**Bogotá D.C., 21 de julio de 2021**

Doctor

**JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO**

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

**REF: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY**

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley estatutaria *“Por medio de la cual se regula el derecho a la participación en el contexto de proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables y se dictan otras disposiciones”* **(Participación en contextos extractivos)**

Cordialmente,

|  |  |
| --- | --- |
| **JUAN CARLOS LOZADA VARGAS**Representante a la CámaraPartido Liberal | **JOHN JAIRO HOYOS GARCÍA**Representante a la Cámara |
| **HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ**Representante a la CámaraDepartamento del Caquetá | **JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ**Representante a la Cámara, Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa CatalinaPartido Cambio Radical |
| **JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA**Representante a la Cámara | **DAVID RACERO MAYORCA**Representante a la Cámara por BogotáCoalición Decentes |
| **ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS**Representante a la CámaraPartido Liberal | **JUANITA GOEBERTUS ESTRADA**Representante a la Cámara por Bogotá |
| **ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS**Representante a la CámaraPartido Conservador | **JULIÁN PEINADO RAMÍREZ**Representante a la CámaraDepartamento de Antioquia |
| **CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO**Representante a la CámaraPolo Democrático Alternativo | **OSCAR SÁNCHEZ LEÓN** Representante a la Cámara |
| **ALEJANDRO VEGA PÉREZ**Representante a la Cámara |  |

**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA No. \_\_\_ 2021 CÁMARA**

“Por medio de la cual se regula el derecho a la participación en el contexto de proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables y se dictan otras disposiciones”

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**DECRETA**

**TITULO I**

**DISPOSICIONES GENERALES**

**CAPÍTULO ÚNICO**

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley estatutaria tiene por objeto garantizar el derecho a la participación en los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables. Para ello desarrolla mecanismos de participación al servicio de las comunidades que habiten municipios y/o distritos en cuyo territorio se pretenda desarrollar, o se estén llevando a cabo, proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

**Artículo 2°. Principios.** El derecho a la participación en el contexto de proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables debe guiarse por los siguientes principios:

**2.1. Permanencia y gradualidad.** La aplicación de los mecanismos de participación debe estar garantizada, por parte de las autoridades públicas del orden nacional, departamental y local, en todo momento durante todas las etapas o fases de la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables. Los mecanismos de participación aplicados en cada fase o etapa deben responder a las particularidades y efectos de cada una de ellas y deben permitir dimensionar de manera diferenciada los impactos ambientales, sociales y culturales de las mismas.

Los mecanismos de convocatoria, los espacios de reunión y las metodologías participativas deben considerar y adecuarse a las características, necesidades y particularidades ambientales, culturales, sociales y económicas del territorio y de las comunidades en que pretendan desarrollarse.

**2.2. Accesibilidad y no discriminación.** El ejercicio de los mecanismos de participación debe garantizar la igualdad de las personas participantes. Para ello, las autoridades competentes según sea el caso, deben adecuar los mecanismos de convocatoria, los espacios de reunión y las metodologías participativas de manera que estos no comporten barreras que imposibiliten o dificulten el ejercicio del derecho a la participación.

No se puede impedir el acceso a estos mecanismos con base en criterios diferentes a los que esta ley determine y en ningún caso pueden imponerse barreras arbitrarias para la participación basadas en el género, la orientación sexual, la nacionalidad, la edad, la raza, la condición social, las creencias religiosas y las concepciones políticas de quienes estén habilitados para hacer parte de los espacios de participación.

**2.3. Pertinencia.** La aplicación de los mecanismos de participación debe darse antes de que la autoridad competente tome las decisiones que correspondan, según sea el caso, para cada etapa o fase del proyecto de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

**2.4. Representatividad.** Al aplicar los mecanismos de participación en cada etapa y fase de los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables se debe reconocer y vincular a las autoridades de las entidades territoriales, así como a las y los líderes sociales y comunitarios debidamente reconocidos por las comunidades.

**2.5. Incidencia.** La aplicación de los mecanismos de participación debe garantizar que las personas participantes incidan en el proceso de toma de decisión de la autoridad competente según corresponda para cada etapa y fase del proyecto de exploración y explotación de recursos naturales no renovables. Ello implica que las autoridades deben dar cuenta de los argumentos, intereses, expectativas, deseos y preocupaciones expresados por la población en los escenarios participativos que antecedieron la decisión. En el acto por medio del cual se formaliza la decisión la autoridad competente debe explicar los motivos por los cuales esas expresiones de la población fueron o no tenidas en cuenta para decidir. No se satisface el derecho a la participación si la aplicación de los mecanismos se limita a espacios de socialización e información y en el acto decisorio no se evidencia la consideración de los criterios aportados por la comunidad.

**2.6. Pluralismo.** Los mecanismos de participación y su aplicación en cada etapa o fase de los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables deben propender por vincular a todos los actores sociales afectados y que se puedan ver afectados directa o indirectamente por estos proyectos. Ello implica que cada actor social debe tener plenas garantías para expresar sus intereses, preocupaciones y argumentos respecto de los asuntos sometidos a su consideración.

**2.7. Transparencia y máxima publicidad.** Antes, durante y después de la aplicación de los mecanismos de participación y en cada etapa o fase de los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, las autoridades locales y las empresas vinculadas con los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables deben entregar a la población, garantizando su accesibilidad, toda la información necesaria para que esta participe e incida en el proceso decisorio.

**2.8. Diálogo.** Los mecanismos de participación y su aplicación en cada etapa y fase de los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables deben garantizar el intercambio abierto y permanente de información y debe velar por la libertad de expresión de todos los actores sociales involucrados.

**2.9. Buena fe.** En el desarrollo y aplicación de los mecanismos de participación de los que trata esta ley las autoridades públicas y los particulares deberán actuar de manera honesta, leal, sincera y de buena fe. Lo anterior, como garantía para evitar abusos del derecho y desviaciones de poder en el ejercicio y aplicación de los mecanismos de participación.

**2.10. Confianza.** En virtud del principio de confianza, las autoridades públicas deben preservar un comportamiento consecuente y no contradictorio frente a los particulares en todo momento y lugar con ocasión de la aplicación de los mecanismos de participación de los que trata la presente ley.

**2.11. Concertación.** Los mecanismos de participación y su aplicación deben propender por la concertación en la toma de decisiones entre las autoridades públicas del orden nacional y las autoridades locales y entre éstas y los particulares de manera que las personas puedan hacer parte de los procesos de toma de decisión respecto de los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

**2.12. Precaución y prevención.** Los mecanismos de participación y su aplicación deben propender por la protección de la diversidad e integridad del ambiente, por la garantía de los derechos fundamentales de las personas y por el bienestar animal. Se debe garantizar que con ocasión del ejercicio de estos mecanismos se conozcan los posibles daños ambientales, sociales y culturales para obrar de manera anticipada en favor del ambiente, de las personas y de los animales.

**2.13. Equidad Intergeneracional.** Los mecanismos de participación y su aplicación deben propender por garantizar que las decisiones respecto de los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables permitan preservar los recursos naturales para las generaciones futuras.

**2.14. No regresividad.** Las autoridades públicas tienen que dar razones ciertas, claras, suficientes y contundentes al adoptar cualquier decisión relacionada con los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

**2.15. Progresividad.** Los mecanismos de participación y su aplicación deben propender por avanzar en la eficacia y cobertura de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas que habitan en las zonas en que se desarrolle o se planeen desarrollar proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

**Artículo 3°. Ámbito de aplicación.** Las disposiciones de la presente ley serán aplicables a todos los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables cuyo inicio se dé luego de la entrada en vigor de la presente ley.

**Parágrafo 1.** A los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables que estén en curso al momento de la entrada en vigor de la presente ley, sólo les serán aplicables las disposiciones relativas a las etapas del proyecto que no hayan iniciado.

**Parágrafo 2.** Lo dispuesto en la presente ley no obsta para que las personas interesadas puedan hacer uso de cualquier mecanismo de participación legal y constitucionalmente reconocido en cualquier etapa o fase de los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

**Parágrafo 3.** La aplicación de los mecanismos de participación previstos en la presente ley no obsta para el desarrollo de otros escenarios y mecanismos de información, deliberación, decisión y seguimiento que existan de manera específica para cada fase de los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

**Artículo 4°. Sistema de información público sobre proyectos de explotación y exploración de recursos naturales no renovables.** En un término no mayor a un año a partir de la entrada en vigor de la presente ley, el Gobierno Nacional deberá crear y poner en funcionamiento el Sistema de Información Público de Proyectos de Explotación y Exploración de Recursos Naturales No Renovables (SIPPEERN). Este Sistema estará bajo la administración del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que será el responsable de vigilar el cumplimiento de lo previsto en el presente artículo y que podrá apropiar los recursos necesarios para su funcionamiento.

El SIPPEERN debe formar parte del Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC). El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible debe garantizar su articulación con los demás subsistemas de información que componen el SIAC.

El SIPPERN deberá contar con la información completa y actualizada de todos los proyectos de exploración y explotación de recursos del subsuelo que existan en Colombia. Como mínimo deberá contar, de manera desagregada para cada proyecto, con la siguiente información:

1. Los procesos de selección de contratistas y/o de propuestas de contratos de concesión y solicitudes de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.
2. Los contratos de concesión suscritos.
3. El Estado de avance de los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.
4. El estado de avance de los trámites y gestiones ambientales y sociales que correspondan.
5. Los impactos ambientales y sociales que se prevean como consecuencia de la actividad exploratoria y de explotación de recursos naturales no renovables.
6. Las inversiones sociales y las regalías generadas y esperadas por el proyecto.
7. Las medidas de corrección y compensación ambiental y social adecuadas al entorno y a las comunidades afectadas por el desarrollo de proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.
8. Las medidas de reparación ambiental y social ordenadas en favor de los ecosistemas y las comunidades y/o poblaciones afectadas negativamente por los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.
9. Las memorias y conclusiones de cada mecanismo y espacio de participación que con referencia al proyecto se haya realizado.
10. Todas las decisiones y actos administrativos expedidos con relación a cada proyecto en cada una de sus etapas y fases.
11. El informe de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo respecto del desarrollo de cada mecanismo de participación que haya sido aplicado durante las diferentes fases y etapas del proyecto.

**Parágrafo 1.** El SIPPEERN deberá actualizarse como mínimo una vez al mes.Si la información no está actualizada en el SIPPEERN para el momento de inicio de cada etapa o fase del proyecto de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, las autoridades ambientales competentes no otorgarán los permisos o licencias necesarios para el desarrollo de la siguiente etapa o fase del proyecto.

**Artículo 5°. Alcance de la Consulta Previa e incorporación de Consultas Universales Anticipadas en contextos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.** En el contexto de proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables la autoridad ambiental está obligada a consultar a las comunidades que habitan municipios y/o distritos en cuyo territorio se pretendan desarrollar estos proyectos. Ello, aunque las poblaciones interesadas no sean pueblos étnicos.

Las comunidades que no se identifiquen como étnicas tendrán a su servicio el mecanismo de las Consultas Universales Anticipadas. Esas consultas se desarrollarán con base en las normas que rigen a la Consulta Previa y conforme las normas especiales previstas en la presente ley. Sin perjuicio de lo anterior, la Consulta Previa y la Consulta Universal Anticipada son mecanismos diferentes e independientes.

Cuando exista presencia de comunidades étnicas en estos territorios es necesario desarrollar la Consulta Previa de forma independiente y diferenciada para esas poblaciones.

Las disposiciones para Consultas Universales Anticipadas y las demás disposiciones previstas en la presente ley no desmejoran, modifican, alteran ni afectan las garantías y disposiciones normativas relacionadas con la Consulta Previa para comunidades étnicas.

**Artículo 6°. Acompañamiento de la Procuraduría General y de la Defensoría del Pueblo.** En el desarrollo de cada mecanismo de participación previsto en la presente ley se deberá garantizar el acompañamiento de funcionarios de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo. En el marco de sus competencias, participarán como garantes y vigilarán el correcto desarrollo de los mecanismos de participación previstos en la presente ley. Podrán difundir información y solucionar las dudas que tengan los participantes y la población en general respecto de los mecanismos de participación de los que trata la presente ley.

En un término no mayor a cinco (5) días hábiles tras la celebración de cada mecanismo de participación deberán entregar a la autoridad competente del desarrollo del mecanismo de participación un informe en el que den cuenta del desarrollo del proceso, del cumplimiento de lo previsto en la presente ley y del goce efectivo del derecho a la participación.

