



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 551

Bogotá, D. C., viernes, 27 de julio de 2018

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA

### PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 36 DE 2018 SENADO

*por medio de la cual se crea la concertación  
minera y de hidrocarburos y se dictan otras  
disposiciones.*

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2018

Señores

SECRETARÍA GENERAL

Senado de la República

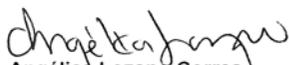
Ciudad

**Referencia: Proyecto de Ley Orgánica  
número 36 de 2018 Senado, “por medio de  
la cual se crea la concertación minera y de  
hidrocarburos y se dictan otras disposiciones”.**

Respetado doctor:

Radicamos ante usted el presente proyecto de ley, “por medio de la cual se crea la concertación minera y de Hidrocarburos y se dictan otras disposiciones”, con el cual buscamos que la concertación minera y de hidrocarburos permita que se lleguen a acuerdos entre las autoridades nacionales y locales sobre la delimitación y declaración de las zonas en las que se habilite la realización de actividades extractivas.

De los honorables Congressistas,

  
Angélica Lozano Correa  
Senadora de la República  
Alianza Verde

Juanita Goebertus Estrada  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

León Freddy Muñoz Lopera  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

Iván Name  
Senador de la República  
Alianza Verde

  
Catalina Ortiz Lallande  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

  
Cesar Zorro  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

Sandra Ortiz  
Senadora de la República  
Alianza Verde

  
Fabian Paz  
Representante Cámara

Antanas Mockus  
Senador de la República  
Alianza Verde

Jorge Londoño  
Senador de la República  
Alianza Verde

  
Inji Raúl Asprilla  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

  
Wilmer Leal Pérez  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

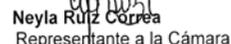
  
José Polo  
Senador de la República  
Alianza Verde

  
Iván Marulanda  
Senador de la República  
Alianza Verde

  
Antonio Sanguino  
Senador de la República  
Alianza Verde

  
Juan Castro  
Senador de la República  
Alianza Verde

Mauricio Andrés Toro Orjuela  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

  
Neyla Ruiz Correa  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO  
36 DE 2018 SENADO

*por medio de la cual se crea la concertación  
minera y de hidrocarburos y se dictan otras  
disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Competencia.* En ejercicio de la definición de usos del suelo y ordenamiento territorial que se encuentra en cabeza de los municipios y distritos estos podrán restringir, prohibir o permitir el desarrollo de actividades de minería o de hidrocarburos.

Parágrafo 1°. Esta competencia es adicional y diferente a las contenidas en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 685 de 2001, especialmente en sus artículos 35 y 36.

Parágrafo 2°. Los municipios y distritos para la definición de áreas prohibidas, restringidas o permitidas en relación a las actividades de minería o de hidrocarburos en sus planes de ordenamiento territorial o equivalentes, podrán consultar a la población a través de cualquier mecanismo de participación ciudadana y su resultado deberá ser incluido en el establecimiento del uso del suelo.

Artículo 2°. *Concertación.* Una vez definidos los usos del suelo por parte de los municipios o distritos bien sea a través de mecanismos de participación ciudadana o a través del alcalde y/o el concejo municipal, el ente territorial podrá concertar con la nación en cabeza de la Agencia Nacional de Minería y la Agencia Nacional de Hidrocarburos las áreas en las que se proyecte realizar actividades de exploración y explotación minera y exploración y explotación de hidrocarburos en su municipio o distrito, las cuales deberán incluirse en el Plan de Ordenamiento Territorial. En todos los casos el proceso de concertación será obligatorio.

