 2020065409-2-000

Fecha: 2020-04-28 18:20 Proceso: 2020065409 Anexos:

Trámite: 17-Correspondencia

Remite: 1.-DIRECCIÓN GENERAL

Destinatario: OMAR DAVID MOSQUERA REYES

defensa de los recursos naturales renovables el desarrollo sostenible de los complejos y diversos territorios colombianos.<sup>2</sup> Estos objetivos estatales deben darse en conjunto con la planificación general y puntual de manera participativa en adelante de los procesos de ordenación ambiental, territorial y de licenciamiento ambiental, determinados en su orden, por las Leyes 99 de 1993; 388 de 1997; el Decreto 1640 de 2012; sin perjuicio de lo previsto por la Ley 1454 de 2011; y la Ley 1757 de 2015.<sup>3</sup>

Los artículos 79 y 80 de la Constitución Política, en armonía con lo previsto por el artículo 8°, determinan la obligación tanto del Estado como de los particulares de proteger las riquezas naturales del país. En tal sentido, los artículos 95 numeral 8°) y 366, señalan, entre otras cosas, que es finalidad del Estado y de los particulares proteger los recursos naturales renovables con el fin de garantizar el espectro de los derechos fundamentales y colectivos para un mejor vivir de la población.

El mandato Constitucional, señala que es menester que tanto el Estado como toda persona habitante en el territorio, proteja los recursos naturales renovables del país, velando por la conservación de un ambiente sano, la disponibilidad y oferta de bienes y servicios ambientales y ecosistémicos con el fin de prever su suministro en salvaguarda de la seguridad alimentaria y la sostenibilidad ambiental territorial.

Con ocasión de estos objetivos, el Estado está en el deber de planificar el manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales para promover y garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución de manera integral en forma descentralizada y participativa, así lo señala el artículo 1° numeral 10°) de la 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 (...)."

La mencionada determinante Estatal del nivel Constitucional, consagra a través de la ley la descentralización en armonía con la participación ciudadana, dando lugar con ello a la configuración de un mandato de política pública que presenta un espectro de amplia aplicación, para los asuntos generales relativos a la ordenación y zonificación y uso del suelo en lo ambiental y territorial en los diferentes y diversos ordenes territoriales que presenta la división político administrativa del estado colombiano.

La fenomenología jurídica política descrita, también incluye los asuntos específicos relacionados con los procesos relativos a la función planificadora a nivel puntual puesto que el licenciamiento ambiental en conjunto con el manejo, uso y aprovechamiento de los recursos

<sup>2</sup> En lo pertinente a los objetivos generales que son de la competencia Estatal, en cabeza de las autoridades territoriales y ambientales competentes, la Ley 99 de 1993 artículo 1°.- 1., establece "El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo."

<sup>3</sup> Estas normas hacen referencia a: 1) Planificación territorial y ambiental y de licenciamiento ambiental; 2) ordenamiento territorial; y 3) derecho y mecanismos de participación democrática en los asuntos públicos





Radicación: 2020065409-2-000

Fecha: 2020-04-28 18:20 Proceso: 2020065409 Anexos:

Trámite: 17-Correspondencia

Remitente: 1.-DIRECCIÓN GENERAL

Destinatario: OMAR DAVID MOSQUERA REYES

naturales renovables<sup>4</sup>, en la ejecución de obras, proyectos o actividades queda cobijado por lo establecido en la Ley 99 de 1993, artículo 1º numeral 12) ... “El manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático, y participativo.” ...

El principio que garantiza el derecho a la participación en materia ambiental durante la actividad específica o particular propiamente dicha del licenciamiento es visible en el articulado relativo al proceso que regula la Ley 99 de 1993.

En la actualidad, reglados por el Decreto 1076 de 2015, 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 misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada.”<sup>5</sup>

El trámite de una licencia ambiental, como instrumento técnico pero a la vez participativo (Corte Constitucional C-746 de 2012 y C-035 de 2016), tiene previstos varios mecanismos de participación ciudadana.

En principio, vale la pena anotar que el artículo 69 de la Ley 99 de 1993 establece el derecho a intervenir, en el proceso de licenciamiento ambiental, a cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, usando los siguientes términos:

**“Artículo 69º.- Del Derecho a Intervenir en los Procedimientos Administrativos Ambientales. Cualquier persona natural o jurídica o privada, sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno, podrá intervenir en las actuaciones administrativas iniciadas para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente o para la imposición o revocación de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales. (se subraya)**

---

<sup>4</sup> En lo que se refiere a los asuntos puntuales, estableció las licencias ambientales como instrumentos de planificación mediante el cual el estado a través de las autoridades ambientales competentes para planificar el manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables con el fin de promover y garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución de manera integral. Ver artículo 50 Ley 99 de 1993.- 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 misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada. En la actualidad ver Decreto 1076 de 2015.- “ARTÍCULO 2.2.2.3.1.3. *Concepto y alcance de la licencia ambiental.* La licencia ambiental, es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje; la cual sujeta al beneficiario de esta, al cumplimiento de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada. La licencia ambiental llevará implícitos todos los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables, que sean necesarios por el tiempo de vida útil del proyecto, obra o actividad. El uso aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables, deberán ser claramente identificados en el respectivo estudio de impacto ambiental. La licencia ambiental deberá obtenerse previamente a la iniciación del proyecto, obra o actividad. Ningún proyecto, obra o actividad requerirá más de una licencia ambiental”

<sup>5</sup> Ver Ley 99 de 1993, artículo 50., antes citado



Radicación: 2020065409-2-000

Fecha: 2020-04-28 18:20 Proceso: 2020065409 Anexos:

Trámite: 17-Correspondencia

Remitente: 1.-DIRECCIÓN GENERAL

Destinatario: OMAR DAVID MOSQUERA REYES

De igual forma, el artículo 72 de la Ley 99 de 1993, reglamentado por el Decreto 330 de 2007, hoy compilado en el Decreto 1076 de 2015, establece la posibilidad de adelantar audiencias públicas ambientales, en los trámites tanto de licenciamiento ambiental como en los de permisos, concesiones y autorizaciones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de recursos naturales renovables, con la finalidad de recibir las opiniones de la ciudadanía, las cuales deben ser analizadas por la autoridad ambiental al momento de decidir sobre el otorgamiento o del respectivo instrumento.