Este informe deberá ser publicado en el SIPPEERN en un término no mayor a tres (3) días hábiles luego de que sea entregado a la autoridad competente de la realización del mecanismo de participación.

**TÍTULO II**

**MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN LA ETAPA DE EXPLORACIÓN DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES**

**CAPÍTULO I**

**MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN ANTE LA SOLICITUD DE EXPLORACIÓN DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES Y/O ANTE LA APERTURA DE CONVOCATORIA DE SELECCIÓN DE CONTRATISTAS PARA EL DESARROLLO DE ESOS PROYECTOS**

**Artículo 7°. Audiencia pública ambiental.** Siempre que la autoridad ambiental competente ordene la apertura de una convocatoria para la selección de contratistas o reciba una solicitud para la exploración de recursos naturales no renovables tiene que convocar una audiencia pública ambiental en los términos previstos por el artículo 72 de la Ley 99 de 1993 y por el Decreto 1076 de 2015 o por aquellas disposiciones que las modifiquen o deroguen.

Sin perjuicio de los dispuesto en el artículo 72 de la Ley 99 de 1993 y por el Decreto 1076 de 2015 o por aquellas disposiciones que las modifiquen o deroguen, a esta audiencia deberá convocarse a la población de los distritos y/o municipios en que converge la eventual actividad de exploración de recursos naturales no renovables.

Con veinte (20) días de antelación a la realización de la audiencia deberá estar cargada y a disposición del público en el Sistema de Información Público de Proyectos de Explotación y Exploración de Recursos Naturales No Renovables (SIPPEERN) la información sobre la(s) solicitud(es) y/o propuesta(s) de exploración. Esto debe incluir los impactos y afectaciones sociales y ambientales que se espera tener con la actividad exploratoria.

Al inicio de la audiencia deberá darse lectura de la información referida en el inciso anterior y deberá entregarse copia impresa o digital, según lo soliciten los participantes.

**Parágrafo 1.** Deberán asistir a la audiencia todos los proponentes y solicitantes de las actividades de exploración que converjan sobre el mismo territorio.

**Parágrafo 2.** La realización de la audiencia pública ambiental, en los términos descritos en esta ley, será requisito para que la autoridad ambiental competente pueda dar continuidad al proceso de selección objetiva y/o de concesión para la exploración de recursos naturales no renovables.

**Artículo 8°.** **Notificación del acta de la audiencia.** La autoridad ambiental competente notificará por aviso y de manera personal el acta de la audiencia pública de la que trata el artículo 2.2.2.4.1.14 del Decreto 1076 de 2015, a todos los participantes de la audiencia en un término de cinco (5) días hábiles siguientes a la elaboración del acta. En los casos de la notificación por aviso, esta deberá fijarse en la sede de la Alcaldía Municipal o Distrital y en la sede virtual de la respectiva entidad y deberá circularse en las radios comunitarias y medios de comunicación local.

A través de esos mismos canales de comunicación y en el mismo momento se convocará a una Consulta Universal Anticipada que deberá celebrarse dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la notificación.

La autoridad ambiental competente deberá notificar en el mismo término de cinco (5) días hábiles a la Dirección de Consulta Previa para que ésta active el proceso de convocatoria a la Consulta Universal Anticipada según lo dispuesto en el Decreto 1066 de 2015.

**Parágrafo 1.** Si alguna de las personas que intervino en la audiencia pública tiene alguna discrepancia con el contenido del acta, podrá hacerlo saber a la autoridad ambiental en un término de dos (2) días hábiles siguientes a la notificación. La autoridad ambiental deberá notificar una versión del acta con las enmiendas siempre que éstas existieren en un término de tres (3) días hábiles siguientes al día en que se cumpla el término para que la ciudadanía presente sus discrepancias con el acta original.

**Parágrafo 2°.** En los casos de que trata el parágrafo 1, la autoridad ambiental deberá repetir el proceso de notificación previsto en el primer inciso del presente artículo. La notificación del acta con enmiendas no afectará el término de treinta (30) días hábiles para la celebración de la Consulta Universal Anticipada previsto en el inciso primero del presente artículo.

**Artículo 9°. Consulta Universal Anticipada para la exploración de recursos naturales no renovables.** Notificada del acta de la audiencia pública ambiental, la Dirección de Consulta Previa deberá convocar a una Consulta Universal Anticipada dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes.

La Consulta Universal Anticipada se aplica a la población en general que habita en los municipios y/o distritos en que se pretenda realizar o en que se estén realizando proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables. Salvo por aquellas de carácter especial que se añaden en esta ley, se rige por las normas generales previstas para la Consulta Previa en el Decreto 1066 de 2015 o en aquellas normas que lo modifiquen o deroguen.

La Consulta Universal Anticipada no sustituye ni equivale a la Consulta Previa. Los pueblos étnicos deben ver garantizado su derecho a la Consulta Previa en los términos previstos en el ordenamiento jurídico, con independencia del desarrollo de Consultas Universales Anticipadas.

**Parágrafo 1.** Cuando haya presencia de comunidades étnicas en los municipios y/o distritos en cuyo territorio se pretenda realizar la exploración de recursos naturales no renovables se deberán desarrollar las Consultas Previas a las que hubiere lugar. Estas serán adicionales e independientes a la Consulta Universal Anticipada, prevista para la población en general, y se desarrollarán de conformidad con lo previsto por el Decreto 1066 de 2015 o en aquellas normas que lo modifiquen o deroguen.

**Artículo 10°. Participantes de la Consulta Universal Anticipada para la exploración de recursos naturales no renovables.** En las consultas universales anticipadas deberá permitirse la participación de todos los actores sociales e institucionales involucrados en la exploración de recursos naturales no renovables.

Además, será obligatoria la participación de todos los proponentes y/o solicitantes de las actividades de exploración que converjan sobre el mismo territorio. Será también obligatoria la participación de la autoridad ambiental competente ante la que se radicó la solicitud de exploración o que dio apertura al proceso de contratación para tal fin.

**Parágrafo 1°.** La ausencia de alguno de los proponentes o solicitantes de las actividades de exploración y/o de las autoridades ambientales competentes impedirá el desarrollo de la Consulta Universal Anticipada. A su vez, el no desarrollo de la consulta impedirá la decisión de fondo por parte de la autoridad ambiental competente sobre la concesión para la exploración de recursos naturales no renovables y/o para la elección de los contratistas para tal fin.

**Artículo 11°. Desarrollo del proceso de consulta.** El desarrollo de las consultas de las que trata la presente ley deberá seguir el proceso previsto en el Decreto 1066 de 2015 o en aquellas normas que lo modifiquen o deroguen. Sin perjuicio de lo anterior, se deberá leer en la primera reunión el acta final del proceso de audiencia pública ambiental de la que tratan los artículos 7 y 8 de esta ley.

Será requisito para el inicio del proceso de consulta que en el Sistema de Información Público de Proyectos de Explotación y Exploración de Recursos Naturales No Renovables (SIPPEERN) esté disponible el acta final con o sin enmiendas, según sea el caso, de la audiencia pública ambiental. También deberán constar en el SIPPEERN, como requisito para el inicio de la consulta, las actualizaciones o modificaciones que se hubieran realizado a los documentos de los que trata el artículo 4 de la presente ley entre la celebración de la audiencia pública ambiental y el inicio de la consulta.

Al inicio de la consulta deberá darse lectura de la información referida en el inciso anterior y deberá entregarse copia impresa o digital, según lo soliciten los participantes.

**Parágrafo 1°.** El desarrollo de la Consulta Universal Anticipada será requisito para que la autoridad ambiental competente pueda dar continuidad al proceso de selección objetiva y/o de concesión para la exploración de recursos naturales no renovables.

**Artículo 12°.** **Notificación de las conclusiones del proceso de consulta.** La Dirección de Consulta Previa deberá notificar las conclusiones del mecanismo de consulta a quienes participaron de la misma, al Concejo municipal y/o distrital y a la autoridad ambiental responsable del proceso de exploración. Para hacerlo tendrá un término no mayor a cinco (5) días hábiles tras la celebración de la Reunión de Cierre de la Consulta.

Si tras la realización de la Consulta las comunidades participantes no consensuaran el desarrollo de la actividad exploratoria, en el documento proferido por la Dirección de Consulta que recoja las conclusiones del proceso, deberá recomendar a la comunidad la convocatoria a un Cabildo Abierto para ampliar la discusión y deliberación en torno al proyecto. Esa recomendación deberá estar acompañada de un instructivo detallado sobre los requisitos para la convocatoria y desarrollo de ese mecanismo de participación.

**Parágrafo 1.** El documento del que trata el presente artículo deberá ser publicado en el Sistema de Información Público de Proyectos de Explotación y Exploración de Recursos Naturales No Renovables (SIPPEERN) por la autoridad ambiental competente en un término no mayor a tres (3) días hábiles.

**Artículo 13°. Término de oportunidad para la convocatoria al cabildo.** Las comunidades consultadas podrán, con independencia del resultado de las consultas, convocar en cualquier momento a un Cabildo Abierto en su municipio y/o distrito para ampliar la discusión y deliberación en torno al proyecto de exploración.

Si la comunidad radicara la petición de Cabildo Abierto dentro de un término de treinta (30) días tras la notificación de las conclusiones de la consulta, el agotamiento del Cabildo Abierto se convertirá en requisito sin el cual la autoridad ambiental competente no podrá dar continuidad al proceso de exploración de recursos naturales no renovables. Lo anterior, siempre que la comunidad cumpla con los requisitos para activar el Cabildo Abierto y las autoridades locales cumplan los términos previstos por la Ley 1757 de 2015 o las normas que la modifiquen o deroguen.

**Artículo 14°. Celebración de cabildo abierto.** El Cabildo Abierto se desarrollará conforme lo previsto en la Ley 1757 de 2015 o en aquellas normas que la modifiquen o deroguen. Sin perjuicio de aquello, si se solicita para discutir asuntos relacionados con la exploración de recursos naturales no renovables deberá contar con la presencia de la autoridad ambiental competente para decidir sobre el proyecto de exploración y de los proponentes o solicitantes de las actividades de exploración. En caso de haber sido convocada en los términos previstos por el inciso segundo del artículo 13 de la presente ley, la ausencia de alguno de esos actores impedirá el desarrollo del cabildo.

Con independencia del momento de su convocatoria, en caso de realizarse, el registro y memorias del evento deberán publicarse en el Sistema de Información Público de Proyectos de Explotación y Exploración de Recursos Naturales No Renovables (SIPPEERN). Esa información deberá ser publicada por la autoridad ambiental competente en un término no mayor a cinco (5) días hábiles tras la realización del cabildo.

**Artículo 15°. Agotamiento de los mecanismos de participación.** El agotamiento de la audiencia pública ambiental, de la Consulta Universal Anticipada y, cuando corresponda, del Cabildo Abierto serán requisitos sin los cuales no será posible para la autoridad ambiental competente decidir sobre la selección objetiva y/o de concesión para la exploración de recursos naturales no renovables.

**Artículo 16°. Decisión respecto de la exploración de recursos naturales no renovables.** La autoridad ambiental competente, con el fin de decidir sobre la realización de la exploración de los recursos naturales no renovables, deberá expedir un acto administrativo motivado mediante el que le comunique a la población interesada la decisión sobre el desarrollo del proyecto de exploración de recursos naturales no renovables.

Dicho acto deberá ser proferido dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la formalización del contrato de concesión con el solicitante de exploración o con el contratista que fuera seleccionado por la autoridad competente.

**Artículo 17°. Carga argumentativa sobre la decisión de continuar con el proceso de exploración de recursos naturales no renovables.** En el acto administrativo del que trata el artículo 16 de la presente ley la autoridad ambiental responsable de su expedición debe:

1. Describir las conclusiones alcanzadas tras la aplicación de cada uno de los mecanismos de participación previstos en el presente capítulo.
2. Resumir las posturas de la población frente al proyecto de exploración que fueron expresadas en los mecanismos de participación.
3. Identificar los aportes de los participantes que fueron tenidos en cuenta en el proceso de decisión sobre la continuidad del proyecto de exploración.
4. Argumentar de manera amplia y suficiente las razones que llevaron a desconocer y/o a acoger las perspectivas y posturas de las personas que hicieron parte de los diferentes espacios de participación que antecedieron la decisión.
5. Exponer las condiciones u obligaciones a las que estará sujeta la licencia, permiso o concesión, con el fin de garantizar las medidas de corrección, compensación y reparación social y ambiental a las que haya lugar, de conformidad con las preocupaciones que haya señalado la comunidad en los distintos mecanismos de participación.

