



El ambiente
es de todos

Minambiente

MIN -8000-2-01630
Bogotá D.C., junio 17 de 2020

Doctora
AMPARO JANETH CALDERON
Secretaria
Comisión Primera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
Carrera 7 No. 8 – 68 “Edificio Nuevo del Congreso”
Ciudad.

Email: comision.primera@camara.gov.co

Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley Estatutaria No. 072 de 2019 - Cámara “*Por la cual se crean los consejos ambientales municipales, se modifica la ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones*”

Respetada Secretaria, reciba un cordial saludo.

Amablemente nos permitimos remitir las observaciones al Proyecto de Ley Estatutaria No. 072 de 2019 que cursa su trámite en la Honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes, “*Por la cual se crean los consejos ambientales municipales, se modifica la ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones*”, en el marco de las funciones y competencias asignadas a esta cartera en el Decreto Ley 3570 de 2011 y la Ley 99 de 1993.

CONSIDERACIONES GENERALES

De conformidad con lo establecido en el artículo 80 de la Constitución Política: “*El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados*”. En este sentido, el Estado ha venido desarrollando dicha planificación a través de diferentes mecanismos, entre ellos las políticas ambientales, los procesos de reglamentación para el uso y acceso a los recursos naturales y la participación ciudadana.

Calle 37 No. 8 - 40
Conmutador (571) 3323400
www.minambiente.gov.co
Bogotá, Colombia



El ambiente
es de todos

Minambiente

Para ello se han definido 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 la Ley los requieran, en virtud de ello se expidió el Decreto 330 del 2007 (compilado en el Decreto 1076 del 2015), que reglamenta las audiencias públicas ambientales como mecanismo efectivo para la participación en el proceso de evaluación y trámite de solicitudes de licenciamiento ambiental.

Conforme con lo anterior, se reconoce que la creación de espacios de diálogo contribuye al control social, a encauzar intereses y demandas sociales, a reconstruir relaciones sociales y políticas, para facilitar la solución de conflictos y legitimar las instituciones y las decisiones de política pública, por ello, se considera importante tener en cuenta que la creación de más instancias para la participación, podría generar una sobreoferta de los mismas, sin que necesariamente dicho aumento, se traduzca en un mejoramiento de las condiciones bajo las cuales se participa.

Para el caso del licenciamiento ambiental, la creación de nuevas instancias, implicaría evaluar la forma como se ha venido dando dicha participación, y adelantar las acciones correctivas correspondientes, sin que ello implique un trámite al nivel de una ley estatutaria.

Del mismo modo, se recomienda revisar el alcance de las funciones y facultades concedidas a los Consejos Ambientales Municipales, en tanto que desconocen atribuciones que ya han sido asignadas a las Autoridades Ambientales, como es el caso de la posibilidad de convocar o citar a instancias de participación como las Consultas Públicas. Adicionalmente al crear esta nueva instancia se estaría modificando el actual procedimiento de licenciamiento ambiental, lo cual podría llegar a generar conflictos entre los distintos espacios de participación que ya existen.

COMENTARIOS ESPECÍFICOS AL CUERPO DE LA PROPUESTA NORMATIVA

Contenido en el Proyecto de Ley	Comentarios u Observaciones
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 <u>se otorga licencia ambiental</u> 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	Se debe tener en cuenta que el procedimiento de otorgamiento de la licencia ambiental está regulado por el Decreto 1076 de 2015, Artículo 2.2.2.3.3.1 y siguientes. Así como, las competencias para solicitar, evaluar y emitir disposiciones sobre dichos estudios. Podemos evidenciar en el Artículo 2.2.2.3.3.3. <u>Participación de las comunidades</u> que la Autoridad Ambiental debe hacer uso de sus mecanismos de participación comunitaria, para informar a las comunidades el alcance del proyecto, con énfasis en los impactos, las medidas de manejo propuestas y la