En este contexto Constitucional y legal en materia ambiental, se presenta el Proyecto de Ley Estatutaria *“Por la cual se crean los consejos ambientales municipales, se modifica la ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones.”*

Previsto así la situación normativa actual, en la que se garantiza el derecho a la participación ciudadana en los procedimientos de licenciamiento ambiental, a continuación, se analizará el proyecto de Ley que hoy nos ocupa

## 1.2. Aspectos Particulares. Comentarios a cada artículo en particular.

Superado así todo lo precedente, en la tabla siguiente se harán a cada artículo los respectivos comentarios:

Proyecto Normativo	Observaciones de la ANLA
PL No. 072 de 2019 Cámara. Página 6 <b>Artículo 1. Principio de participación activa y eficaz de las comunidades y entidades territoriales en la toma de decisiones ambientales.</b> En el desarrollo del proceso por medio del cual se otorga licencia ambiental para proyectos, obras o actividades sujetos a éstas, las autoridades competentes del nivel nacional garantizarán la participación activa y eficaz de las autoridades municipales concernidas, las comunidades y la ciudadanía en el área de influencia del proyecto, obra o actividad, en la decisión sobre las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas	<p>Se debe aclarar que el licenciamiento ambiental es un trámite, no un proceso.</p> <p>Se debe aclarar que en materia de licenciamiento solo hay una autoridad competente del nivel nacional, a saber, la ANLA, y no es claro si se estaría haciendo mención a otras autoridades de orden nacional que intervienen respecto del proyecto pero no tienen en el marco de sus competencias la evaluación y/o otorgamiento de licencia Ambiental, como por ejemplo la Agencia Nacional de Minería, la Agencia Nacional de Hidrocarburos, el ICANH, .etc.</p> <p>En el párrafo se señala que “El Gobierno Nacional garantizará procedimientos obligatorios de participación con incidencia real y efectiva en la decisión”</p> <p>Al respecto:</p> <p>Ya existen instancias de participación en el marco de los trámites de licenciamiento ambiental contemplados en el Título X de la Ley 99 de 1993 y reglamentados por el</p>



Radicación: 2020065409-2-000

Fecha: 2020-04-28 18:20 Proceso: 2020065409 Anexos:

Trámite: 17-Correspondencia

Remitente: 1.-DIRECCIÓN GENERAL

Destinatario: OMAR DAVID MOSQUERA REYES

Proyecto Normativo	Observaciones de la ANLA
<p>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.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> El Gobierno Nacional garantizará procedimientos obligatorios de participación con incidencia real y efectiva en la decisión, previos al otorgamiento de autorizaciones o licencias ambientales para los proyectos, obras o actividades que conforme a ley requieran de estas para su ejecución.</p>	<p>Gobierno Nacional que no están previstos como potestativos, en la medida que las causales para celebración de audiencias públicas son objetivas y no dependerán de la decisión de la autoridad ambiental.</p> <p>Incorporar procedimientos obligatorios, podría incluir costos de transacción innecesarios en el desarrollo del trámite del licenciamiento ambiental en la medida que puede no existir el ánimo de participación en el trámite del mismo</p> <p>Dar a entender que el mecanismo o procedimiento de participación sería obligatorio podría hacer inviable el desarrollo de trámites de licenciamiento ambiental en la medida que las autoridades ambientales no podrían desarrollar de manera independiente mecanismos que obliguen a las comunidades a participar de un trámite.</p> <p>El concepto de “incidencia real” además de ser subjetivo deja en entredicho las estipulaciones previstas en el título X de la Ley 99 de 1993 en relación con la participación ciudadana.</p> <p>La participación con incidencia efectiva en la decisión plantea un espacio de coadministración que trasgrede las competencias que por ley han sido asignadas a las autoridades ambientales.</p>
<p>PL No. 072 de 2019 Cámara. Página 6</p> <p><b>Artículo 2.</b> Adiciónese el artículo 15a a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:</p> <p><b>“Artículo 15a. De los Consejos Ambientales Municipales.</b> 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</p>	<p>La creación de los Consejos Ambientales Municipales como <i>instancia de concertación [de] las medidas las medidas de protección del ambiente contenidas en los Estudios de Impacto Ambiental</i>, plantea la intervención directa de los mismos tanto en el proceso de elaboración del EIA como en la evaluación del mismo que realiza el ANLA o cualquier otra autoridad ambiental, con lo cual se estaría rompiendo con el ámbito de competencias previsto para estas entidades y nuevamente se podría estar desconociendo el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia.</p> <p>La redacción del artículo sugiere que los Consejos Ambientales Municipales tendrían un rol de parte y de juez en el marco de los tramites de licenciamiento ambiental</p>







Radicación: 2020065409-2-000

Fecha: 2020-04-28 18:20 Proceso: 2020065409 Anexos:

Trámite: 17-Correspondencia

Remitente: 1.-DIRECCIÓN GENERAL

Destinatario: OMAR DAVID MOSQUERA REYES

Proyecto Normativo	Observaciones de la ANLA
<p>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.</p> <p>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.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> 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.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Los Consejos Ambientales Municipales deberán establecerse de conformidad con la división</p>	<p>Si bien señala que <i>El Consejo Ambiental Municipal</i> es un órgano consultivo, tal disposición no se armoniza con el parágrafo 2 del artículo 3 y el artículo 5 del proyecto de Ley</p> <p>En el Parágrafo se exige que “<b>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</b>” sin embargo su naturaleza de órgano consultivo podría estar en contraposición con aquellos que hubieren sido dotados de personería jurídica propia.</p>





Radicación: 2020065409-2-000

Fecha: 2020-04-28 18:20 Proceso: 2020065409 Anexos:

Trámite: 17-Correspondencia

Remitente: 1.-DIRECCIÓN GENERAL

Destinatario: OMAR DAVID MOSQUERA REYES

Proyecto Normativo	Observaciones de la ANLA
<p>administrativa y territorial de cada municipio.</p>	
<p>PL No. 072 de 2019 Cámara. Página 7 <b>Artículo 3.</b> Adiciónese el artículo 15b a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así: <b>“Artículo 15b. Funciones.</b> El Consejo Ambiental Municipal tendrá a su cargo las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Servir como la instancia de participación activa y eficaz de la ciudadanía y las autoridades municipales sobre proyectos, obras o actividades que generen impacto ambiental y estén sujetos a licencia ambiental. El Consejo Ambiental Municipal podrá pronunciarse sobre el componente ambiental de los instrumentos de planeación local.</li> <li>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</li> </ol>	<p>Respecto de las funciones que le proyecto asigna a los Consejos Ambientales Municipales se observa lo siguiente:</p> <p>La Función No. 1 puede entrar en conflicto con el concepto que se solicita a las autoridades ambientales en el marco de la aprobación de los Planes de Ordenamiento Territorial o Esquemas de Ordenamiento Territorial y en general respecto de las funciones que la Ley 388 de 1997 les asigna a estas.</p> <p>La función No. 2 sugiere que a los Consejos Ambientales Municipales elaborarán su propio concepto del Estudio de Impacto Ambiental, así como de otros aspectos, en la medida que si bien se plantea como un informe el artículo 5 demanda la respuesta motivada a cada una de las observaciones planteadas.</p> <p>La función No. 3 que indica la solicitud de estudios y proposición de acciones para <b>“para asegurar que se prevean, mitiguen, corrijan o compensen eficazmente los impactos ambientales de los proyectos, obras o actividades sujetas a procesos de licenciamiento ambiental”</b> implica una función de co-administración con la autoridad ambiental que lleva a cabo el trámite de licenciamiento.</p> <p>La función No. 4 va en contravía de lo previsto en el Artículo 72 de la Ley 99 de 1993 que contempla que <b>“La audiencia pública será convocada por la autoridad administrativa ante la cual se solicita,(..)”</b> a saber, “ la autoridad competente para el otorgamiento del permiso o la licencia ambiental respectiva.” Con esta disposición se estaría contradiciendo el citado artículo y no sería claro en cabeza de quien radicaría la competencia para la convocatoria, así como tampoco la forma en que se realizará dicha convocatoria.</p> <p>Adicionalmente, imponer el condicionante de su celebración obligatoria sin establecer mecanismos claros para su posible realización pone en riesgo el desarrollo de</p>





Radicación: 2020065409-2-000

Fecha: 2020-04-28 18:20 Proceso: 2020065409 Anexos:

Trámite: 17-Correspondencia

Remite: 1.-DIRECCIÓN GENERAL

Destinatario: OMAR DAVID MOSQUERA REYES

Proyecto Normativo	Observaciones de la ANLA
<p>correspondiente, o ante cualquier otra autoridad competente, los interesados en realizar proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de licenciamiento ambiental, según lo dispuesto en esta ley. El Consejo Ambiental Municipal deberá presentar el informe de recomendaciones y observaciones de manera previa al otorgamiento o modificación de la licencia ambiental. Sin perjuicio de lo anterior, el Consejo Ambiental Municipal podrá pronunciarse sobre otros aspectos del proyecto, obra o actividad que no estén incluidos en el Estudio de Impacto Ambiental.</p> <p>3. Solicitar de forma motivada la realización de estudios y proponer acciones para asegurar que se prevean, mitiguen, corrijan o compensen eficazmente los impactos ambientales de los proyectos, obras o actividades sujetas a procesos de licenciamiento ambiental ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), ante la Corporación Autónoma Regional correspondiente o ante cualquier otra autoridad competente para el otorgamiento de la licencia ambiental. Los Consejos Ambientales Municipales podrán solicitar a la autoridad ambiental competente, a los</p>	<p>los tramites de licenciamiento ambiental o modificación de las licencias otorgadas</p> <p>La Función No. 5 al señalar <b>“y hacer veeduría a la ejecución de proyectos”</b>, deberá armonizarse con lo previsto en la Ley 850 de 2003.</p> <p>Las funciones 6 y 7 deberán matizarse a fin de que sea el “presunto incumplimiento” o “presunta violación” tanto de normas ambientales como de términos y condiciones de la licencia, dado que la calificación de la conducta corresponderá a la autoridad ambiental competente.</p> <p>La Función 9 se repite con lo señalado en la función No. 5 y en todo caso deberá armonizarse con la Ley 850 de 2003.</p> <p>La Función 10 deberá matizarse en la medida que La competencia para determinar el cumplimiento o no de las condiciones aprobadas en la licencia corresponde a la autoridad ambiental, de ahí que la petición que se haga sería respecto de un presunto incumplimiento. Sin bien el artículo 62 de la ley 99 de 1993 no habla de que la suspensión se realizará a petición de un tercero tampoco lo prohíbe.</p> <p>El parágrafo 1 del artículo plantea la designación de representantes de los Gobernadores, -o departamento- sin embargo, el artículo 4 del proyecto no incorpora ningún representante del departamento y/o gobernadores entre los integrantes del Consejo Ambiental Municipal.</p> <p>El parágrafo 2 a imponer la obligación de comunicación del “estado de ejecución y cumplimiento” del Estudio de Impacto Ambiental plantea la creación de obligaciones respecto de un ente que no goza de personería jurídica y que salvo que se vincule como tercero interviniente no estaría inmerso en el trámite de licenciamiento ambiental.</p>







Radicación: 2020065409-2-000

Fecha: 2020-04-28 18:20 Proceso: 2020065409 Anexos:

Trámite: 17-Correspondencia

Remitente: 1.-DIRECCIÓN GENERAL

Destinatario: OMAR DAVID MOSQUERA REYES

Proyecto Normativo	Observaciones de la ANLA
<p>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.</p> <p>Los institutos de investigación adscritos y vinculados al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberán responder motivadamente esa solicitud de estudios.</p> <p>4. Convocar y realizar la audiencia pública administrativa sobre decisiones ambientales en trámite del artículo 72 de la Ley 99 de 1993, previa a la emisión del informe de recomendaciones y observaciones. La realización de esta audiencia es obligatoria para el otorgamiento y modificación de licencias ambientales de los proyectos, obras o actividades de los que trata la presente ley.</p> <p>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</p>	