**Artículo 18°. Publicación de la decisión respecto de la exploración de recursos naturales no renovables.** El acto administrativo del que trata el artículo 16 de la presente ley deberá ser publicado en la sede física y virtual de la alcaldía municipal o distrital y del Concejo. Allí deberá permanecer al menos durante noventa (90) días calendario.

El referido acto administrativo deberá ser enviado a las radios comunitarias y a los medios de comunicación locales para su difusión. Su difusión no generará costo alguno. Para ello la autoridad ambiental tendrá dos (2) días hábiles a partir de expedido el acto.

Contra ese acto administrativo no proceden recursos

**Parágrafo 1.** La población que habita en los municipios y/o distritos en cuyo territorio se aprobó el proyecto de exploración de recursos naturales no renovables podrá solicitar la aclaración del acto administrativo del que trata el artículo 16 de la presente ley en cualquier momento por medio de un derecho de petición.

**Artículo 19°. Aplicación progresiva de estas disposiciones.** Las disposiciones del presente capítulo serán aplicables únicamente a los proyectos de exploración de recursos naturales no renovables cuya convocatoria o solicitud se dé con posterioridad a la entrada en vigor de la presente ley.

 **CAPÍTULO II**

**MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DURANTE LA EXPLORACIÓN DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES**

**Artículo 20°. Oportunidad de aplicación de los mecanismos de participación.** Los mecanismos de participación de los que trata el Capítulo I del Título II de la presente ley deberán ser aplicados al menos una vez cada uno durante la etapa de exploración.

La audiencia pública ambiental debe ser convocada por la autoridad ambiental con anterioridad al inicio de cada fase de la exploración.

La autoridad ambiental competente debe convocar a una Consulta Universal Anticipada durante el desarrollo de la última fase de exploración una vez esté claro que el proyecto continuará hacia una etapa de explotación de recursos naturales no renovables. En ese escenario una vez culminada la consulta, el consejo municipal y/o distrital según corresponda deberá convocar a un Cabildo Abierto preparatorio para la etapa de explotación.

**Artículo 21°. Audiencia pública ambiental en fases de exploración.** Previo inicio de cada una de las fases previstas como constitutivas de la etapa de exploración se deberá desarrollar una audiencia pública en los términos previstos en el Título II de la presente ley.

**Parágrafo 1.** La autoridad ambiental competente debe convocar a la población de los distritos y/o municipios en que converge la actividad de exploración de recursos naturales no renovables y a los terceros interesados en el desarrollo del proyecto. Será obligatoria la participación para la(s) empresa(s) y ejecutores responsables de la fase de exploración de recursos naturales no renovables. Su inasistencia impide el desarrollo de la audiencia y sin su presencia no se tendrá por agotado el mecanismo de participación.

**Parágrafo 2.** El agotamiento de este mecanismo de participación será requisito para que la autoridad ambiental y las empresas involucradas puedan proseguir con el desarrollo de las fases siguientes de la etapa de exploración.

**Parágrafo 3.** Al inicio de cada audiencia se dará lectura y se entregará a los participantes una copia física o digital del documento preparado por la autoridad ambiental convocante en que consten las conclusiones en materia de impactos ambientales y sociales de la fase previa y un estimativo de los impactos de la fase siguiente.

En todas las audiencias las empresas, en conjunto con la autoridad ambiental competente, deben informar a los participantes de la audiencia las medidas de prevención, atención y reparación para evitar, controlar y reparar eventuales afectaciones sociales y ambientales que pudieran causarse en la siguiente fase de la exploración.

En la primera audiencia celebrada en la etapa de exploración se dará lectura al acto administrativo que aprobó el desarrollo de dicha etapa.

**Parágrafo 4.** La información de la que tratan los parágrafos anteriores debe estar publicada y disponible para consulta en el Sistema de Información Público de Proyectos de Explotación y Exploración de Recursos Naturales No Renovables (SIPPEERN). Dicha publicación debe darse por parte de la autoridad ambiental en asocio con las empresas al menos con veinte (20) días hábiles de anterioridad a la celebración de la audiencia.

**Parágrafo 5.** Los mecanismos de publicidad, notificación y enmienda de las actas de las audiencias públicas previstos en el Capítulo I de este Título serán aplicables para todas las audiencias que se celebren durante la etapa de exploración.

**Parágrafo 6.** Sólo cuando se trate de la audiencia preparatoria para la última fase de la etapa de exploración se deberá seguir el procedimiento previsto para convocar inmediatamente a la Consulta Universal Anticipada de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 7 y 8 de la presente ley.

**Artículo 22°. Consulta en fases de exploración.** En caso de que la población decida convocar a Consulta Universal Anticipada en otro momento de la fase de exploración diferente al previsto en el artículo anterior, podrá hacerlo. En ese caso, la Consulta se regirá por las disposiciones previstas en el Capítulo I del Título II de la presente ley.

**Artículo 23°. Consulta Universal Anticipada en fases de exploración.** La autoridad ambiental, luego de publicar el acta de la audiencia pública ambiental desarrollada antes del inicio de la última fase de la etapa de exploración, tiene que convocar a la Consulta Universal Anticipada para el cierre de la fase de explotación.

Serán aplicables las mismas normas previstas para el desarrollo de la Consulta Universal Anticipada en el Capítulo I del Título II de la presente ley.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Consulta tendrá por objeto indagar por la opinión de la población respecto del desarrollo de la etapa de explotación del proyecto. Con independencia de la posición de la comunidad respecto del desarrollo del proceso de explotación la Dirección de Consulta Previa deberá seguir el mismo proceso previsto en el parágrafo primero del artículo 12 de la presente ley. Además, tendrá que remitir copia de lo actuado al Concejo Municipal y/o Distrital según corresponda.

**Artículo 24°. Cabildo Abierto preparatorio para la fase de explotación.** De manera extraordinaria el Concejo Municipal y/o Distrital, según corresponda, está obligado a convocar a un Cabildo Abierto preparatorio para la fase de exploración. Deberá hacerlo dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la recepción del documento con las conclusiones de la Consulta Universal Anticipada remitido por la Dirección de Consulta Previa.

El mecanismo de cabildo abierto se regirá, salvo las disposiciones especiales contenidas en los siguientes artículos por lo dispuesto en la Ley 1757 de 2013 o en aquellas normas que la modifiquen o deroguen.

**Artículo 25°. Participantes del Cabildo Abierto preparatorio para la fase de explotación.** Se debe propender por la participación plural y diversa de la sociedad civil con el ánimo de contar con tantas posturas sobre el desarrollo de la etapa de explotación como sea posible. Sin embargo, la participación de la población civil es voluntaria.

Es obligatoria la participación de la autoridad ambiental competente para decidir sobre el proyecto de exploración y de explotación y de las empresas vinculadas con el proyecto tanto en su fase de exploración como de explotación.

La ausencia de los actores a los que hace referencia el inciso anterior imposibilita el desarrollo del cabildo que deberá ser convocado nuevamente por el Concejo Municipal y/o Distrital hasta que pueda desarrollarse con la presencia de las referidas autoridades y particulares. En tanto ello no ocurra no podrá tenerse por agotado el mecanismo de participación y no se podrá dar inicio a la etapa de explotación.

**Artículo 26°. Asuntos del Cabildo y contenidos mínimos por discutir.** Las autoridades estatales vinculadas con la etapa de exploración, así como las empresas encargadas de desarrollar esas actividades deben informar al inicio del cabildo sobre:

1. La identificación de impactos ambientales y sociales generados durante la etapa de exploración y los que se espera que cause la etapa de explotación.
2. La formulación de medidas de corrección y compensación ambientales y sociales al entorno y a las comunidades afectadas y su aplicación durante la etapa de exploración. Se deben precisar las medidas que se prevén en caso de afectaciones durante la etapa de explotación.
3. Las medidas de reparación ambientales y sociales adoptadas durante la etapa de exploración en caso de haber sido procedentes y las que se imaginan como posibles atendiendo a las posibles afectaciones que se causen durante la etapa de explotación.

La sociedad civil tendrá oportunidad de deliberar sobre lo expresado por las autoridades ambientales y las empresas en cada uno de los 3 ejes referidos en el primer inciso de este artículo. Podrán interpelar las versiones dadas por las autoridades y las empresas y expresar propuestas y preocupaciones sobre esas tres temáticas.

El Concejo municipal y/o distrital podrá expresar sus consideraciones y propuestas. Al final del cabildo el Concejo no tendrá poder decisorio sobre el desarrollo de la etapa de explotación, pero sí deberá consignar las conclusiones del espacio que servirán como insumo a la autoridad ambiental competente para decidir sobre el particular.

Las conclusiones del Cabildo también deberán ser tenidas en cuenta por la autoridad ambiental al consensuar o imponer a la empresa, según corresponda, acuerdos para el manejo y prevención de los riesgos de impactos ambientales y sociales durante la explotación y/o para sancionar los daños causados a la población y al ambiente durante la exploración.

**Artículo 27°. Publicidad de las conclusiones del Cabildo Abierto preparatorio para la etapa de explotación.** El Concejo municipal y/o distrital según sea el caso debe publicar en su sede física y virtual las conclusiones del Cabildo. Deberá difundir el contenido en las emisoras de radio comunitarias y en los medios de prensa locales para su amplia difusión.

Tendrá que hacer llegar copia de las conclusiones a las autoridades ambientales competentes y a las empresas que debieron hacer parte del Cabildo conforme lo dispuesto en esta ley. Para ello tendrá ocho (8) días calendario desde la culminación del Cabildo.

Una vez la obligación de publicidad se haya cumplido se tendrá por agotado el mecanismo de Cabildo Abierto preparatorio para la etapa de explotación y luego de ello podrá darse por terminada la última fase de la etapa de exploración.

**Artículo 28°. Decisión respecto de la explotación de recursos naturales no renovables.** La autoridad ambiental competente para dar inicio a la etapa de explotación de los recursos naturales no renovables deberá expedir un acto administrativo motivado mediante el que le comunique a la población interesada la decisión sobre el desarrollo del proyecto de explotación de recursos naturales no renovables.

Dicho acto deberá ser proferido dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la culminación de la última fase de la etapa de exploración.

**Artículo 29°. Carga argumentativa sobre la decisión de continuar con la etapa de explotación de recursos naturales no renovables.** En el acto administrativo del que trata el artículo anterior la autoridad ambiental responsable de su expedición debe:

1. Describir las conclusiones alcanzadas tras la aplicación de cada uno de los mecanismos de participación previstos en el presente capitulo.
2. Resumir las posturas de la población frente al proyecto de exploración y de explotación que fueron expresadas en los mecanismos de participación.
3. Identificar los aportes de los participantes que fueron tenidos en cuenta en el proceso de decisión sobre la continuidad del proyecto en etapa de explotación.
4. Argumentar de manera amplia y suficiente las razones que llevaron a desconocer y/o a acoger las perspectivas y posturas de las personas integrantes de la sociedad civil que hicieron parte de los diferentes espacios de participación que antecedieron la decisión.
5. Exponer las condiciones u obligaciones a las que estará sujeta la licencia, permiso o concesión, con el fin de garantizar las medidas de corrección, compensación y reparación social y ambiental a las que haya lugar, de conformidad con las preocupaciones que haya señalado la comunidad en los distintos mecanismos de participación.

**Artículo 30°. Publicación de la decisión respecto de la explotación de recursos naturales no renovables.** El acto administrativo del que trata el artículo 28 de la presente ley deberá ser publicado en la sede física y virtual de la alcaldía municipal o distrital y del Concejo. Allí deberá permanecer al menos durante noventa (90) días calendario.

El referido acto administrativo deberá ser enviado a las radios comunitarias y a los medios de comunicación locales para su difusión. Su difusión no generará costo alguno. Para ello la autoridad ambiental tendrá dos (2) días hábiles a partir de la expedición del acto.

Contra ese acto administrativo no proceden recursos.

**Parágrafo 1.** La población que habita en los municipios y/o distritos en cuyo territorio se aprobó el proyecto de explotación de recursos naturales no renovables podrá solicitar la aclaración del acto administrativo del que trata el artículo 28 de la presente ley en cualquier momento por medio de un derecho de petición.

**Artículo 31. Aplicación progresiva de estas disposiciones.** Las disposiciones del presente capítulo serán aplicables únicamente a las fases de la etapa de exploración de recursos naturales no renovables que inicien con posterioridad a la entrada en vigor de la presente ley.

**TÍTULO III**

**MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN ETAPA DE EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES**

**CAPÍTULO ÚNICO**

**Artículo 32°. Oportunidad de aplicación de los mecanismos de participación.** La audiencia pública ambiental debe ser convocada por la autoridad ambiental competente con anterioridad al inicio de cada fase de la etapa de explotación.