<p>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.</p> <p>Parágrafo 1. El Gobierno Nacional garantizará procedimientos obligatorios de participación con incidencia real y efectiva en la decisión, previos al otorgamiento de autorizaciones o licencias ambientales para los proyectos, obras o actividades que conforme a ley requieran de estas para su ejecución.</p>	<p>valoración e incorporación de los aportes recibidos durante este proceso en el estudio de impacto ambiental, cuando se consideren pertinentes. También obliga al cumplimiento de las consultas previas con comunidades indígenas y negras.</p> <p>No obstante, la amplia participación de actores está garantizada en la audiencia pública ambiental durante el proceso de licenciamiento, conforme a lo establecido en el artículo 72 de la Ley 99/93 y en el Decreto 1076 de 2015, artículos 2.2.2.4.1.1. y siguientes.</p>
Contenido en el Proyecto de Ley	Comentarios u Observaciones
<p>Artículo 2. Adiciónese el artículo 15a a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:</p> <p>“Artículo 15a. De los Consejos Ambientales Municipales. Los municipios crearán, con el apoyo del Consejo Territorial de Planeación y los Concejos Municipales, el Consejo Ambiental Municipal como instancia de concertación entre la ciudadanía, las entidades territoriales, las entidades públicas, empresas privadas y el gobierno nacional, sobre las medidas de protección del ambiente contenidas en los Estudios de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces, de los proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA- o cualquier otra autoridad competente.</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>Posiblemente se genere una redundancia de funciones innecesaria, con la creación del Consejo Ambiental Municipal, ya que existen los Consejos Territoriales de Planeación, como actores fundamentales del proceso de desarrollo territorial, con función consultiva de carácter permanente.</p> <p>Los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) representan a la sociedad civil en la planeación del desarrollo, por mandato de la Constitución Política de Colombia de 1991, en su artículo 340, y las Leyes 152 de 1994 y 388 de 1997.</p> <ul style="list-style-type: none">• El desarrollo es entendido como una construcción social que propicia la armonía entre el bienestar de la población, el uso del territorio, la conservación y protección de los recursos naturales y las actividades productivas.• Busca el mejoramiento de la calidad de vida de la población, bajo un enfoque de sostenibilidad.• En la búsqueda de ese desarrollo existe una interrelación de actores, recursos y activos en el territorio, cuyo escenario de actuación es el CTP. <p>El principio de participación ordenado por la Constitución Política, es ejercido de manera permanente por los CTP, a través del desarrollo de su función consultiva. Su actuación está presente en la fase de aprobación del Plan de Desarrollo Municipal - PDM, en sus modificaciones, evaluación y seguimiento. La entidad territorial es la</p>



	<p>responsable de ejecutar los compromisos del PDM, pero le corresponde al CTP ejercer control social, para verificar el nivel de ejecución y cumplimiento del plan, analizarlo y emitir un concepto técnico semestral.</p>
<p>Artículo 3. Adiciónese el artículo 15b a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así: "Artículo 15b. Funciones. El Consejo Ambiental Municipal tendrá a su cargo las siguientes funciones:</p> <p>1.- Servir como 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.</p>	<p>El CTP como instancia de participación y de promoción del control social a la gestión pública, propicia espacios de diálogo y ambientes de credibilidad, confianza y respeto entre el gobierno local, los sectores y los representantes de las comunidades para el tratamiento de los problemas propios o ligados al desarrollo territorial, como son los proyectos y actividades inherentes a la exploración o aprovechamiento de los recursos naturales renovables, no renovables y a todas aquellos que requieran autorización o licenciamiento ambiental.</p> <p>No obstante, le corresponde a la autoridad ambiental regional o autoridad ambiental urbana, emitir los respectivos conceptos sobre la debida inclusión del componente ambiental en los instrumentos de planeación territorial.</p>
<p>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.</p> <p>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</p>	<p>El Consejo Territorial de Planeación – CTP es una instancia adecuada para la participación y promoción del control social a la gestión pública, dentro de la cual está la gestión ambiental. Podría tener una comisión ambiental permanente (actores de la sociedad civil, organismos públicos y privados), dotada de calidad técnica relacionada con problemas ambientales derivados del desarrollo territorial, que actuará conforme a su experiencia y conocimientos en los asuntos ambientales que se le sometan a su consideración; especialmente en temas jurídicos, aplicación de normas y responsabilidad de las administraciones públicas.</p> <p>Como órganos de consulta, su gestión puede contribuir a que las decisiones en materia ambiental de entidades públicas y del sector privado, se resuelvan de acuerdo a normas legales y técnicas, para que se eviten impactos ambientales y se garantice la sostenibilidad ambiental en</p>