Radicación: 2020065409-2-000

Fecha: 2020-04-28 18:20 Proceso: 2020065409 Anexos:  
Trámite: 17-Correspondencia  
Remitente: 1.-DIRECCIÓN GENERAL  
Destinatario: OMAR DAVID MOSQUERA REYES

Proyecto Normativo	Observaciones de la ANLA
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>7. Poner en conocimiento de las autoridades ambientales competentes el incumplimiento de los términos, condiciones y obligaciones establecidas en la licencia ambiental.</p> <p>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,</p>	





Radicación: 2020065409-2-000

Fecha: 2020-04-28 18:20 Proceso: 2020065409 Anexos:

Trámite: 17-Correspondencia

Remitente: 1.-DIRECCIÓN GENERAL

Destinatario: OMAR DAVID MOSQUERA REYES

Proyecto Normativo	Observaciones de la ANLA
<p>centros de investigación y demás miembros del Sistema Nacional Ambiental.</p> <p><b>9.</b> Hacer veeduría a todos los proyectos que generen impacto ambiental en su jurisdicción y a los permisos, autorizaciones y licencias otorgados en su territorio.</p> <p><b>10.</b> 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.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Cada Consejo Ambiental Municipal se dará su propio reglamento para garantizar su adecuado funcionamiento y el cumplimiento de sus funciones. Los Alcaldes y Gobernadores designarán los representantes del sector ambiental de ternas que envíen las entidades del Sistema</p>	





Radicación: 2020065409-2-000

Fecha: 2020-04-28 18:20 Proceso: 2020065409 Anexos:

Trámite: 17-Correspondencia

Remitente: 1.-DIRECCIÓN GENERAL

Destinatario: OMAR DAVID MOSQUERA REYES

Proyecto Normativo	Observaciones de la ANLA
<p>Nacional Ambiental o las organizaciones sociales.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), la Corporación Autónoma Regional correspondiente, o cualquier otra autoridad competente para el otorgamiento de la licencia ambiental, deberán informar a los Consejos Ambientales Municipales por lo menos una vez al año sobre el estado de ejecución y cumplimiento del conjunto de medidas y actividades contenidas en el Estudio de Impacto Ambiental o en el instrumento que haga sus veces de los proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de licenciamiento ambiental en su respectiva jurisdicción.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> La audiencia pública de que trata la presente ley es un espacio obligatorio de diálogo y discusión.</p>	
<p>PL No. 072 de 2019 Cámara. Página 9</p> <p><b>Artículo 4.</b> Adiciónese el artículo 15c a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:</p> <p>“Artículo 15c. Miembros del Consejo Ambiental Municipal. El Consejo Ambiental Municipal estará conformado por:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El alcalde municipal o su delegado, quien lo presidirá.</li> <li>2. El personero municipal.</li> <li>3. Dos representantes del Concejo Municipal.</li> <li>4. El Director de la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción sobre el municipio o su representante.</li> </ol>	<p>Quando se señala que <b>“Estos delegados deberán ser mayoría en el Consejo Ambiental Municipal.”</b> no es claro si se hace referencia al número de delegados o para efectos de votación, dado que no se prevén ni quórum para sesionar, deliberar o votar.</p> <p>Incluir al <b>“Director de la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción sobre el municipio o su representante”</b> puede genera conflictos de interés en la medida que dicho funcionario representa a la autoridad que puede ser competente para otorgar la licencia y/o que podrá conceptuar en trámites de licenciamiento que adelante la ANLA.</p> <p>El parágrafo 2 puede dar vocación de permanencia a los <b>“delegados de los sectores sociales, ambientales, comunitarios, educativos y rurales”</b> en la medida que forzosamente el alcalde, el personero e incluso los</p>





Radicación: 2020065409-2-000

Fecha: 2020-04-28 18:20 Proceso: 2020065409 Anexos:

Trámite: 17-Correspondencia

Remitente: 1.-DIRECCIÓN GENERAL

Destinatario: OMAR DAVID MOSQUERA REYES

Proyecto Normativo	Observaciones de la ANLA
<p><b>5.</b> 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.</p> <p><b>6.</b> Cuando se considere pertinente, los miembros del Consejo Nacional Ambiental o sus delegados podrán tener voz más no voto en el Consejo Ambiental Municipal.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> El Alcalde, en un término de seis (6) meses, reglamentará las formas democráticas de elección de los representantes de los sectores sociales, ambientales, comunitarios, educativos y rurales que harán parte del mismo, sin perjuicio de que el Consejo Municipal reglamente estas materias de acuerdo con sus competencias.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> El 50% de los miembros del Consejo Ambiental Municipal se renovarán cada 4 años.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> La Alcaldía Municipal o su delegado, hará las veces de Secretaría técnica del Consejo Ambiental Municipal.</p>	<p>representantes del concejo municipal variarán en razón a la conclusión de sus respectivos periodos.</p>
<p>PL No. 072 de 2019 Cámara. Páginas 10 y 11</p> <p><b>Artículo 5.</b> 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,</p>	<p>El artículo propuesto pretende determinar el Procedimiento del Consejo Ambiental Municipal, sin embargo las disposiciones del mismo claramente representan una modificación del <b>Procedimiento para el otorgamiento de licencias ambientales, previsto en el artículo 58 de la ley 99 de 1993.</b></p> <p>El término de 35 días hábiles que se prevé para “el informe” o concepto del Consejo Ambiental Municipal está</p>







Radicación: 2020065409-2-000

Fecha: 2020-04-28 18:20 Proceso: 2020065409 Anexos:

Trámite: 17-Correspondencia

Remitente: 1.-DIRECCIÓN GENERAL

Destinatario: OMAR DAVID MOSQUERA REYES

Proyecto Normativo	Observaciones de la ANLA
<p>en el procedimiento para el otorgamiento de licencias ambientales se deberá realizar el siguiente procedimiento: Antes que la autoridad ambiental competente expida el acto administrativo que declare reunida toda la información requerida para el otorgamiento de la licencia ambiental, ésta procederá a radicar oficialmente en la alcaldía municipal y en el Consejo Ambiental Municipal de la jurisdicción, donde esté previsto realizar los proyectos, obras o actividades mineras o de hidrocarburos sujetos a procesos de licenciamiento ambiental, el Estudio de Impacto Ambiental que haya recibido para otorgar la licencia ambiental junto con la demás información recibida. A partir de esta radicación se suspenderán por treinta y cinco (35) días hábiles los términos que tiene la autoridad ambiental para pronunciarse sobre el otorgamiento de la licencia. Una vez radicado el Estudio de Impacto Ambiental, el Consejo Ambiental Municipal tendrá quince (15) días hábiles para convocar y realizar la Audiencia Pública Administrativa sobre Decisiones Ambientales en Trámite de que trata el artículo 72 de la ley 99 de 1993. A dicha audiencia se deberá convocar al alcalde, los concejales, las autoridades ambientales y la ciudadanía del área de influencia del proyecto, obra o actividad minera o de hidrocarburos, junto con la Agencia Nacional de</p>	<p>por encima de los 20 días que tienen las demás autoridades competentes para emitir concepto y es el único que suspende los términos que tiene la autoridad ambiental para pronunciarse sobre el otorgamiento de la licencia, lo cual contraviene el citado artículo 58.</p> <p>Si bien se indica que es un órgano consultivo el artículo exige la respuesta motivada a cada una de las observaciones que realice al EIA con lo cual se excede el espectro de informe o el carácter consultivo del mismo, y comprendería un ejercicio de coadministración y auditoría del proceso de evaluación del estudio de impacto ambiental por parte de la autoridad ambiental competente para el licenciamiento del proyecto.</p> <p>Respecto de la convocatoria de audiencia pública se reitera que dicha convocatoria corresponde a la autoridad ambiental. Este procedimiento lo haría obligatorio en todos los casos de licenciamiento de proyectos de los sectores de minería e hidrocarburos la celebración de Audiencia Pública, situación que implicaría un trato diferenciado para dichos sectores, que no vemos ajustado a la Constitución Política de Colombia, en términos del principio de igualdad. Qué sucede, por ejemplo, con el sector eléctrico, infraestructura, plaguicidas, sistemas de disposición final de residuos sólidos, etc.</p> <p>El parágrafo 2 modifica el citado artículo 72 de la ley 99 de 1993 porque da a entender que la competencia para convocar a las audiencias pública ambientales solamente será cuando el proyecto albergue más de un departamento y para solo proyectos de minería e hidrocarburos, sin indicar qué ocurriría cuando se tenga un proyecto que abarque 2 o más municipios de un mismo departamento. Pese a esto, si se busca modificar el artículo 72 se deberá señalar claramente que se pretende su modificación.</p>





**Radicación: 2020065409-2-000**

Fecha: 2020-04-28 18:20 Proceso: 2020065409 Anexos:  
Trámite: 17-Correspondencia  
Remitente: 1.-DIRECCIÓN GENERAL  
Destinatario: OMAR DAVID MOSQUERA REYES

Proyecto Normativo	Observaciones de la ANLA
<p>Minería o la Agencia Nacional de Hidrocarburos, según sea el caso, y el solicitante de la licencia ambiental.</p> <p>Dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la audiencia pública, el Consejo Ambiental Municipal expedirá un acta que contenga los principales asuntos discutidos en dicha audiencia. Vencido este término y dentro de los quince (15) días hábiles siguientes, el Consejo Ambiental Municipal deberá radicar el informe de recomendaciones y observaciones sobre los impactos y las medidas presentadas en el Estudio de Impacto Ambiental, ante la autoridad ambiental competente para el otorgamiento de la licencia ambiental.</p> <p>Si cumplido el plazo el Consejo Ambiental Municipal no radica el informe de recomendaciones y observaciones, se entenderá cumplido este requisito, y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), la Corporación Autónoma Regional correspondiente o la autoridad competente para el otorgamiento de la licencia ambiental, deberá continuar con el trámite respectivo.</p> <p>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</p>	





Radicación: 2020065409-2-000

Fecha: 2020-04-28 18:20 Proceso: 2020065409 Anexos:

Trámite: 17-Correspondencia

Remitente: 1.-DIRECCIÓN GENERAL

Destinatario: OMAR DAVID MOSQUERA REYES

Proyecto Normativo	Observaciones de la ANLA
<p>contener la respuesta detallada y motivada de cada una de las recomendaciones y observaciones contenidas en el informe del Consejo Ambiental Municipal, cuando este hubiese sido presentado, con lo que se entenderá surtido el trámite establecido en esta ley.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> En una misma audiencia pública se podrá discutir sobre uno o más proyectos, obras o actividades mineras o de hidrocarburos sujetos a licencia ambiental.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> 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.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> La discusión, elaboración y presentación del informe de recomendaciones y observaciones del Consejo Ambiental Municipal sobre el Estudio de Impacto Ambiental, también será necesario en caso de modificación de licencias ambientales cuando:</p> <p>(i) Se pretendan ampliar las áreas del proyecto, obra o actividad de exploración y</p>	





Radicación: 2020065409-2-000

Fecha: 2020-04-28 18:20 Proceso: 2020065409 Anexos:

Trámite: 17-Correspondencia

Remitente: 1.-DIRECCIÓN GENERAL

Destinatario: OMAR DAVID MOSQUERA REYES

Proyecto Normativo	Observaciones de la ANLA
<p>explotación minera y/o de hidrocarburos.</p> <p>(ii) Se generen nuevos impactos ambientales en el proyecto, obra o actividad de exploración y explotación minera y/o de hidrocarburos.</p> <p>(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.</p> <p><b>Parágrafo 4.</b> 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.</p>	

## 2. Razones de inconstitucionalidad:

Del tenor literal del proyecto de ley, se deduce que se plantea introducir etapas adicionales al procedimiento administrativo ambiental de otorgamiento de licencias ambientales para las industrias mineras y de hidrocarburos.