La autoridad ambiental competente debe convocar a una Consulta Universal Anticipada de carácter especial durante el desarrollo de la última fase de explotación como requisito para poder dar por terminado el proyecto de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

**Artículo 33°. Audiencia pública ambiental en fases de explotación.** Previo inicio de cada una de las fases previstas como constitutivas de la etapa de explotación se deberá desarrollar una audiencia pública en los términos previstos en el Título II de la presente ley.

**Parágrafo 1.** La autoridad ambiental competente debe convocar a la población de los distritos y/o municipios en que converge la actividad de explotación de recursos naturales no renovables y a los terceros interesados en el desarrollo del proyecto. Será obligatoria la participación para la(s) empresa(s) y ejecutores responsables de la fase de explotación de recursos naturales no renovables. Su inasistencia impide el desarrollo de la audiencia y sin su presencia no se tendrá por agotado el mecanismo de participación.

**Parágrafo 2.** El agotamiento de este mecanismo de participación será requisito para que la autoridad ambiental y las empresas involucradas puedan proseguir con el desarrollo de las fases siguientes de la etapa de explotación.

**Parágrafo 3.** Al inicio de cada audiencia se dará lectura y se entregará a los participantes una copia física o digital del documento preparado por la autoridad ambiental convocante en que consten las conclusiones en materia de impactos ambientales y sociales de la fase previa y un estimativo de los impactos de la fase siguiente.

En todas las audiencias las empresas, en conjunto con la autoridad ambiental competente, deben informar a los participantes de la audiencia las medidas de prevención, atención y reparación para evitar, controlar y reparar eventuales afectaciones sociales y ambientales que pudieran causarse en la siguiente fase de la explotación.

En la primera audiencia celebrada en la etapa de explotación se dará lectura al acto administrativo que aprobó el desarrollo de dicha etapa.

**Parágrafo 4.** La información de la que tratan los parágrafos anteriores debe estar publicada y disponible para consulta en el Sistema de Información Público de Proyectos de Explotación y Exploración de Recursos Naturales No Renovables (SIPPEERN). Dicha publicación debe darse por parte de la autoridad ambiental en asocio con las empresas al menos con veinte (20) días hábiles de anterioridad a la celebración de la audiencia.

**Parágrafo 5.** Los mecanismos de publicidad, notificación y enmienda de las actas de las audiencias públicas previstos en el Capítulo II de la presente ley serán aplicables para todas las audiencias que se celebren durante la etapa de explotación.

**Parágrafo 6.** Sólo cuando se trate de la audiencia preparatoria para la última fase de la etapa de explotación se deberá seguir el procedimiento previsto para convocar inmediatamente a la Consulta Universal Anticipada de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 7 y 8 de la presente ley.

**Artículo 34°. Consulta Universal Anticipada en fases de explotación.** En caso de que la población decida convocar a Consulta Universal Anticipada en otro momento de la fase de explotación diferente al previsto en el artículo anterior podrá hacerlo. En ese caso, la Consulta se regirá por las disposiciones previstas en el Capítulo I del Título II de la presente ley.

**Artículo 35°. Consulta Universal Anticipada preparatoria para el cierre del proyecto y de la fase de explotación.** La autoridad ambiental, luego de publicar el acta de la audiencia pública ambiental desarrollada antes del inicio de la última fase de la etapa de explotación, tiene que convocar a la Consulta Universal Anticipada para el cierre de la fase de explotación.

Serán aplicables las mismas normas previstas para el desarrollo de la Consulta Universal Anticipada en el Título II de la presente ley.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Consulta tendrá por objeto revisar de manera conjunta entre autoridad ambiental, empresas y población civil los impactos ambientales y sociales del proyecto de exploración y explotación de recursos naturales y la afectación que sufrió la población y el ambiente con ocasión de la referida actividad. En consecuencia, este espacio de Consulta pretende establecer compromisos entre las partes para reparar el daño causado.

Una vez esté claro el balance y los compromisos de los que trata el inciso anterior, en desarrollo de la Consulta Universal Anticipada preparatoria para el cierre del proyecto y la fase de explotación, se deberá hacer seguimiento a los compromisos y acreditar el cumplimiento de los mismos para poder proceder con el cierre del proyecto de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

**Artículo 36°. Asuntos de la consulta y contenidos mínimos por discutir.**

Las autoridades estatales vinculadas con la totalidad del proyecto de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, así como las empresas encargadas de desarrollar esas actividades deben informar al inicio del espacio de Consulta sobre:

1. La identificación de impactos ambientales y sociales generados durante la totalidad del proyecto.
2. La formulación de medidas de corrección y compensación ambiental y social al entorno y a las comunidades afectadas. Se deben precisar los cronogramas, mecanismos y garantías para el cumplimiento de esas medidas.
3. Las medidas de reparación ambiental y social adoptadas durante la etapa de explotación en caso de haber sido procedentes y las que se imaginan como posibles atendiendo a las posibles afectaciones que hayan identificado.

La sociedad civil tendrá oportunidad de deliberar sobre lo expresado por las autoridades ambientales y las empresas en cada uno de los 3 ejes referidos en el primer inciso de este artículo. Podrán interpelar las versiones dadas por las autoridades y las empresas y expresar propuestas y preocupaciones sobre esas tres temáticas.

La sociedad civil tendrá al menos treinta (30) días calendario para consolidar contra propuestas de medidas de corrección, compensación y/o reparación y para proponer mecanismos y garantías que les den confianza sobre el cumplimiento de las obligaciones de las empresas.

Las autoridades ambientales competentes podrán expresar sus consideraciones y propuestas y deberán advertir la viabilidad o imposibilidad jurídica de las estrategias expresadas por empresas y sociedad civil.

Las conclusiones de la Consulta también deberán ser tenidas en cuenta por la autoridad ambiental al consensuar o imponer a la empresa, según corresponda, medidas de compensación, corrección o reparación por las afectaciones causadas.

**Artículo 37°. Publicidad de las conclusiones de la Consulta Universal Anticipada preparatoria para el cierre del proyecto y de la etapa de explotación.** La Dirección de Consulta Previa debe enviar a la autoridad ambiental y a las autoridades locales las conclusiones de la Consulta. Estas a su vez deben publicar las conclusiones en su sede física y virtual. Tienen que difundir el contenido en las emisoras de radio comunitarias y en los medios de prensa locales para su amplia difusión.

La Dirección de Consulta Previa también deberá hacer llegar copia de las conclusiones a las empresas que debieron participar en la Consulta conforme lo dispuesto en esta ley. Para ello tendrá ocho (8) días calendario.

No se tendrá por agotado el mecanismo de Consulta Universal Anticipada en tanto no se acredite el cumplimiento de los compromisos suscritos en la misma en lo relacionado con los mecanismos de compensación, corrección y/o reparación en favor de las comunidades afectadas por el proyecto de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

**Artículo 38°. Seguimiento y acreditación al cumplimiento de los acuerdos suscritos entre la población afectada y las empresas responsables.** El Comité de Seguimiento a los compromisos adquiridos por las partes en la Consulta deberá realizar el seguimiento a su cumplimiento y acreditar el mismo una vez ocurra. En ese momento deberá citar a las partes a una Reunión de Cierre de la Consulta conforme lo dispuesto en el Decreto 1066 de 2015 o la norma que lo modifique o derogue.

Celebrada la reunión de Cierre de Consulta podrá darse por agotado el mecanismo de participación y la autoridad ambiental competente podrá proceder a dar por terminada la etapa de explotación.

**Artículo 39°. Decisión respecto del cierre del proyecto y de la etapa de explotación de recursos naturales no renovables.** La autoridad ambiental competente para finalizar la etapa de explotación de los recursos naturales no renovables deberá expedir un acto administrativo motivado mediante el que le comunique a la población interesada la decisión sobre el cierre del proyecto de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

Dicho acto deberá ser proferido dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la culminación de la última fase de la etapa de exploración.

**Artículo 40°. Publicación de la decisión respecto del cierre del proyecto y de la etapa de explotación de recursos naturales no renovables.** El acto administrativo del que trata el artículo anterior deberá ser publicado en la sede física y virtual de la alcaldía municipal o distrital, del Concejo y de la autoridad ambiental decisora. Allí deberá permanecer al menos durante noventa (90) días calendario.

El referido acto administrativo deberá ser enviado a las radios comunitarias y a los medios de comunicación locales para su difusión. Su difusión no generará costo alguno. Para ello la autoridad ambiental tendrá dos (2) días hábiles a partir de la expedición del acto.

Contra ese acto administrativo no proceden recursos.

**Parágrafo 1.** La población que habita en los municipios y/o distritos en cuyo territorio se desarrolló el proyecto de exploración y explotación de recursos naturales no renovables podrá solicitar la aclaración del acto administrativo del que trata el artículo 39 de la presente ley en cualquier momento por medio de un derecho de petición.

**Artículo 41°. Aplicación progresiva de estas disposiciones.** Las disposiciones del presente Capítulo serán aplicables únicamente a los proyectos de explotación de recursos naturales no renovables que inicien con posterioridad a la entrada en vigor de la presente ley.

**Artículo 42°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

|  |  |
| --- | --- |
| **JUAN CARLOS LOZADA VARGAS**Representante a la CámaraPartido Liberal | **JOHN JAIRO HOYOS GARCÍA**Representante a la Cámara |
| **HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ**Representante a la CámaraDepartamento del Caquetá | **JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ**Representante a la Cámara, Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa CatalinaPartido Cambio Radical |
| **JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA**Representante a la Cámara | **DAVID RACERO MAYORCA**Representante a la Cámara por BogotáCoalición Decentes |
| **ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS**Representante a la CámaraPartido Liberal | **JUANITA GOEBERTUS ESTRADA**Representante a la Cámara por Bogotá |
| **ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS**Representante a la CámaraPartido Conservador | **JULIÁN PEINADO RAMÍREZ**Representante a la CámaraDepartamento de Antioquia |
| **CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO**Representante a la CámaraPolo Democrático Alternativo | **OSCAR SÁNCHEZ LEÓN** Representante a la Cámara |
| **ALEJANDRO VEGA PÉREZ**Representante a la Cámara |  |

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

1. **OBJETO DE LA LEY**

La presente ley estatutaria tiene por objeto garantizar el derecho a la participación en los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables. Para ello desarrolla mecanismos de participación al servicio de las personas que habiten municipios y/o distritos en cuyo territorio se pretenda desarrollar o se estén llevando a cabo proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

1. **FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL PROYECTO**

**2.1. CONSTITUCIONALES**

**Artículo 1°.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

**Artículo 2°.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

**Artículo 7°.** El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

**Artículo 8°.** Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

**Artículo 40.2°.** Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: (...) 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.

**Artículo 79°.** Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

 Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

**Artículo 80°.** 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.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

**Artículo 95.5°.** La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano: (...) 5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país;

**Artículo 95.8°.** La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano: (…) 8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.

**Artículo 103.** Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

**Artículo 332.** El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.

**Artículo 360.** La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables.

Mediante otra ley, a iniciativa del Gobierno, la ley determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías.

**2.2. LEGALES**

**Ley 23 de 1973.** “Por el cual se conceden facultades extraordinarias al presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones.”

Esta ley busca la protección del medio ambiente a través de la prevención y el control de la contaminación del mismo de modo que se mejore, conserven y restauren los recursos naturales renovables. Por otro lado, reconoce al medio ambiente como un patrimonio común y entiende que el agua, el aire y el suelo son bienes contaminables.

**Ley 11 de 1986.** “Por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales”.

Esta ley es precursora en el reconocimiento del derecho a la participación en el ámbito municipal.

**Ley 21 de 1991.** “Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76ª. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989”.

Esta ley busca adoptar el Convenio 169 sobre poblaciones indígenas y tribuales adoptada por la OIT, el cual establece mecanismos para la garantía de los derechos de los miembros de los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial; en temas como tierras, condiciones de empleo, formación profesional, artesanía e industrias rurales, educación entre otras.

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

Esta ley establece los principios generales de la política ambiental colombiana, se establecen los principios generales ambientales y regula el Ministerio y los Institutos de carácter científico que tienen como función fomentar el desarrollo y difusión de los conocimientos, valores y tecnologías sobre el manejo ambiental y de recursos naturales, de las culturas indígenas y demás recursos étnicos. Define las autoridades ambientales y el Sistema Nacional Ambiental.

A su vez, reconoce y regula varios mecanismos de participación administrativa dentro de los que se encuentran la audiencia pública ambiental, la intervención en los procedimientos administrativos ambientales, el derecho de petición y la consulta previa para pueblos indígenas y otras comunidades étnicas.