Artículo 3°. *Modifíquese el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, el cual quedará así:*

“**Artículo 24.** En ejercicio de la definición de usos del suelo y ordenamiento territorial, el alcalde distrital o municipal, a través de las oficinas de planeación o de la dependencia que haga sus veces, será responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial, y de someterlo a consideración del Consejo de Gobierno. En todo caso, antes de la presentación del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial a consideración del concejo distrital o municipal, deberá tenerse en cuenta la siguiente información:

1. La información aportada tanto por la Agencia Nacional de Minería como por la Agencia Nacional de Hidrocarburos, según el caso, que podrán enviar el potencial de recursos naturales no renovables disponible del municipio y la propuesta de áreas destinadas a la actividad minera y de hidrocarburos al al-

calde con el fin de que este la estudie para el establecimiento de los usos del suelo. La información aportada por la Nación no obliga a los municipios o distritos, sino que será un insumo adicional para el ejercicio de ordenamiento.

2. Si las entidades del orden nacional lo desean podrán abrir escenarios en los cuales, en un lenguaje asequible, simple y completo, expongan a los mandatarios locales y a la población en general el contenido técnico de dicho potencial.
3. Las autoridades ambientales por su parte remitirán las determinantes ambientales, para que sean incluidas de manera obligatoria en el ejercicio de ordenación del territorio.
4. Una vez definido por el municipio o distrito su ordenamiento territorial en donde se vean las áreas prohibidas, restringidas y permitidas de actividades extractivas podrá concertarse entre la nación y el ente territorial y durante treinta (30) días hábiles el desarrollo particular de proyectos mineros y/o de hidrocarburos.

Artículo 4°. *Adiciónese el numeral 6 al artículo 28 de la Ley 388 de 1997, el cual quedará así:*

A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los Concejos municipales o distritales, por iniciativa del alcalde o el concejo municipal de manera excepcional, podrán revisar y ajustar por una vez los Planes de Ordenamiento Territorial o sus equivalentes, durante su periodo de vigencia, con el objeto de definir las áreas prohibidas, restringidas o permitidas de actividades extractivas y, de ser el caso, realizar la concertación y el procedimiento descrito en esta ley.

Artículo 5°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.

Código de Minas:

**Artículo 34. Zonas excluibles de la minería.** *No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y que, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia, expresamente excluyan dichos trabajos y obras. Las zonas de exclusión mencionadas serán las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestales.*

*Estas zonas para producir estos efectos, deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales con la colaboración de la autoridad minera, en aquellas áreas de interés minero. Para que puedan excluirse o restringirse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en las*

zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente, el acto que las declare deberá estar expresamente motivado en estudios que determinen la incompatibilidad o restricción en relación con las actividades mineras. No obstante, la autoridad minera previo acto administrativo fundamentado de la autoridad ambiental que decreta la sustracción del área requerida, podrá autorizar que en las zonas mencionadas en el presente artículo, con excepción de los parques, puedan adelantarse actividades mineras en forma restringida o solo por determinados métodos y sistemas de extracción que no afecten los objetivos de la zona de exclusión. Para tal efecto, el interesado en el Contrato de Concesión deberá presentar los estudios que demuestren la compatibilidad de las actividades mineras con tales objetivos.

**Artículo 35. Zonas de minería restringida.** Podrán efectuarse trabajos y obras de exploración y de explotación de minas en las siguientes zonas y lugares, con las restricciones que se expresan a continuación:

- a) Dentro del perímetro urbano de las ciudades o poblados, señalado por los acuerdos municipales adoptados de conformidad con las normas legales sobre régimen municipal, salvo en las áreas en las cuales estén prohibidas las actividades mineras de acuerdo con dichas normas;
- b) En las áreas ocupadas por construcciones rurales, incluyendo sus huertas, jardines y solares anexos, siempre y cuando se cuente con el consentimiento de su dueño o poseedor y no haya peligro para la salud e integridad de sus moradores;
- c) En las zonas definidas como de especial interés arqueológico, histórico o cultural siempre y cuando se cuente con la autorización de la autoridad competente;
- d) En las playas, zonas de bajamar y en los trayectos fluviales servidos por empresas públicas de transporte y cuya utilización continua haya sido establecida por la autoridad competente, si esta autoridad, bajo ciertas condiciones técnicas y operativas, que ella misma señale, permite previamente que tales actividades se realicen en dichos trayectos;
- e) En las áreas ocupadas por una obra pública o adscritas a un servicio público siempre y cuando:
  - i) Cuente con el permiso previo de la persona a cuyo cargo estén el uso y gestión de la obra o servicio;
  - ii) Que las normas aplicables a la obra o servicio no sean incompatibles con la actividad minera por ejecutarse y,
  - iii) Que el ejercicio de la minería en tales áreas no afecte la estabilidad de las construcciones e instalaciones en uso de la obra o servicio.
- f) En las zonas constituidas como zonas mineras indígenas siempre y cuando las correspondientes autoridades comunitarias, dentro del plazo que se les señale, no hubieren ejercitado su derecho preferencial a obtener el título minero para explorar y explotar, con arreglo a lo dispuesto por el Capítulo XIV de este Código;
- g) En las zonas constituidas como zonas mineras de comunidades negras siempre y cuando las correspondientes autoridades comunitarias, dentro del plazo que se les señale, no hubieren ejercitado su derecho preferencial a obtener el título minero para explorar y explotar, con arreglo a lo dispuesto por el Capítulo XIV de este Código;
- h) En las zonas constituidas como zonas mineras mixtas siempre y cuando las correspondientes autoridades comunitarias, dentro del plazo que se les señale, no hubieren ejercitado su derecho preferencial a obtener el título minero para explorar y explotar, con arreglo a lo dispuesto por el Capítulo XIV de este Código. Una vez consultadas las entidades a que se refiere este artículo, los funcionarios a quienes se formule la correspondiente solicitud deberán resolverla en el término improrrogable de treinta (30) días, so pena de incurrir en falta disciplinaria. Pasado este término la autoridad competente resolverá lo pertinente.

**Artículo 36. Efectos de la exclusión o restricción.** En los contratos de concesión se entenderán excluidas o restringidas de pleno derecho, las zonas, terrenos y trayectos en los cuales, de conformidad con los artículos anteriores, está prohibida la actividad minera o se entenderá condicionada a la obtención de permisos o autorizaciones especiales. Esta exclusión o restricción no requerirá ser declarada por autoridad alguna, ni de mención expresa en los actos y contratos, ni de renuncia del proponente o concesionario a las mencionadas zonas y terrenos. Si de hecho dichas zonas y terrenos fueren ocupados por obras o labores del concesionario, la autoridad minera ordenará su inmediato retiro y desalojo, sin pago, compensación o indemnización alguna por esta causa. Lo anterior, sin perjuicio de las actuaciones que inicien las autoridades competentes en cada caso cuando a ello hubiere lugar.

De los honorables Congresistas,

  
 Angélica Lozano Correa  
 Senadora de la República  
 Alianza Verde

Juanita Goebertus Estrada  
 Representante a la Cámara  
 Alianza Verde



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

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

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

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

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

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

**José Polo**  
Senador de la República  
Alianza Verde

**Iván Marulanda**  
Senador de la República  
Alianza Verde

**Antonio Sanguino**  
Senador de la República  
Alianza Verde

**Juan Castro**  
Senador de la República  
Alianza Verde

**Mauricio Andrés Toro Orjuela**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**Neyla Ruiz Correa**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**León Freddy Muñoz Lopera**  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**Iván Neme**  
Senador de la República  
Alianza Verde

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

**Fabian Diaz**  
Representante Cámara

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**Contexto**

Según el Environmental Justice Atlas, Colombia es el segundo país en el ranking mundial de conflictos socio-ambientales<sup>1</sup>. Cada vez son mayores los conflictos por acceso a los recursos naturales a lo largo del territorio nacional ocasionados por diversas causas como la imposición unilateral de una actividad productiva, la autorización de exploración y explotación minera no concertada con las autoridades locales, conflictos por el uso de la tierra, conflictos con la industria, problemas con la gestión del agua, construcción de infraestructura, entre otras actividades, que resultan incompatibles con el uso

sostenible del territorio y la conservación de la biodiversidad.