En este orden, las presentes reflexiones se centrarán en resaltar la probable inconstitucionalidad por establecerle, al otorgamiento de licencias ambientales y para estos sectores, requisitos adicionales a los ya previstos, por cuanto se desconoce el principio de razonabilidad y proporcionalidad que debe orientar el ejercicio de la facultad del legislador de intervenir y configurar normativamente la economía.

En efecto, la Corte Constitucional en múltiples sentencias ha señalado que:

*“..El legislador no es absolutamente libre en su facultad de configuración legislativa de tramites o procedimientos administrativos, pues está sometido a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, que son principios de raigambre constitucional”. Sentencia C- 146 de 2015*

Pues bien, como se ha dicho, en el proyecto de ley se establecen requisitos adicionales para el otorgamiento de licencias ambientales en general, y de manera particular a los sectores mineros y de hidrocarburos, tales como, la intervención obligatoria de instancias territoriales, la celebración obligatoria de audiencias públicas ambientales y la ruptura de las funciones legales de evaluación y seguimiento ambiental de las autoridades ambientales.





Radicación: 2020065409-2-000

Fecha: 2020-04-28 18:20 Proceso: 2020065409 Anexos:

Trámite: 17-Correspondencia

Remitente: 1.-DIRECCIÓN GENERAL

Destinatario: OMAR DAVID MOSQUERA REYES

Es por ello que, se advierte la necesidad de examinar si la imposición de estas condicionantes adicionales a la libertad económica o el ejercicio de un específico sector económico ¿es acorde con la Constitución Política?.

Como antes se dijo, la Corte Constitucional en la Sentencia C-263 de 2011 ha señalado que: **“...Sin embargo, el Legislador no goza de absoluta discrecionalidad para limitar estas libertades. Como se indicó en un párrafo anterior, según el artículo 333 constitucional, las libertades económicas solamente pueden ser restringidas cuando lo exija el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación. Adicionalmente, en virtud de los principios de igualdad y razonabilidad que rigen la actividad legislativa, la Corte ha señalado que cualquier restricción de las libertades económicas debe (i) respetar el núcleo esencial de la libertad involucrada, (ii) obedecer al principio de solidaridad o a alguna de las finalidades expresamente señaladas en la Constitución, y (iii) responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad”.** (subrayas y negritas fuera de texto)

En esta misma sentencia, la Corte Constitucional se pregunta sobre el “núcleo esencial” de los derechos y libertades económicas y señala:

*“La definición de cuál es el “núcleo esencial” de las libertades económicas no es una tarea sencilla; en materia de libertad de empresa, entre otros contenidos, se pueden mencionar los siguientes: (i) el derecho a un tratamiento igual y no discriminatorio entre empresarios o competidores que se hallan en la misma posición; (ii) el derecho a concurrir al mercado o retirarse; (iii) la libertad de organización y el derecho a que el Estado no interfiera en los asuntos internos de la empresa como la organización empresarial y los métodos de gestión; (iv) el derecho a la libre iniciativa privada; (v) el derecho a la creación de establecimientos de comercio con el cumplimiento de los requisitos que exija la ley; y (vi) el derecho a recibir un beneficio económico razonable”.* Subrayas y negritas fuera de texto

De acuerdo con estos lineamientos jurisprudenciales, el conjunto normativo que busca imponer una serie de requisitos y exigencias adicionales al procedimiento de otorgamiento de licencias ambientales y requisitos adicionales en materia de audiencia públicas para la industria extractiva, constituye un trato no igualitario frente a las actividades allí mencionadas, por cuanto ni en la exposición de motivos ni en el texto del proyecto se mencionan las razones que justifiquen la imposición de estos requisitos y trámites adicionales a estas específicas actividades, frente, por ejemplo, a sectores como el de infraestructura vial, también sometidos a licencia ambiental.

Ciertamente, no serían razones ambientales o sociales, por cuanto, como se sabe, existen muchas otras actividades económicas sujetas a licenciamiento ambiental que potencialmente pueden generar iguales o mayores riesgos sociales o para los ecosistemas, al compararlas con las actividades extractivas y a ellas no se les impondrían tan rigurosas exigencias y requisitos adicionales.

Si a nuestro parecer no existen razones de índole material o sustancial que justifiquen hacer más gravoso el trámite de licencias ambientales para estas actividades, salta a la vista que se







Radicación: 2020065409-2-000

Fecha: 2020-04-28 18:20 Proceso: 2020065409 Anexos:

Trámite: 17-Correspondencia

Remitente: 1.-DIRECCIÓN GENERAL

Destinatario: OMAR DAVID MOSQUERA REYES

trata de una propuesta política respetable que generaría no solo estos tratos no igualitarios para actividades económicas lícitas, sino que, como más adelante se señalará, se generan traumatismos para el ejercicio de las funciones de las autoridades ambientales.

Si nos atenemos a la jurisprudencia constitucional, imponer tratos discriminatorios a una actividad económica legítima no sería constitucional, y así por ejemplo se resalta en la Sentencia C- 228 de 2010:

*“En contrario, la jurisprudencia de esta Corporación ha previsto que esa intervención será compatible con los preceptos que dispongan la intervención del Estado en el mercado **solo resultarán acordes con la Carta Política cuando esta** “i) necesariamente debe llevarse a cabo por ministerio de la ley; ii) **no puede afectar el núcleo esencial de la libertad de empresa;** iii) **debe obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de la referida garantía;** iv) debe obedecer al principio de solidaridad; y v) **debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad**” . (Subrayas y negritas fuera de texto)*

Adicionalmente, es de resaltar que a nuestro entender este proyecto no pasaría el “test de razonabilidad y proporcionalidad” diseñado por la jurisprudencia constitucional para el análisis de disposiciones legales que imponen cargas procesales y tramites adicionales a los particulares.