**Ley 134 de 1994** “por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.”

La presente ley regula la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto, entre otros.

**Ley 685 de 2001** “Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.”

Esta ley busca regular las actividades de explotación de recursos mineros de propiedad estatal y privada de modo que se realicen en consonancia con los principios y normas relacionadas con la explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente. A su vez establece un marco de regulación a las relaciones jurídicas del Estado con los particulares y las de estos entre sí, por causa de los trabajos y obras de la industria minera en sus fases de prospección, exploración, construcción y montaje, explotación, beneficio, transformación, transporte y promoción de los minerales que se encuentren en el suelo o el subsuelo, ya sean de propiedad nacional o de propiedad privada.

**Ley 1757 de 2015.** “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.”

Esta ley es de especial relevancia por la Estatutaria en materia de mecanismos de participación democrática en un sentido general. Entre otras reglamenta el cabildo abierto.

**2.3. DECRETOS**

**Decreto Ley 2811 de 1974.** “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.”

El presente decreto tiene la función de crear el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, a través del cual se reconoce el ambiente como patrimonio común y por esto, tiene como objeto la regulación de la conducta humana, individual y colectiva respecto al ambiente y los recursos naturales renovables con la finalidad de garantizar la preservación y manejo de los recursos naturales renovables que también son de utilidad pública e interés social.

**Decreto-Ley 3573 de 2011.** “Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- y se dictan otras disposiciones.”

El presente decreto tiene como objeto la creación de un organismo técnico con autonomía administrativa y financiera que se encargue del estudio, aprobación y expedición de licencias, permisos y trámites ambientales que contribuirá a mejorar la eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión ambiental y al desarrollo sostenible.

**Decreto 1076 de 2015.** "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible"

El presente decreto busca compilar y racionalizar las normas de carácter reglamentario que rigen el sector Ambiente y Desarrollo Sostenible y contar con un instrumento jurídico único para el mismo.

**2.4 JURISPRUDENCIALES**

**2.4.1. CORTE CONSTITUCIONAL**

Desde 1994 la Corte Constitucional ha desarrollado de manera amplia la relevancia de los mecanismos de participación ciudadana como desarrollo del mandato del Constituyente Primario. En la sentencia **C-089 de 1994** expresó:

*"El fortalecimiento y la profundización de la democracia participativa fue el designio inequívoco de la Asamblea Nacional Constituyente, luego traducido en las disposiciones de la Carta Política que ahora rige el destino de Colombia y de las que se infiere el mandato de afianzar y extender la democracia tanto en el escenario electoral como en los demás procesos públicos y sociales en los que se adopten decisiones y concentren poderes que interesen a la comunidad por la influencia que puedan tener en la vida social y personal.”*

Así, la Corporación en Sentencia **C-180 de 1994** analizó los mecanismos de participación ciudadana como una extensión o fortalecimiento del sistema democrático que rigen el Estado Colombiano:

*“En materia del ejercicio del poder político y social por parte de las personas, la Constitución de 1991 representa la transferencia de extensas facultades a los individuos y grupos sociales. El derecho a la igualdad, la libertad de expresión, el derecho de petición, el derecho de reunión, el derecho de información o el derecho de acceder a los documentos públicos, entre otros, permiten a los ciudadanos una mayor participación en el diseño y funcionamiento de las instituciones públicas. Los mecanismos de protección de los derechos fundamentales por su parte han obrado una redistribución del poder político en favor de toda la población con lo que se consolida y hace realidad la democracia participativa.”*

En esta misma providencia, además, la Corte ligó el principio de participación con los principios de pluralismo, tolerancia, protección de derechos y libertades y la responsabilidad con el desarrollo colectivo de los ciudadanos:

*“El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades, así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo. El concepto de democracia participativa lleva ínsita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional.”*

Posteriormente en Sentencia **C-1338 de 2000** la Corte determinó que la participación ciudadana es un derecho - deber para los ciudadanos y atañe a todos los ámbitos de la vida individual, familiar, social y comunitaria. Por esto, señaló que la participación ciudadana:

*“Mirada desde el punto de vista de la dogmática constitucional, la participación ciudadana es un principio fundamental que ilumina todo el actuar social y colectivo en el Estado social de derecho, y que, en relación con el régimen constitucional anterior, persigue un incremento histórico cuantitativo y cualitativo de las oportunidades de los ciudadanos de tomar parte en los asuntos que comprometen los intereses generales. Por ello mismo, mirada desde el punto de vista del ciudadano, la participación democrática es un derecho-deber, toda vez que le concede la facultad y a la vez la responsabilidad de hacerse presente en la dinámica social que involucra intereses colectivos. Esa facultad no se circunscribe a los procesos propiamente políticos, y su ejercicio debe estar* *adecuadamente garantizado, pues así lo exigen las mismas normas superiores.”*

En Sentencia **T-637 de 2001** la Corte explicó cómo la participación ciudadana consagrada en la Constitución Política de 1991 redefinió lo que significa ser ciudadano ya que:

*“En la democracia participativa, hay una concepción por completo contraria a la que expresa Montesquieu acerca del ciudadano y de su papel en la vida pública. En este sistema, en lugar de desconfiarse del ciudadano, éste goza de plena confianza, lo cual se manifiesta en el derecho que se le otorga de participar en los procesos decisorios públicos que habrán de afectarlo, pues se entiende que es el ciudadano quien en realidad sabe cuáles son sus necesidades y, en esa medida, cuáles las prioridades en la distribución de recursos escasos y, además, tiene mayor interés en obtener los resultados perseguidos.”*

Continuando con el desarrollo jurisprudencial, en la sentencia **C-123 de 2014** la Corte resaltó la relevancia de la participación ciudadana en casos de explotación minera y la toma de decisiones respecto a la explotación de los suelos. En dicha providencia se discutió el alcance de las disposiciones constitucionales sobre la necesaria participación de las entidades municipales y distritales en los casos donde se tuviera que decidir sobre la extracción de recursos del suelo, propiedad del Estado. Por lo anterior, sobre el ordenamiento territorial determinó:

*“Al ser estos los aspectos que Constitución y ley entienden que conforman el ordenamiento territorial, se evidencia la trascendencia de la función asignada a concejos distritales y municipales por los artículos 311 y 313 numeral 7, lo relevante que resulta la participación en la reglamentación de los usos del suelo por parte de estas autoridades y lo fundamental que es que en un Estado unitario, con autonomía de sus entidades territoriales y que adopta como pilar fundamental la participación de sus habitantes en las decisiones que los afectan, se entienda el papel de estas corporaciones como un elemento identificador de la esencia y determinador del desarrollo práctico del régimen territorial previsto por la Constitución.”*

Por otro lado, en Sentencia **C-298 de 2016** la Corte explicó la relación existente entre el derecho constitucional que tienen todos los ciudadanos a tener un ambiente sano, la posibilidad de participar en asuntos que pongan en peligro la garantía de dicho derecho y la regulación sobre emisión de licencias ambientales. Señaló, de acuerdo con la Carta Política, que:

*“Según el artículo 79 de la Constitución Política “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”.*

*El criterio que ha sostenido la Corte, se ajusta a reconocer que del artículo 79 de la Constitución, se desprende el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica. En este sentido, se ha sostenido que la licencia ambiental es un mecanismo jurídico de especial importancia para el cumplimiento del mandato constitucional derivado del artículo 79, dentro de lo cual debe incluirse la garantía de participación de las comunidades durante el eventual trámite de las licencias ambientales, pues el licenciamiento de la intervención en un determinado territorio con posibles consecuencias ambientales, sin lugar a dudas es una de las decisiones que las afectan.*

*De ahí que en la Sentencia C-746 de 2012, se haya precisado que “En efecto, es la licencia la figura jurídica que permite armonizar los mandatos constitucionales de protección de los recursos naturales, con los contenidos protegidos de los derechos individuales y colectivos previstos en el Texto Superior”. Pues ciertamente, es el proceso de licenciamiento ambiental el espacio en el cual las comunidades o posibles afectados por una intervención, obra, proyecto o actividad que se pretende realizar, tienen la posibilidad de participar y ser escuchados. Motivo por el cual las comunidades se encuentran legitimadas para participar en este tipo de decisiones que puedan afectarlas y como expresión de su deber constitucional, deben colaborar en la efectiva conservación de los bienes ambientales.”*

En sentencia **T-361 de 2017** la Corte resaltó que

*“no pueden existir espacios vedados para la participación ciudadana en las decisiones que afectan a la comunidad. Así, se protege ese derecho en determinaciones de la administración que van más allá de la representación, de la toma de decisiones colectivas mediante mecanismos de participación del artículo 102 superior y de la formulación de acciones constitucionales. Ello sucede en la construcción e implementación de acciones afirmativas, en el ejercicio del control político, en el procedimiento de decisiones que restringen derechos fundamentales, o normatividades regulatorias de desarrollo, construcción de políticas sociales o de distribución de recursos etc, es decir, en una participación administrativa. La maximización de la intervención de la población se justifica en que la eficacia de la administración también depende de la materialidad de la participación del pueblo, por eso, ésta debe ser activa, real y efectiva, al punto que no se limita a obtener información sobre los asuntos públicos. La Constitución de 1991 quiso que el ciudadano se apropiara de la satisfacción de sus necesidades, de ahí que entregó amplias facultades a la colectividad con el fin de que su voz fuese escuchada por las autoridades.”*

En la referida decisión la Corte analizó la participación ciudadana en temas ambientales destacando la especial relación que guarda esta temática con el desarrollo del ciudadano en tanto la participación ciudadana como principio se fundamenta necesariamente en el interés por el territorio y lo que rodea al individuo. Así, las decisiones deben ser tomadas en conjunto y con participación de diferentes sujetos, reconociendo que:

*“La participación de la sociedad en materia ambiental es un elemento central para la obtención de un orden justo, puesto que la intervención de las personas es una condición imprescindible para alcanzar la sostenibilidad de los ecosistemas y la distribución equitativa de recursos naturales. El futuro del planeta no puede quedar de manera exclusiva en manos de las personas que se concentran en explotar económicamente el ambiente o en quienes soslayan el carácter finito de este. En realidad, ese destino debe incluir a la comunidad que se ve afectada por ese uso colectivo que debe concientizarse de la conservación de los recursos naturales.*

Finalmente, en la sentencia **SU-095 de 2018** la Corte realizó un análisis juicioso sobre la toma de decisiones respecto a la exploración y explotación de recursos naturales no renovables del subsuelo y cómo deben concurrir las autoridades nacionales y las autoridades territoriales para la determinación y adopción de estas.

En la decisión, la Corte enuncia los mecanismos de participación ciudadana existentes y además aclaró que

*“esta lista no es taxativa, y que el Legislador por potestad constitucional podrá adoptar nuevos mecanismos para permitir la participación ciudadana”*

Sin embargo, luego de reconocer la existencia de diversos mecanismos de participación adujo que en el contexto de los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables esa participación no estaba garantizada. Al respecto señaló:

*“las autoridades estatales competentes en otorgar un título minero o conceder un contrato de concesión, han fortalecido los espacios de participación y socialización en la etapa precontractual y contractual. Igualmente se han garantizado escenarios de concertación con las entidades territoriales, con el fin de que se conozcan los proyectos que se ejecutaran en determinados territorios y se tenga en cuenta los intereses de las autoridades locales. No obstante, estos instrumentos no están regulados adecuadamente mediante leyes estatutarias, ni son lo suficientemente vigorosos y robustos para garantizar la participación efectiva de la comunidad.”*

En mérito de lo expuesto la Corte reconoció la existencia de un déficit de protección constitucional en materia de mecanismos de participación ciudadana en el contexto de la exploración y explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables. Al respecto insistió:

*“para la Sala es evidente que existe un déficit de protección, porque se desconoce una realidad que desde un enfoque constitucional, requiere un imperativo de atención toda vez que el ordenamiento jurídico colombiano no garantiza legalmente de forma específica la participación de las comunidades que se encuentran ubicadas en lugares donde se desarrollan actividades u operaciones para explorar o explotar RNNR y del subsuelo, y que puedan verse impactadas o afectadas por las mismas, ni un instrumento para que las entidades territoriales, a través de sus autoridades competentes, concurran en la definición, ejecución y seguimiento de las actividades de hidrocarburos y de minería.”*

Indicó que el llamado a suplir ese déficit era el Congreso:

*“La Sala advierte que el Legislador, en el marco de sus competencias de determinar las condiciones para la explotación de los RNNR (artículo 151 constitucional), regular los derechos fundamentales y los mecanismos de participación ciudadana (artículo 152 constitucional) y determinar las competencias de entidades territoriales (artículo 151 constitucional), tiene la obligación de definir, en el rango legal adecuado, lo relativo a la creación de un mecanismo o de mecanismos para la participación ciudadana y la coordinación y concurrencia nación territorio en los sectores de hidrocarburos y de minería.”*

En consideración de todo ello, en su cuarta resolutiva la sentencia dispuso:

*“EXHORTAR al Congreso de la República para que en el menor tiempo posible defina uno o varios mecanismos de participación ciudadana y uno o varios instrumentos de coordinación y concurrencia nación territorio, con fundamento en la parte motiva de esta providencia.”*

Junto con lo anterior esta sentencia fue también relevante, pues consideró que las poblaciones y autoridades locales no tienen poder para decidir si un proyecto de exploración y explotación de recursos naturales no renovables se desarrolla toda vez que la propiedad del subsuelo es del Estado. Esta subregla fue determinante para inutilizar el mecanismo de la consulta popular toda vez que restringió su uso a asuntos cuya decisión fuera competencia del órgano convocante y de la población llamada a participar.