El ambiente
es de todos

Minambiente

<p>aspectos del proyecto, obra o actividad que no estén incluidos en el Estudio de Impacto Ambiental.</p>	<p>beneficio de actuales y futuras generaciones.</p> <p>Sus conceptos y pronunciamientos no son vinculantes, pues no deben reñir con las competencias y funciones de las Autoridades Ambientales.</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 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.</p>	<p>Se debe tener en cuenta, que es limitada la capacidad institucional de los institutos de investigación y universidades para ofrecer gratuitamente el apoyo técnico y profesional de asesoría, coordinación y veeduría de proyectos que generen impactos ambientales. Sobre el particular debe tenerse en cuenta que estas instituciones ofrecen sus servicios especializados en la región y en el país, siendo su obligación generar sus propios recursos financieros para el desarrollo de su misión y funciones.</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>En el artículo 2.2.2.4.2.5. del Decreto 1076 de 2015 se especifica cuáles autoridades ambientales, autoridades administrativas y representantes de la comunidad, pueden solicitar la audiencia pública ambiental. Asimismo, el capítulo 4 del Decreto 1076 de 2015, regula todo lo relacionado con la audiencia pública ambiental.</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 veeduría a la ejecución de proyectos, obras o actividades sujetas a licencia ambiental que se estén desarrollando en su territorio, así como sobre la adopción de medidas</p>	<p>Como ya se señaló anteriormente, el CTP como órgano de consulta, puede contribuir a que las decisiones en materia ambiental de entidades públicas y del sector privado, se resuelvan de acuerdo a normas legales y técnicas, para que se garantice la sostenibilidad ambiental en beneficio de actuales y futuras generaciones. La Comisión ambiental permanente del CTP, puede actuar como:</p> <ul style="list-style-type: none">• Instancia de diálogo, concertación e interlocución



<p>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>entre las comunidades que representan y las autoridades de gobierno territorial y ambiental.</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>	<ul style="list-style-type: none">• Mecanismo de difusión de la información oficial hacia las comunidades que representan y de interlocución con autoridades de gobierno territorial y ambiental.• Promotora, impulsora y veedora de la aplicación de las normas que desarrollan los derechos de las comunidades que representan.
<p>7.- Poner en conocimiento de las autoridades ambientales competentes el incumplimiento de los términos, condiciones y obligaciones establecidas en la licencia ambiental.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Coordinadora de las propuestas de las comunidades y de la entidad territorial, frente a autoridades ambientales para hacer efectivo el cumplimiento de los derechos sociales, económicos, políticos, culturales y territoriales de las comunidades que representan.
<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, centros de investigación y demás miembros del Sistema Nacional Ambiental.</p>	<ul style="list-style-type: none">• Propiciadora de diálogos, consensos y acuerdos entre las comunidades que representan y el Estado, dentro del marco de la democracia participativa y de la utilización de los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria, sin detrimento de la autonomía de la administración pública.
<p>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.</p>	
<p>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.</p>	<p>Se debe tener en cuenta que el estudio de impacto ambiental está radicado en la respectiva autoridad ambiental, la cual no está autorizada, para radicarlo a su</p>

Artículo 5. Adiciónese el artículo 15d a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:
“Artículo 15d. Procedimiento del Consejo Ambiental



El ambiente
es de todos

Minambiente

Municipal. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 99 de 1993, en el procedimiento para el otorgamiento de licencias ambientales se deberá realizar el siguiente procedimiento:

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

vez en ninguna otra entidad ya que forma parte de un expediente que debe resolver.