Muchos de estos conflictos se deben a la existencia de tensión de principios constitucionales y de vacíos jurídicos referentes a la forma de dirimir conflictos cuando hay traslape de competencias correspondientes a las autoridades municipales y competencias propias de las entidades del nivel nacional. En el caso de la minería, concretamente, hay una tensión latente entre dos principios constitucionales. Por un lado, la Constitución Política dispone que “el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables”<sup>2</sup> y, por otro lado, dispone que al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa corresponde, entre otras funciones, “ordenar el desarrollo de su territorio”<sup>3</sup>. Esta última función se materializa según el contenido del artículo 313 de la Constitución, en la facultad que tienen los concejos municipales de “7. Reglamentar los usos del suelo”.

Esta situación se materializa en la práctica en la concesión de títulos mineros en zonas en las que los usos del suelo no necesariamente responden a una vocación minera, lo que ha generado el surgimiento de diversos conflictos socio-ambientales a lo largo y ancho del territorio nacional.

Dicho vacío normativo y la falta de espacios e instrumentos eficaces que garanticen la participación de las comunidades se ha traducido en los últimos años en la realización de consultas populares por parte de varios municipios que quieren expresar a partir de un mecanismo de participación su inconformidad con la realización de proyectos mineros y petroleros en su territorio, que se oponen a los usos del suelo que se tienen previstos para el mismo. Se trata de un mecanismo legítimo al que pueden acudir las comunidades en la defensa de su derecho a la participación en las decisiones que los afectan y a la protección del ambiente sano. Con las consultas populares no se suple de manera completa la necesidad de estructurar espacios y mecanismos transparentes y reglados de participación, dentro del proceso de identificación y decisión sobre la autorización, definición y delimitación de un proyecto minero o petrolero en su territorio, pues esta suele ocurrir una vez se ha autorizado la realización de una actividad minera en determinada zona del municipio. Entre algunos ejemplos se encuentra la consulta popular de Piedras (Tolima, 2012), Tauramena (Casanare, 2013), Monterrey (Casanare, 2013) y otras que se encuentran en trámite para ser realizadas como la de Ibagué (Tolima).

Como se verá más adelante en la presente exposición de motivos, el papel de la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido fundamental en

<sup>1</sup> <http://ejatlas.org/>

<sup>2</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 332.

<sup>3</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 311.

la formulación de lineamientos que permitan llenar el mencionado vacío legal. Decisiones como la C-123 de 2014, C-035 de 2016 y C-273 de 2016 han sentado las bases jurisprudenciales para formular las normas necesarias para que se logre esclarecer la tensión entre los principios constitucionales de Estado unitario y autonomía territorial y para que la decisión sobre la realización de un proyecto de exploración y explotación minera en un territorio no continúe siendo un factor de generación de conflictos en los municipios colombianos.

El presente proyecto de ley entiende que la minería es una actividad cuya autorización se proyecta para el mediano y largo plazo<sup>4</sup> y, en este sentido, cualquier decisión sobre la realización de la misma debe darse de forma reglada a través de instrumentos que respondan también al mediano y largo plazo. En este sentido, el presente proyecto de ley propone dos artículos, el primero contiene el principio de concertación minera entre las autoridades municipales y las autoridades del nivel nacional en la delimitación y declaración de las zonas donde se habilita la realización de actividades mineras –que no deja sin efectos y en ningún caso limita la posibilidad de activar los mecanismos de participación popular previstos en la ley; el segundo artículo propone la modificación del artículo 24 de la Ley 388 de 1997 en la medida en que el momento idóneo para concertar la autorización de minería en un territorio es en la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial por tratarse del instrumento que orienta el desarrollo del territorio bajo la jurisdicción de un municipio y regula la utilización, transformación y ocupación del espacio “de acuerdo con las estrategias de desarrollo socio-económico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales”<sup>5</sup>, además de definir las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo.