**2.4. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES**

La participación como derecho, deber y principio ha sido ampliamente reconocida en el concierto internacional desde hace décadas, tanto en un enfoque general como en un ámbito ambiental. Han sido muchos los instrumentos internacionales vinculantes y no vinculantes que, al menos desde 1948, han desarrollado estándares internacionales y han abogado por el reconocimiento, protección y goce efectivo del derecho a participar.

Del desarrollo internacional en la materia es posible concluir que la participación se relaciona con el desarrollo y fortalecimiento del régimen democrático y pluralista. Además, que es determinante para prevenir y solucionar conflictos socio ambientales y para garantizar una gobernanza ambiental acorde con los objetivos de desarrollo sostenible.

En el nivel universal de protección de derechos humanos, la **Declaración Universal de Derechos Humanos** en 1948 reconoció mediante su artículo 21 el derecho de las personas a la participación. A su vez, el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, en 1966, por vía de su artículo 25 consagró la participación como un derecho humano.

En el ámbito interamericano la **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre** de 1948 y más adelante la **Convención Americana sobre Derechos Humanos** y la **Carta Democrática de la OEA** reconocieron el derecho a la participación como un derecho humano.

El **Convenio 169 de la OIT,** de 1972,que es vinculante para el Estado colombiano, empezó a trazar estándares de protección al derecho a la participación. Entonces, estableció la obligación internacional de los Estados para proteger y garantizar el derecho a la participación de todas las personas como un medio para proteger otros de sus derechos y su integridad. Además, se reconoció la especial protección estatal debida a los pueblos indígenas y a lo que ocurriera con sus territorios.

De manera más reciente y en materia ambiental el **Acuerdo de Escazú**[[1]](#footnote-1) desarrolla el derecho a la participación, insiste en la importancia de su protección y dispone de estrategias y mecanismos para garantizar el derecho a la participación en contextos ambientales.

A continuación, se mencionarán algunos instrumentos internacionales específicamente relacionados con la protección del ambiente y en los que se ha reconocido la relevancia de la participación. Si bien no son vinculantes, bien por su carácter de *soft law* o por la negativa de Colombia de obligarse a sus disposiciones, igual son relevantes pues reflejan el consenso global en torno a la relevancia de la participación. Se podrían destacar algunos como:

La **Carta Mundial de la Naturaleza** de 1983, reconoció que la participación es un asunto directamente vinculado con la protección ambiental. Más adelante, la **Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible** de 1992 reiteró que la participación es fundamental para la protección ambiental y el desarrollo sostenible. Además, resaltó que la falta de participación se constituye en un aliciente para la degradación de la naturaleza y para el incremento de la pobreza y la desigualdad. En tercer lugar, vinculó la obligación de los Estados de garantizar la participación con la correlativa obligación de garantizar el acceso al aparato de justicia. Ello es particularmente relevante pues implica que la participación es un derecho que permite gozar efectivamente de otros derechos.

De manera más reciente, en 2002 la **Declaración de Johannesburgo sobre desarrollo sostenible** explicó que el desarrollo sostenible requiere procesos de decisión basados en la participación como medio necesario para favorecer la consolidación de sociedades más equitativas y sostenibles con el ambiente. A su vez, en 2012 mediante las conclusiones a la **Conferencia Rio +20**, publicadas bajo un documento denominado “El futuro que queremos”, se reconoció internacionalmente que la participación está también relacionada con el goce efectivo del derecho de acceso a la información. En consecuencia, se afirmó que la precariedad o inexistencia en la información, dificulta la participación y la incidencia de la población en la adopción de políticas y programas relacionados con el desarrollo sostenible y la destinación de recursos naturales.

Finalmente, en 2015, a través de la Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible, se acordó avanzar internacionalmente en materia ambiental hacia la garantía de la participación reiterando su relación con el acceso a la información y a la justicia. Ello como requisito para que la participación pudiera ser efectiva y darse en todos los niveles de decisión. Asimismo, se notó la necesidad de que los estados acompañaran más decididamente la participación de poblaciones históricamente marginadas como las mujeres y las poblaciones étnicas. En similar dirección se redactó en 2015 el **Acuerdo de París** y la **Resolución 2/25 de la ONU sobre medio ambiente e**n 2016 que fungió como el referente más cercano a la expedición del Acuerdo de Escazú.

1. **JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

**3.1 RESPECTO DE LA NECESIDAD DEL PROYECTO**

La Constitución, la ley, la jurisprudencia y la doctrina jurídica reconocen que la participación es, a la vez, un derecho fundamental, un deber, un valor y un principio constitucional que resulta axial al constitucionalismo colombiano y por ende al modelo de sociedad y de régimen político al que aspiramos. Esto, en la medida en que su garantía permite el desarrollo y fortalecimiento del régimen democrático.[[2]](#footnote-2)

En materia ambiental se ha reconocido que garantizar la participación previene, en mayor medida, la ocurrencia de conflictos ambientales, especialmente en lo relacionado con el aprovechamiento de recursos naturales no renovables. A su vez, que en contextos donde existen esos conflictos, la participación puede coadyuvar a darles solución.[[3]](#footnote-3)

Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido en forma reiterada y especialmente de manera inequívoca en la sentencia SU-095 de 2018 que en Colombia existe un déficit de protección al derecho fundamental a la participación en el escenario constitucional puntual de los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

La Corte expresó justamente que ese déficit iba en desmedro del régimen democrático, de los principios esenciales y fundantes de nuestra carta política y promovía la creación y complicación de conflictos ambientales.

En consideración a ello, exhortó al Congreso de la República para que legislara sobre la materia, creando o adaptando uno o varios mecanismos de participación de manera que se garantizara ese derecho en el contexto de los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

La más importante justificación de este proyecto es entonces la necesidad imperiosa y urgente de solventar ese déficit de protección al derecho a la participación en el contexto señalado. Solucionar ese vacío normativo existente y el correlativo déficit de protección implica dar cumplimiento a la orden que la Corte Constitucional le dio al Congreso frente al particular. Es importante considerar que esa orden fue dada hace casi cuatro años, mediante la sentencia SU-095 de 2018. Que el Congreso atienda el llamado de la Corte para legislar en la materia refleja una actitud respetuosa por parte del legislativo, no solo frente al Alto Tribunal Constitucional, sino principalmente frente a la ciudadanía que demanda la expedición de esta norma y comporta el desarrollo del principio de colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder público en Colombia.

Si algo de aquello fuera poco, es claro que este proyecto de ley, y esta regulación estatutaria del derecho fundamental a la participación en contextos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, aboga por el fortalecimiento de la democracia, por la inclusión social de comunidades e individuos histórica y estructuralmente marginados y excluidos de las decisiones públicas que las afectan. Además, de acuerdo con Rodríguez[[4]](#footnote-4) garantizar la participación con capacidad de incidencia en favor de las comunidades en el contexto señalado permite reducir los conflictos ambientales y así propender por la materialización de otros derechos y principios constitucionales como la paz y la convivencia pacífica.

Finalmente, la realidad de varias comunidades a lo largo y ancho del país con relación al desarrollo de proyectos mineros y de hidrocarburos reflejan el déficit de participación efectiva que notó la Corte en la SU-095 de 2018 y que actúa en desmedro de la población civil actual y de las generaciones futuras.

Por poner algunos ejemplos, tal es el caso de la comunidad de El Hatillo en la zona carbonífera del Cesar, de Puerto Wilches en Santander con relación al fracking, del suroeste antioqueño con relación a la minería de oro, cobre y platino. Todos esos ejemplos tienen en común la existencia de comunidades que se oponen a los proyectos de exploración y explotación pero que no encuentran canales efectivos para que sus posiciones, intereses, deseos y necesidades incidan en los procesos de decisión de las autoridades competentes en relación con el desarrollo y condiciones de operación de esos proyectos extractivos. Además, a la falta de canales efectivos para la participación e incidencia en los procesos de toma de decisión sobre el desarrollo de los proyectos extractivos se suma un ambiente de inseguridad y riesgo de muerte por ejercer sus liderazgos ambientales y abogar por el fortalecimiento de la participación.

La situación general de los líderes ambientales en Colombia refleja la necesidad de desarrollar instrumentos normativos que garanticen y suplan el déficit de protección constitucional que afecta a quienes pretenden ejercer su derecho a participar en contextos ambientales.

De acuerdo con el informe *Defendiendo el mañana*, de Global Witness[[5]](#footnote-5), para 2020 Colombia fue el país en el mundo más peligroso para los líderes ambientales con una lamentable cifra de 64 líderes asesinados solo durante el año 2019. Para poner en perspectiva esa cifra conviene mencionar que en ese mismo año fueron asesinados en todo el mundo 212 líderes ambientales. Ello implica que casi la tercera parte del total de seres humanos que fueron asesinados en 2019 por defender el ambiente habitaban y ejercían su liderazgo en Colombia.

Temper[[6]](#footnote-6) advierte que los activistas ambientales tienden a sufrir mayores amenazas, intimidaciones y homicidios cuando sus actividades de liderazgo se dirigen contra el desarrollo de proyectos extractivos de recursos naturales no renovables. A su vez, Butt y otros[[7]](#footnote-7) advierten que entre 2015 y 2017 Colombia fue el país del mundo en el que estuvieron en mayor riesgo los líderes indígenas que ejercen liderazgo por el ambiente.

Las amenazas y homicidios de líderes ambientales desincentivan la participación en los procesos relacionados con toma de decisiones sobre proyectos extractivos. Además, de acuerdo con García y otros[[8]](#footnote-8) estos ataques a lideres comunitarios ambientales afectan el tejido social de las comunidades a las que pertenecen y lesiona su capacidad de movilización social y agencia. Los mismos autores señalan la importancia de adoptar instrumentos de política que protejan y aboguen por garantizar la participación en condiciones de seguridad de los líderes ambientales.

En el contexto reciente de los procesos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables en Colombia se ha evidenciado, en conjunto con el déficit de protección a la participación, la vulnerabilidad y falta de garantías de seguridad para que los líderes ambientales desarrollen su tarea. A la preocupante cifra de líderes ambientales asesinados en 2019 se suman otras experiencias concretas. Por ejemplo, en febrero del 2021 diferentes bancadas del Congreso de la República expresaron su preocupación por una serie de amenazas de muerte e intimidaciones que habían recibido jóvenes líderes del municipio de Puerto Wilches, en Santander, que se oponían a los pilotos para hacer fracking en su territorio.[[9]](#footnote-9)

A su vez, durante la última década, integrantes de las comunidades de la zona carbonífera en el departamento del Cesar reportaron que recibieron amenazas por su participación en procesos decisorios vinculados con el desarrollo de los proyectos mineros en la zona. Además, advirtieron que ciertos líderes que defendían el territorio y se oponían a la actividad minera han sido asesinados. Reportaron que por cuenta de su activismo en torno a los procesos de reasentamiento ocasionalmente aparecen hombres en moto y pasamontañas recorriendo las comunidades e intimidando a la población[[10]](#footnote-10). Por otra parte, aseguraron que quienes se han manifestado en paros cívicos para exigir mejores condiciones de vida han sido estigmatizados[[11]](#footnote-11).

Tal como se desprende de desarrollos normativos como el Acuerdo de Escazú, y de las experiencias anteriormente referidas, es claro que la protección y seguridad de los líderes ambientales está estrechamente relacionada con garantizar mecanismos y escenarios para que hagan efectivo su derecho a la participación en contextos ambientales. Por el contrario, la inseguridad, las amenazas y la persecución en su contra desincentivan su participación y la de sus comunidades.