Así, en la Sentencia C-583 de 2016 , la Corte explica el alcance de este test **“evaluar si la carga procesal persigue una finalidad compatible con la Constitución, si es adecuada para la consecución de dicho objetivo, y si hay una relación de correspondencia entre la carga procesal y el fin buscado, de manera que no se restrinja severamente o en forma desproporcionada algún derecho constitucional”**. (Subrayas y negritas fuera de texto) Sentencia C-086 de 2016

Efectivamente, la propuesta legislativa bajo estudio promueve el fin constitucional loable y legítimo de fortalecer y garantizar una más amplia participación ciudadana en el trámite de licencias ambientales a otorgar a una actividad riesgosa para el ambiente.

Pero a nuestro entender, ello no es suficiente para justificar la imposición de un trámite adicional, como es la audiencia pública obligatoria o la suspensión del término de licenciamiento para la expedición de un informe de carácter consultivo, por cuanto el legislador puede y debe buscar un medio menos lesivo para lograr dicho fin constitucional, como la propia Corte lo ha afirmado:

*“A juicio de esta Corporación, aunque la medida perseguiría un fin constitucionalmente legítimo, **el Legislador pudo elegir un medio igualmente eficaz y que ocasionase un menor traumatismo al ejercicio del derecho fundamental al debido proceso.**” (Subrayas fuera de texto) Sentencia C-086 de 2016.*

Además, el procedimiento administrativo de licenciamiento ambiental se rige por el principio del debido proceso y los principios del artículo 209 de la Constitución que buscan el ejercicio



Radicación: 2020065409-2-000

Fecha: 2020-04-28 18:20 Proceso: 2020065409 Anexos:

Trámite: 17-Correspondencia

Remitente: 1.-DIRECCIÓN GENERAL

Destinatario: OMAR DAVID MOSQUERA REYES

ágil y eficiente de la función administrativa y que la decisión se adopte en lapsos de tiempo razonables.

Y lo más importante, cuando un proyecto, obra o actividad está sometido a licencia ambiental y la ciudadanía, en un número igual a superior a cien ciudadanos, así lo considera, puede solicitar la celebración de una audiencia pública ambiental y, como ya lo mencionamos, la autoridad ambiental tiene el deber legal de tener en cuenta las opiniones que la ciudadanía exprese en la audiencia pública ambiental.

Pero además, cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno, puede solicitar su reconocimiento como tercero interviniente dentro del trámite de licenciamiento ambiental. Ello sin contar con mecanismos cualificados de participación ciudadana, como el de consulta previa, para el caso de comunidades étnicas.

Estos mecanismos aplican para cualquier trámite de licenciamiento ambiental, sin importar el sector económico al que pertenezca el proyecto, porque lo que se busca proteger con la institución administrativa de la licencia ambiental es, precisamente, el derecho colectivo a un ambiente sano.

En este punto es importante recordar que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 49 de la Ley 99 de 1993, requerirán licencia ambiental los proyectos, obras o actividades que, **de acuerdo con la ley y los reglamentos**, puedan producir deterioro grave a los recursos naturales, al ambiente, a la salud humana, o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje.

Entonces, no solo los proyectos extractivos, sino todos los que están sometidos a licencia ambiental como la construcción de carreteras, los puertos, aeropuertos, los de generación de energía, incluyendo los de energías alternativas, la importación de plaguicidas, al requerir de dicho instrumento, están provistos de mecanismos eficaces de participación ciudadana, para garantizar, como hoy día sucede, el carácter técnico y a la vez **participativo** de la licencia ambiental, como lo ha resaltado la Corte Constitucional en varias oportunidades (C-746/2012, C-035/2016).

De acuerdo con lo anterior, el test de razonabilidad y proporcionalidad implica, por tanto, un juicio "**necesidad de la medida**", en el entendido que es un juicio sobre la alternativa escogida, que en este caso consiste en imponer una serie de medidas tales como una audiencia pública obligatoria que extiende los términos para tomar la decisión y que se realizaría bajo la dirección no de la autoridad ambiental que toma la decisión sino de un tercero, desconociendo que en la actualidad ese tercero puede intervenir si lo solicita en el procedimiento administrativo (art.c69 Ley 99 de 1993) e incluso puede solicitar la audiencia pública por intermedio de los organismos públicos listados en el artículo 72 de la Ley 99 de 1993.

Es por ello, que la alternativa planteada en el proyecto no es propiamente la que genere menos restricción a los derechos y principios mencionados (*-Derecho a la igualdad y protección del núcleo esencial del derecho a la libertad de empresa, debido proceso en su aspecto de igualdad formal ante la ley, principios de la función administrativa, celeridad, eficiencia,*





Radicación: 2020065409-2-000

Fecha: 2020-04-28 18:20 Proceso: 2020065409 Anexos:

Trámite: 17-Correspondencia

Remitente: 1.-DIRECCIÓN GENERAL

Destinatario: OMAR DAVID MOSQUERA REYES

*eficacia, etc.)* y sobre todo pierde justificación porque, como se ha señalado, en la legislación ya existen alternativas viables y eficaces que cumplen la finalidad perseguida por el proyecto.

En conclusión, los permisos, trámites y licencias ambientales son un instrumento valioso para la evaluación de los impactos de obras, proyectos o actividades que permiten el cumplimiento de los fines constitucionales, de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, pero a la vez implican imponer límites y restricciones a la libertad económica, y por ello la Constitución impone que el procedimiento y los términos del procedimiento para otorgar dichos instrumentos deban ser razonables y equilibrados. Señala la propia Corte al respecto:

*“El artículo 333 de la Constitución (...) propende entonces por el equilibrio entre el reconocimiento de la libertad económica y la protección del interés general, Corte Constitucional, Sentencia C- 624-98,*

## 2. Razones de inconveniencia:

Las razones de inconveniencia tienen que ver con los traumatismos que este proyecto de ley puede generar para el adecuado trámite del procedimiento administrativo ambiental y la vigencia de los principios de igualdad, eficacia, economía, imparcialidad y demás mencionados en el artículo 209 de la Constitución Política. Adicionalmente, en la medida que el órgano que se crea desborda las competencias asignadas a otras entidades y su objetivo está centrado en el desarrollo de medidas que ya existen en la legislación nacional, se considera que el proyecto en los términos que está planteado no resulta conveniente y por el contrario puede generar contradicciones en las disposiciones vigentes en materia ambiental, incluso de ordenamiento territorial. Mencionemos las siguientes:

1.- No es conveniente que la autoridad ambiental competente para el otorgamiento de una licencia ambiental pierda el control en llamado y dirección de las Audiencias Públicas que se convoquen en virtud del artículo 72 de la Ley 99 de 1993. El proyecto de ley establece que no solo la convocatoria de estas audiencias será obligatoria para el procedimiento de licenciamiento ambiental de proyectos de la industria extractiva, sino que además dichas audiencias serán presididas por los Consejos Ambientales Municipales, salvo en los casos en los que el proyecto obra o actividad se desarrolle en más de un departamento, generando un vacío y/o conflicto de competencias para aquellos proyectos que se ejecutan en más de un municipio.