### Marco normativo

#### a) Constitución Política de 1991

La Constitución Política de 1991 establece en su articulado la distribución de competencias normativas entre la Nación y las entidades territoriales. Así, el artículo 332 establece que “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” como parte del principio de Estado unitario contenido en el artículo 1° de la Carta.

<sup>4</sup> En este sentido el artículo 70 de la Ley 685 de 2001 “Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones” establece “Duración total. El contrato de concesión se pactará por el término que solicite el proponente y hasta por un máximo de treinta (30) años. Dicha duración se contará desde la fecha de inscripción del contrato en el Registro Minero”.

<sup>5</sup> Ley 388 de 1997, artículo 5°.

A su vez, el artículo 311 de la Constitución consagra a los municipios como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado a la que le corresponde, entre otras funciones, “ordenar el desarrollo de su territorio”. Esta función se concreta en lo consagrado en el artículo 313 de la Constitución sobre las competencias de los concejos, pues en su numeral 7 establece que corresponde a estos “reglamentar los usos del suelo”. Frente a esta tensión, la Corte Constitucional ha fijado los lineamientos generales que permiten armonizar las competencias de las autoridades municipales con las autoridades del nivel nacional, como se desarrollará más adelante cuando se analice la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre esta materia.

#### b) Ley 388 de 1997

La Ley 388 de 1997 establece entre sus objetivos principales “el establecimiento de mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial (...)”. Asimismo, la Ley 388 busca “promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes”. En este sentido, para el Legislador en la formulación de la Ley 388 de 1997 fue claro que debe haber armonía entre el ejercicio de la autonomía por parte de los municipios y las competencias concurrentes entre estos y la Nación.

Según el artículo 9° de la misma ley, el plan de ordenamiento territorial “es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”. En cuanto al componente general del plan de ordenamiento, el artículo 12° establece que este debe contener los objetivos y estrategias de largo y mediano plazo que complementarán, desde el punto de vista del manejo territorial, el desarrollo municipal y distrital, entre otros aspectos, la “adopción de las políticas de largo plazo para la ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo y del conjunto de los recursos naturales”.

Cabe resaltar que la Constitución Política hace mención a los dos tipos de recursos naturales, consagra que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales en general. Específicamente establece que el Estado es propietario de los recursos naturales no renovables y menciona que hay unas entidades

encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, las Corporaciones Autónomas Regionales y los demás miembros del Sistema Nacional Ambiental consagrados en la Ley 99 de 1993. Es importante tener presente dicha distinción pues la Ley 388 al establecer que el Plan de Ordenamiento territorial es el instrumento que adoptará a largo plazo el manejo del conjunto de los recursos naturales no limita la planificación exclusivamente a los recursos naturales renovables, sino que consagra una norma abierta en la que puede entenderse que se encuentran incluidos los recursos naturales no renovables.

Adicionalmente, el artículo 14 de la misma ley establece que el componente rural del plan de ordenamiento territorial “es un instrumento para garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal” que debe contener, entre otros elementos, “el señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o **minera**” (subrayado fuera de texto).

En este sentido, la planificación del manejo de los recursos naturales en general, lo que comprende tanto renovables como no renovables y el señalamiento de condiciones de las zonas de producción minera no son temas ajenos a los planes de ordenamiento territorial pues la misma Ley 388 de 1997 los menciona en su articulado.

#### c) Ley 1454 de 2011

En armonía con la Ley 388 de 1997, la Ley 1454 de 2011, “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”, contiene entre sus objetivos el de definir las competencias entre la Nación y las entidades territoriales en materia de ordenamiento territorial y establecer las normas generales para la organización territorial<sup>6</sup>. Dicha ley define concretamente el concepto y finalidad del ordenamiento territorial como un “instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia”<sup>7</sup>. Dicha ley también reconoce

que la finalidad del ordenamiento territorial es propiciar “las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional”<sup>8</sup>.