El solicitante de la licencia o permiso ambiental facilitará los estudios ambientales para la consulta por parte de los interesados (incluidas las alcaldías municipales, entre otros), en casos de audiencias públicas ambientales, a partir de la fijación del edicto.

Para el seguimiento de dichos proyectos, la AA pondrá a disposición de los interesados para su consulta, copia de los actos administrativos expedidos en el marco del proceso de licenciamiento.

Respecto del principio de participación activa y eficaz de las comunidades y entidades territoriales en la toma de decisiones es importante mencionar que dicho principio se ve garantizado con los mecanismos de participación ciudadana y las acciones administrativas y judiciales contenidas en la legislación colombiana.

A manera de ejemplo, con una guía para participación ciudadana para el licenciamiento ambiental del año 2018 expedida por La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA en donde “se precisa la participación ciudadana en la elaboración de los estudios ambientales, y se unifican cuatro temas abordados en los términos de referencia: a) lo referido a quién participa en el proceso; esto es, los actores afectados por el proyecto b) los propósitos; es decir, qué debe garantizar la participación c) los aspectos metodológicos esto es, los elementos mínimos a considerar para el diseño e implementación del proceso d) los soportes, relacionados con las evidencias que documentan el proceso participativo.” Dicha guía está dirigida tanto al solicitante como a los profesionales de la autoridad ambiental que tienen a su cargo la evaluación ambiental del proyecto, obra o actividad.

Es importante mencionar que los consejos ambientales municipales, no se pueden convertir en una instancia previa para que las Autoridades Ambientales adopten en su ejercicio legítimo, las decisiones que les fueron otorgadas constitucional y legalmente para el cumplimiento de sus funciones.

De otra parte, no se considera conveniente que esta sea la única instancia de participación comunitaria, ni desconocer otras instancias que a la fecha existen, así como tampoco mencionar



El ambiente
es de todos

Minambiente

cómo será su relación con comunidades étnicas en caso de que el proyecto obra o actividad sea susceptible de la realización de otros mecanismos preexistentes como la Consulta previa.

Por último, al otorgar al Consejo la facultad de pronunciarse sobre el componente ambiental de los instrumentos de planeación local, como el Plan de Desarrollo y el POT, entre otros, se estaría duplicando el trabajo que también se hace en el consejo territorial de planeación, en tanto que dicho pronunciamiento sería sobre la obra, actividad o proyecto y su impacto en la planeación local.

Los institutos de investigación no se pueden convertir en los consultores de estos Consejos, cuando su naturaleza es justamente servir de apoyo científico a las Entidades del SINA. En otras palabras, este apoyo se puede solicitar de manera directa entre la autoridad ambiental y el instituto respectivo en caso de requerirse, sin que para ello sea necesario que medie una instancia u órgano consultivo.

Sobre la conformación o integración de los miembros del Consejo Ambiental Municipal, es claro que por la naturaleza y las funciones, no puede hacer parte de este el Director de la Corporación Autónoma Regional porque se estaría convirtiendo en juez y parte y muchas de las funciones están encaminadas a ejercer control y garantizar espacios de participación.

En este mismo sentido, no se establece en la motivación un análisis de la eficiencia del mecanismo actual lo cual podría desconocer la gestión hasta ahora realizada para fortalecer la participación creando una instancia más dentro del proceso en dos momentos diferentes, adicionalmente, es importante establecer el costo de la iniciativa (gastos de inversión y funcionamiento en que incurriría).

Cordialmente,

RICARDO JOSÉ LOZANO PICÓN
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Revisó: Oswaldo Porras / Marcela Sierra / Claudia Galvis
Consolidó: Lucía Garzón
Proyectó: Santiago Mosquera Ladeut – Silvia Pombo – Mery Toncel