Este segundo aspecto lo consideramos inconveniente, por cuanto rompe el control que deben tener las autoridades ambientales del procedimiento administrativo ambiental, el cual viene dado por específicas normas constitucionales que atribuyen al Estado la obligación de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental (art. 80 CP), el artículo 50 de la Ley 99 de 1993 y demás normas reglamentarias.

En coherencia con estas directrices constitucionales y legales, es que el artículo 72 de la Ley 99 de 1993 establece que la audiencia pública administrativa sobre decisiones ambientales en trámite **“.... se celebrará ante la autoridad competente para el otorgamiento del permiso o la licencia ambiental respectiva”**.





Radicación: 2020065409-2-000

Fecha: 2020-04-28 18:20 Proceso: 2020065409 Anexos:  
Trámite: 17-Correspondencia  
Remitente: 1.-DIRECCIÓN GENERAL  
Destinatario: OMAR DAVID MOSQUERA REYES

La razón fundamental, es que la Audiencia Pública Administrativa tiene una finalidad específica, cuyo cumplimiento la autoridad ambiental que la preside debe garantizar, esto es, un espacio de diálogo para conocer las inquietudes, comentarios y demás aportes de todos los involucrados frente a los impactos sociales y ambientales de un proyecto específico y concreto para que la autoridad tome la decisión que proceda.

Además la Constitución Política y la ley establecen que la autoridad ambiental que preside el procedimiento es neutral y técnica y el Código Disciplinario Único obliga a garantizar los derechos ciudadanos en todas las etapas del procedimiento.

2.- El proyecto de ley le impone cargas a la autoridad ambiental que son propias del solicitante de la licencia ambiental.

De una parte, el artículo 5° del proyecto obliga, a la autoridad ambiental competente antes de declarar reunida toda la información requerida para el otorgamiento de la licencia ambiental, proceder a radicar oficialmente en la alcaldía municipal y en el Consejo Ambiental Municipal de la jurisdicción donde esté previsto realizar los proyectos, obras o actividades mineras o de hidrocarburos sujetos a procesos de licenciamiento ambiental, el Estudio de Impacto Ambiental que haya recibido para otorgar la licencia ambiental junto con la demás información recibida.

Esta es una obligación engorrosa que debería estar en cabeza del solicitante de la licencia, además, en ciertos proyectos que involucren muchas jurisdicciones municipales como los proyectos lineales puede imponer erogaciones importantes para la autoridad ambiental.

No siendo suficiente, en otra disposición del proyecto se establece que “La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), la Corporación Autónoma Regional correspondiente, o cualquier otra autoridad competente para el otorgamiento de la licencia ambiental, deberán informar a los Consejos Ambientales Municipales por lo menos una vez al año sobre el estado de ejecución y cumplimiento del conjunto de medidas y actividades 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.”

De nuevo esta es una obligación desproporcionada que se radica en cabeza de las autoridades ambientales de todos los órdenes, que no dimensiona ni el número de licencias ambientales en trámite ni el costo en recursos humanos y logísticos que implicaría cumplir con esta obligación.

Como dice la Corte Constitucional en las sentencias antes mencionadas, existen medidas menos gravosas como que el particular o la persona pública o privada interesada en un específico proceso de licenciamiento ambiental solicite ser reconocida como interviniente y con ello tener acceso a la información en los procesos de licenciamiento ambiental, que recordemos es información pública.





**Radicación: 2020065409-2-000**

Fecha: 2020-04-28 18:20 Proceso: 2020065409 Anexos:  
Trámite: 17-Correspondencia  
Remitente: 1.-DIRECCIÓN GENERAL  
Destinatario: OMAR DAVID MOSQUERA REYES

3.- Finalmente, el proyecto en mención generaría una posible falta de coordinación institucional por cuanto en el mismo no se estableció un régimen de transición, que clarifique si la norma entraría en vigencia de manera inmediata o dentro de un lapso de tiempo.

De manera que, en el caso eventual que entrase en vigencia el proyecto tal como está, los principios generales indicarían que entra en vigencia desde su publicación y aplicaría a los procedimientos administrativos en curso, algunos de los cuales estarían a punto de culminar y solo a punto de firmas por el funcionario competente. En este caso, habría que retrotraer las actuaciones, volver a comenzar el procedimiento para ajustarlo a lo establecido y generar la audiencia ambiental en el momento procesal que señala el proyecto.

En razón de lo anterior, de manera respetuosa, consideramos inconveniente el proyecto de ley del asunto.

Quedamos atentos a cualquier requerimiento adicional sobre este tema tan importante para el desarrollo sostenible del país, que es el objeto misional de esta Autoridad

El presente concepto se rinde en los términos de la Ley 1437 de 2011 dentro de la competencia que señala para el Congreso de la República el artículo 150 de la Constitución Política.

Cordialmente,



**RODRIGO SUAREZ CASTAÑO**  
Director General

Medio de Envío: Correo Electrónico

Revisó: --JOSE VICENTE AZUERO GONZALEZ (Contratista)  
DANIEL RICARDO PÁEZ DELGADO (Jefe Oficina Asesora Jurídica )  
Proyectó: OMAR DAVID MOSQUERA REYES

Fecha: xxxx

Archívese en: Indique aquí el número o nombre del expediente

**Nota:** Este es un documento electrónico generado desde los Sistemas de Información de la ANLA. El original reposa en los archivos digitales de la Entidad.