Es entonces necesario desarrollar instrumentos normativos como el adoptado por este proyecto de ley para profundizar y concretar espacios y mecanismos territoriales de participación en contextos ambientales y en el marco del desarrollo de proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables. El andamiaje institucional y el desarrollo vigilado y constante de la participación constituye una garantía de seguridad para los líderes ambientales con la que hoy no cuentan.

**3.2 RESPECTO DE LAS ETAPAS DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES. LOS CASOS MINEROS Y DE HIDROCARBUROS.**

**EN EL CONTEXTO MINERO**

Toda persona (natural o jurídica) nacional o extranjera que cuente con título minero inscrito en el Registro Minero Nacional y las respectivas autorizaciones ambientales puede llevar a cabo actividades mineras en Colombia[[12]](#footnote-12).

El título minero es el contrato de concesión, el cual es necesario para constituir, declarar y probar el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal. Así, el contrato otorga la facultad de efectuar, dentro de la zona concedida, los estudios, trabajos y obras para establecer la existencia de minerales objeto del contrato y para explotarlos de acuerdo con los principios, reglas y criterios propios de las técnicas de geología e ingeniería de minas.[[13]](#footnote-13)

El contrato de concesión se pacta por un término de acuerdo con la solicitud del proponente y la ley prevé que podrá ser máximo por 30 años. Se desarrolla en tres etapas: 1. Exploración; 2. Construcción y montaje; 3. Explotación.



Dentro de las etapas de estudios geológicos la primera es la prospección minera. De acuerdo con el Ministerio de Minas, la prospección minera es el estudio superficial de una zona, a través del cual se busca determinar áreas de existencia de minerales. De acuerdo con el artículo 40 del código de minas, dentro de la prospección minera se incluyen métodos como la identificación de afloramientos, la cartografía geológica, los estudios geofísicos y geoquímicos y la investigación superficial, en áreas no sujetas a derechos exclusivos. Este procedimiento no requiere título minero a diferencia de otras actividades mineras.

Una vez finalizada la etapa de prospección minera, se inicia la siguiente fase a través del contrato de concesión el cual de acuerdo con el artículo 45 del Código de Minas es aquel contrato que *“se celebra entre el Estado y un particular para efectuar, por cuenta y riesgo de este, los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad estatal que puedan encontrarse dentro de una zona determinada y para explotarlos en los términos y condiciones establecidos en este Código.”*

1. **Trabajos de exploración**

Dentro de los 3 meses después de la suscripción del contrato de concesión se debe iniciar la etapa de exploración técnica, en la cual se llevan a cabo los trabajos, estudios y obras necesarios para establecer y determinar las características de los minerales que se contrataron, su ubicación, calidad y cantidad explotable, viabilidad de la extracción y el impacto ambiental que generaría esta.

La fase de exploración puede durar hasta 3 años y se puede solicitar hasta cuatro prórrogas sucesivas de 2 años para un máximo 11 años. Una vez esta fase finalice se debe realizar la delimitación y devolución de áreas, es decir que se debe establecer con precisión el espacio donde se va a realizar la explotación, al área que no va a ser utilizada, las obras requeridas y las demás características que integran el Programa de Trabajo y Obras. El Plan de Trabajo es el informe final de la fase de exploración que suministra la base técnica, logística, económica y comercial para tomar la decisión de invertir y desarrollar un proyecto minero.

Fases de la etapa de exploración:

• Fase I. Exploración Geológica de Superficie.

En esta fase se realizan estudios y caracterizaciones geológicas superficiales de una zona determinada y permiten establecer los sectores con las mejores manifestaciones o indicios geológicos que indican la presencia de una sustancia mineralizada y de proponer los sitios específicos donde la misma sustancia pueda ser evaluada mediante la aplicación de técnicas directas o indirectas.

• Fase II. Exploración Geológica del Subsuelo

Esta fase busca delimitar el depósito potencialmente económico, con estimativos más específicos de tamaño y contenido mineral, definiendo el verdadero potencial geológico minero del yacimiento.

• Fase III. Evaluación y Modelo Geológico.

Con los resultados obtenidos en las fases previas se define el verdadero potencial del yacimiento y se da inicio a la planificación y diseño del Programa de Trabajos y Obras (PTO).

• Fase IV. Programa de Trabajos y Obras.

Se realiza el Programa de Trabajos y Obras (PTO). Este PTO deberá presentarse de manera simultánea con el Estudio de Impacto Ambiental, ante las autoridades competentes, y será la base del otorgamiento de la Licencia Ambiental, requisito indispensable para pasar a la siguiente etapa del contrato de concesión: Construcción y Montaje.



1. **Construcción y Montaje[[14]](#footnote-14)**

Esta fase es esencialmente para preparar todo lo necesario para dar inicio a la etapa de explotación. Las construcciones, instalaciones y montajes deben tener las características, dimensiones y calidades señaladas en el Programa de Trabajos y Obras (P.T.O) aprobado. Sin embargo, el concesionario puede realizar cambios y adiciones necesarios que deberá informar previamente a la Autoridad Minera y a la Ambiental.

La duración de esta etapa es de tres años y puede prorrogarse por un año más; se da inicio a esta segunda etapa una vez se ha aprobado el Programa de Trabajos y Obras y el Estudio de Impacto Ambiental.



1. **Los trabajos de explotación[[15]](#footnote-15)**

La explotación es el conjunto de operaciones que tienen por objeto la extracción o captación de los minerales yacentes en el suelo o subsuelo del área de la concesión, su acopio, su beneficio y el cierre y abandono de los montajes y de la infraestructura. El acopio y el beneficio pueden realizarse dentro o fuera de dicha área.

Para realizar trabajos de explotación minera se requiere una licencia minera la cual será otorgada de acuerdo a la clasificación que se le dé a las actividades. Esta clasificación puede dar lugar a estas posibilidades: i) pequeña minería; ii) mediana minería; iii) gran minería.

De acuerdo con el artículo 15 del Código de Minas, “*para la definición de pequeña, mediana y gran minería se adopta como criterio fundamental el volumen o tonelaje de materiales útiles y estériles extraídos de la mina durante un determinado período de tiempo”.* Se clasifican en explotacionesa cielo cubierto y subterráneas para cuatro (4) grupos de minerales o materiales a saber: 1. Metales y piedras preciosas; 2. Carbón; 3. Materiales de construcción; 5. Otros.

La licencia minera tiene una duración de máximo 10 años. Además, se requiere de una Licencia Ambiental, cuya existencia se entiende implícita dentro del Contrato de Concesión ya que esta debe ser solicitada por el concesionario al finalizar la etapa de exploración junto con la póliza minero-ambiental vigente.

****

**EN EL CONTEXTO DE HIDROCARBUROS[[16]](#footnote-16)**

1. **Etapa de exploración sísmica**

La exploración sísmica es un método que se utiliza para conocer las capas de rocas que se encuentran debajo de la tierra, el cual consiste en emitir ondas de sonido a través de generadores de energía (sismigel), que viajan por medio de las capas de rocas y son registradas por unos instrumentos llamados geófonos.

Se realiza con la finalidad de obtener una imagen del subsuelo de tal manera que se pueda saber con certeza si existe un lugar donde se acumuló un recurso natural.

Es importante resaltar que esta actividad no requiere licencia ambiental en tanto no genera un deterioro a los recursos naturales. Una vez se finaliza esta etapa la compañía que realice el estudio sísmico debe abandonar la zona dejándola en perfecto estado.

1. **Etapa de perforación exploratoria**

Consiste en la perforación de pozos, cuya finalidad es llegar hasta la capa de roca donde posiblemente se pudieron acumular los hidrocarburos (petróleo y gas). Esta etapa inicia, por lo general, después de que se obtiene la información del estudio sísmico.

Si luego de realizar la perforación del pozo se comprueba que no existen hidrocarburos (petróleo y gas), la compañía procede al taponamiento del pozo según el Decreto 1895 de 1973, expedido por el Ministerio de Minas y Energía. Si al perforar el pozo se encuentran hidrocarburos (petróleo y gas) se continúa con la etapa de producción.

1. **Etapa de producción**

Con ella inicia la etapa de explotación. Es el proceso por el cual se extraen los hidrocarburos (petróleo y gas) desde la capa de roca hasta la superficie. En esta etapa se pueden perforar varios pozos de acuerdo con el tamaño del yacimiento encontrado. Para extraer los Hidrocarburos se utilizan dos mecanismos: a través de válvulas llamadas Árbol de Navidad, cuando los hidrocarburos fluyen a la superficie por sí solos, y mediante una máquina llamada Balancín, cuando estos necesitan ayuda para subir a la superficie.

1. **Etapa de transporte**

Consiste en transportar los hidrocarburos en oleoductos, gasoductos, carrotanques o buques, desde la boca del pozo hasta los sitios de almacenamiento y procesamiento, como son las estaciones de bombeo, refinerías y centros de comercialización (puertos).

1. **Etapa de refinamiento**

Esta etapa final consiste en el proceso de transformación de los recursos explotados con la finalidad de obtener productos derivados.

**3.3. LA NECESIDAD DE PLANTEAR DISPOSICIONES GENERALES APLICABLES A TODOS LOS PROCESOS DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES.**

Del numeral anterior es posible colegir que las etapas y fases que caracterizan los proyectos de exploración y explotación en contextos mineros y de hidrocarburos son ampliamente diferentes. Por ende, se optó por enfocar el articulado de manera que se acotaran mecanismos de participación aplicables de manera general a la etapa de exploración y a la etapa de explotación sin entrar a puntualizar los mecanismos y escenarios de participación en cada una de las fases de esas etapas.

La denominación y contenido de las acciones específicas que deben desarrollarse como parte de la exploración y explotación son indeterminadas y variables en el tiempo. Los desarrollos normativos posteriores pueden variar los nombres, la cantidad de procesos y acciones que comportan la exploración y la explotación. Por ende, podría ser contraproducente, por dar lugar a equívocos en la interpretación y aplicación de la ley, un enfoque que ahondara con tal nivel de detalle en los mecanismos de participación específicos para cada componente de la exploración y en cada componente de la explotación.

Sin embargo, tanto en hidrocarburos como en el contexto minero se desarrollan actividades de exploración y explotación. Esa caracterización de los dos tipos de procesos es genérica e invariable con independencia de los desarrollos normativos futuros. Entonces, se prefirió establecer las condiciones de participación que fueran comunes a las actividades de exploración y de explotación comprendidas en un sentido más amplio tanto para hidrocarburos como para contextos mineros.

Así, los Títulos II y III de la ley se refieren de manera general a los mecanismos de participación que pueden y deben ser aplicados, precisando la forma para hacerlo, en las etapas de exploración y de explotación de manera común para minería como para actividad de hidrocarburos.

**3.4 ADAPTACIÓN DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EXISTENTES PARA CONCRETAR SU APLICACIÓN EN EL ESCENARIO CONSTITUCIONAL DE INTERÉS.**

Del estudio de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, así como de las normas constitucionales y legales y los comentarios en la doctrina jurídica y ambiental, fue posible concluir que existe gran variedad de mecanismos de participación en Colombia.

Por ende, se concluyó que más que crear nuevos mecanismos de participación para ser aplicados en el contexto de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, convenía partir de la regulación ya existente que gobierna algunos de esos mecanismos de participación y adaptarlos en esta norma de carácter especial.

Tomando como base los desarrollos normativos actuales, se añadieron algunas precisiones procesales para permitir que puedan obrar como medio para garantizar derecho a la participación en los contextos de interés y conforme los estándares fijados por la Corte Constitucional en su jurisprudencia.

Así las cosas, en el articulado se evidencia que se tomaron como referencia mecanismos tales como el cabildo abierto, la audiencia pública ambiental, la consulta previa y el derecho de petición. Todos estos mecanismos, salvo por el derecho de petición, sufren alteraciones en algunos de los postulados normativos que los rigen en el ámbito general. Así, el presente proyecto de ley propone algunas adecuaciones que no afectan la regulación existente para cada uno de los mecanismos, pero sí les permite insertarse de manera adecuada en el contexto de la exploración y explotación de recursos naturales no renovables. De esa manera, partiendo de los desarrollos normativos existentes, y sin modificarlos, se aterrizan los referidos mecanismos de participación al contexto de interés para así solucionar el déficit de protección constitucional que denunció la Corte Constitucional en el 2018.

Atendiendo a lo anterior, los mecanismos y normas contenidas en el presente proyecto de ley estatutaria son de aplicación restrictiva para el contexto de la exploración y explotación de recursos naturales no renovables. En cualquier otro contexto que demande la participación, se deben preferir las normas que actualmente gobiernan cada uno de los mecanismos de participación.

Dicho lo anterior, es preciso advertir que la innovación más relevante opera respecto de la consulta. Esta, en la regulación general de los mecanismos de participación, está reservada para poblaciones étnicas y es de obligatoria aplicación en amplia variedad de procesos y decisiones. En esta propuesta de regulación especial, se toma como base normativa los postulados que actualmente gobiernan la consulta previa para desarrollar un mecanismo denominado Consulta Universal Anticipada (CUA).

Este mecanismo (CUA) en nada afecta pues no desarrolla, ni altera, ni amplía, ni restringe, ni desvirtúa ninguno de los postulados normativos ni ninguna de las garantías y principios constitucionales que protegen y caracterizan la consulta previa. Ante la existencia de la Consulta Universal Anticipada las comunidades étnicas mantienen su derecho sin modificación alguna a ser consultadas tanto en el universo general de decisiones que han sido reconocidas para la consulta previa como en el contexto concreto de los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

El objetivo de la Consulta Universal Anticipada es reconocer que con independencia de que cuenten o no con identidades étnicas, las comunidades en cuyos territorios se desarrollan proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables se ven profundamente afectadas por esas actividades. Esos impactos afectan sus modos de vida, su economía, sus tradicionales culturales, sus formas de relacionamiento, sus actividades productivas, el tejido social, entre otros. Incluso, como ha ocurrido con las comunidades de la zona carbonífera del Cesar en Plan Bonito, Boquerón y El Hatillo, las actividades extractivas pueden llevar a que estas comunidades pierdan el arraigo al verse obligadas a desplazarse a otros territorios ante la profunda contaminación de las zonas que habitan.

Reconociendo la gravedad y alcance de los impactos que sufren o podrían llegar a sufrir estas comunidades se decide ampliar el alcance de la consulta como un mecanismo para participar a estas comunidades de las decisiones relacionadas con el ciclo de vida de los proyectos extractivos. A diferencia de la Consulta Previa, la Consulta Universal Anticipada solo se puede aplicar para comunidades que no sean étnicas pero que habiten en los municipios y/o distritos en los que se desarrolle o se pretendan desarrollar proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables. Esa distinción opera como una garantía en favor de las comunidades étnicas y como una protección al mecanismo de consulta previa.

A su vez, a diferencia de la Consulta Previa que debe ser aplicable a un amplio universo de materias, la Consulta Universal Anticipada solo puede ser aplicada en los términos previstos por esta ley especial y por ende se circunscribe a las fases y etapas de los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

Así, se crea la obligación en cabeza del Estado de consultar a todas las comunidades que puedan ver amenazados sus vínculos culturales, sociales, económicos o identitarios por la actividad de exploración y explotación de recursos naturales no renovables. Esa prerrogativa en favor de la sociedad civil y del derecho a la participación no obsta ni perjudica, ni modifica en nada el reconocimiento del derecho a la consulta previa del que gozan las comunidades étnicas.

La Consulta Universal Anticipada toma como base las normas y principios y el andamiaje institucional existente para las consultas previas bajo el entendido que esos desarrollos normativos y de diseño institucional son un punto de partida útil para la rápida y correcta aplicación de la consulta a otras comunidades. Sin embargo, como se ha insistido en párrafos anteriores y como se hace explícito en el articulado, son procesos independientes, autónomos y diferentes. Por ende, ninguna comunidad no étnica podrá verse cobijada por la Consulta Previa y ninguna comunidad étnica podrá ser consultada mediante la Consulta Universal Anticipada.

Cuando en un mismo territorio en el que se pretenda desarrollar o se esté desarrollando algún proyecto de exploración y explotación de recursos naturales no renovables deberán aplicarse ambos tipos de consulta de manera independiente y autónoma de acuerdo con lo que ya está previsto en nuestro ordenamiento para consultar a poblaciones étnicas.

Esto es compatible con el espíritu del mecanismo de consulta tal como está planteado en la regulación general toda vez que protege las construcciones culturales de las comunidades locales. En todo caso, no va en desmedro de los derechos de las comunidades étnicas a ser consultadas sobre el desarrollo de procesos o intervenciones en su territorio toda vez que ese derecho y los términos en que debe garantizarse se mantienen incólumes. La posibilidad de que más comunidades sean consultadas no afecta a las que ya tienen ese derecho reconocido. Una vez más, los procesos de consulta a comunidades no étnicas deben desarrollarse de manera autónoma e independiente a la consulta de poblaciones étnicas.

Otra modificación relevante fue la que se planteó sobre el cabildo abierto. Este, por regla general, debe ser convocado por la ciudadanía. Sin embargo, el articulado propuesto permite que en una situación extraordinaria sea el concejo municipal y/o distrital el que convoque a cabildo abierto para discutir asuntos relacionados con la exploración y explotación de recursos. En todo caso, es preciso resaltar que tanto en esta como en las demás adecuaciones previstas a la regulación general de los mecanismos de participación se respeta que el involucramiento de la sociedad civil en esos espacios debe ser voluntario y no obligatorio.

Finalmente, debe tenerse presente que esta propuesta es una garantía mínima. Es decir, sin perjuicio de que se deban convocar los mecanismos de participación en los términos planteados por el articulado, la población puede hacer uso de cualquier otro mecanismo de participación en cualquier momento del ciclo de vida de los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables. El único requisito será que esas iniciativas de participación se adecuen a la regulación general que de ordinario gobierna los mecanismos de participación.

**3.5. SOBRE LA NATURALEZA DE LEY ESTATUTARIA.**

Se considera que el presente proyecto de ley debe ser tramitado por vía de Ley Estatutaria considerando los artículos 152 de la Constitución y 207 de la Ley 5 de 1992. A tenor de los dispuesto en esos fundamentos normativos, serán leyes estatutarias aquellas que regulen las instituciones y mecanismos de participación ciudadana y las que regulen derechos y deberes fundamentales de las personas y establezcan procedimientos para su protección.

Si bien la Corte Constitucional ha precisado que no toda ley que tenga relación con algún o algunos derechos fundamentales es estatutaria, lo cierto es que este proyecto de ley dialoga con los fundamentos esenciales del derecho a la participación y con su garantía en un escenario constitucional determinante como el desarrollo de proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos.

En consecuencia, se considera que este proyecto satisface tres los criterios para ser estatutaria, a saber: de regular elementos esenciales de un derecho y deber fundamental como lo es la participación; de regular los mecanismos de participación y de desarrollar mecanismos para su protección.

1. **COMPETENCIA DEL CONGRESO**

**4.1. CONSTITUCIONAL**

**ARTÍCULO 114.** Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

**ARTÍCULO 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.

4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

**4.2. LEGAL**

**LEY 5 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO DEL CONGRESO; EL SENADO Y LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

***ARTÍCULO 6°.*** *Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple:*

*(…)*

*2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.*

***ARTÍCULO 139.*** *Presentación de proyectos. Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias.*

***ARTÍCULO 140.*** *Iniciativa legislativa. Pueden presentar proyectos de ley:*

*1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas.*

**LEY 3 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS SOBRE LAS COMISIONES DEL CONGRESO DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.**

***ARTÍCULO 2º.*** *Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.*

*Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:*

*Comisión Primera.*

*Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.* (Subrayado por fuera del texto).

1. **CONFLICTO DE INTERÉS**

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “*Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992*”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza:

*“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos De intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.*

*Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

*a)* *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

*b)* *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

*c)* *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

(…)”

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

*“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.*

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley Estatutaria no configura un beneficio particular, actual o directo a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, ya que el desarrollo de derechos consagrados en la Constitución Política, las disposiciones relativas a la protección y garantía del derecho fundamental a la participación en el contexto del desarrollo de proyectos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, no otorga privilegios de ninguna clase, no genera ganancias, no crea indemnizaciones económicas y no elimina obligaciones de ningún tipo.

Es menester señalar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley Estatutaria, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

De los Honorables Congresistas,

|  |  |
| --- | --- |
| **JUAN CARLOS LOZADA VARGAS**Representante a la CámaraPartido Liberal | **JOHN JAIRO HOYOS GARCÍA**Representante a la Cámara |
| **HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ**Representante a la CámaraDepartamento del Caquetá | **JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ**Representante a la Cámara, Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa CatalinaPartido Cambio Radical |
| **JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA**Representante a la Cámara | **DAVID RACERO MAYORCA**Representante a la Cámara por BogotáCoalición Decentes |
| **ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS**Representante a la CámaraPartido Liberal | **JUANITA GOEBERTUS ESTRADA**Representante a la Cámara por Bogotá |
| **ADRIANA MAGALI MATIZ VARGAS**Representante a la CámaraPartido Conservador | **JULIÁN PEINADO RAMÍREZ**Representante a la CámaraDepartamento de Antioquia |
| **CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO**Representante a la CámaraPolo Democrático Alternativo | **OSCAR SÁNCHEZ LEÓN** Representante a la Cámara |
| **ALEJANDRO VEGA PÉREZ**Representante a la Cámara |  |

1. Es preciso advertir que el Acuerdo pese a ser firmado aún no ha sido ratificado por Colombia por lo que para nuestro Estado no es aún vinculante. En todo caso se incluyó como un instrumento vinculante en tanto tiene toda la potencialidad de serlo en caso de ser ratificado. [↑](#footnote-ref-1)
2. Rodríguez, G. (2021) *Yo participo, tu participas, otros deciden: participación ambiental en Colombia.* Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung. Foro Nacional Ambiental. Disponible en: <https://foronacionalambiental.org.co/publicaciones/detalle/participaciongrodriguez/> [↑](#footnote-ref-2)
3. Ibid. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ibid. [↑](#footnote-ref-4)
5. Global Witness. (2020). Informe de Global Witness revela que Colombia lidera cifras de asesinados contra personas defensoras en 2019. Recuperado de: <https://www.globalwitness.org/es/blog-es/colombia-leads-number-killings-2019-global-witness-reports-es/> [↑](#footnote-ref-5)
6. Temper L., Shmelev S. (2015) Mapping the frontiers and front lines of global environmental justice: the EJAtlas. Journal of political ecology 22. [↑](#footnote-ref-6)
7. Butt N., Lambrick F., Menton M., Renwick A. (2019) The supply chain of violence. Nature Sustainability 2. [↑](#footnote-ref-7)
8. Garcia L.C., Ribeiro D.B., de Oliveira Roque F., Ochoa-Quintero J.M., Laurance W.F. (2017) Brazil's worst mining disaster: Corporations must be compelled to pay the actual environmental costs. Ecological Applications 27. [↑](#footnote-ref-8)
9. Infobae. (16/02/21). Amenazan a jóvenes que se oponen al proyecto piloto de fracking en Puerto Wilches, Santander. Recuperado de: <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/02/16/amenazan-a-jovenes-que-se-oponen-al-proyecto-piloto-de-fracking-en-puerto-wilches-santander/> [↑](#footnote-ref-9)
10. Informe conjunto de misión a las veredas El Hatillo, y Plan Bonito (El Paso), y Boquerón (La Jagua de Ibirico) en el departamento del Cesar. Marzo 5 al 8 de 2013. Programa Mundial de Alimentos, oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Colombia, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas en Colombia OCHA. [↑](#footnote-ref-10)
11. Transformaciones territoriales en la comunidad de El Hatillo. Un recorrido por los impactos de la minería de carbón. Comité de Concertación de la Vereda El Hatillo Pensamiento y Acción Social – PAS Grupo de Trabajo Suiza Colombia - ASK Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz – CINEP/PPP. Bogotá, Colombia. 2013. [↑](#footnote-ref-11)
12. Agencia Nacional de Minería. (2015) Cartilla de Minería. Recuperado de: <https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/cartilla_de_mineria_final.pdf> [↑](#footnote-ref-12)
13. Agencia Nacional de Minería. (s.f). Título Minero. Recuperado de: <http://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/titulo_minero.pdf> [↑](#footnote-ref-13)
14. Agencia Nacional de Minería. (s.f). Etapa de construcción y montaje. Recuperado de: <http://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/cons_montaje.pdf> [↑](#footnote-ref-14)
15. Agencia Nacional de Minería. (s.f). Etapa de explotación. Recuperado de: <http://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/explotacion.pdf> [↑](#footnote-ref-15)
16. Agencia Nacional de Hidrocarburos. (2008). Cadena Productiva de los hidrocarburos. <https://www.anh.gov.co/Ninos/Cartillas/cadenaProductivaHidrocarburos.pdf> [↑](#footnote-ref-16)