El presente proyecto de ley propone la adición de directrices para la concertación minera entre las entidades territoriales y las autoridades del nivel nacional, en el entendido de que la ley orgánica de ordenamiento territorial “constituye un marco normativo general de principios rectores que deben ser desarrollados y aplicados por el legislador en cada materia específica, para departamentos, municipios y entidades territoriales indígenas y demás normas que afecten, reformen o modifiquen la organización político administrativa del Estado en el territorio”<sup>9</sup>.

Asimismo, la Ley 1454 de 2011 que dicta las normas orgánicas sobre ordenamiento territorial establece entre sus principios la sostenibilidad y la participación. Con respecto a la sostenibilidad señala que “el ordenamiento territorial conciliará el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población”<sup>10</sup> y respecto a la participación consagra que “la política de ordenamiento territorial promoverá la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial”<sup>11</sup>.

Una de las decisiones que incide en la orientación y organización territorial sin duda es la decisión sobre realizar actividades de explotación de recursos naturales no renovables en un territorio, concretamente minería. Como se mencionó anteriormente hay una tensión presente entre el principio de Estado unitario y el principio de autonomía territorial que se traduce en la tensión de competencias entre Nación y entidades territoriales. Frente a esta tensión, el artículo 27 establece varios principios que rigen el ejercicio de las competencias y que deben ser tenidos en cuenta en caso de conflictos entre los que se encuentran:

---

cas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”. Artículo 2°. Concepto y finalidad del ordenamiento territorial.

<sup>8</sup> Ley 1454 de 2011 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”. Artículo 2°. Concepto y finalidad del ordenamiento territorial.

<sup>9</sup> Ley 1454 de 2011 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”. Artículo 2°.

<sup>10</sup> Ley 1454 de 2011 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”. Artículo 3°.

<sup>11</sup> *Ibíd.*

<sup>6</sup> Ley 1454 de 2011 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”. Artículo 1°. Objeto de la ley.

<sup>7</sup> Ley 1454 de 2011 “Por la cual se dictan normas orgáni-

Principio	Definición
Coordinación	La Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica. En desarrollo de este principio, las entidades territoriales y demás esquemas asociativos se articularán, con las autoridades nacionales y regionales, con el propósito especial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos como individuos, los derechos colectivos y del medio ambiente establecidos en la Constitución Política.
Concurrencia	La Nación y las entidades territoriales desarrollarán oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de su autonomía.
Subsidiariedad	La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial en el ejercicio de sus competencias, a las entidades de menor categoría fiscal, desarrollo económico y social, dentro del mismo ámbito de la jurisdicción territorial, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias. El desarrollo de este principio estará sujeto a evaluación y seguimiento de las entidades del nivel nacional rectora de la materia. El Gobierno nacional desarrollará la materia en coordinación con los entes territoriales.

Como se verá en el siguiente apartado, los principios contenidos en la Ley 1454 de 2011 son retomados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la decisión sobre la tensión sobre la autorización de minería en los territorios.

#### d) Ley 685 de 2001 Código de Minas

Durante la administración del presidente Andrés Pastrana (1998-2002) se sancionó la ley que actualmente rige el sector minero en el país. La reforma al antiguo Código se justificó por la necesidad de ajustarlo a la Constitución de 1991 y a las leyes que la reglamentan, amén de las presiones por parte de las empresas privadas y los gremios para que se modificara<sup>12</sup>.

Desde 1996 la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) apoyó con asistencia técnica al gobierno colombiano en un proyecto para la reforma de la legislación minera (Mining Watch Canada y Censat, 2009); en 1997 se celebró el convenio entre el Ministerio de Minas y Energía y el Canadian Energy Research Institute (CERI) para asesorar la formulación de políticas y normativa minera en Colombia. La Contraloría General de la República advirtió sobre la inconveniencia de esta relación, señalando que si Canadá invertía una cuantía importante de recursos para fortalecer las instituciones del Estado era lógico que este país esperara obtener algún beneficio de

la nueva legislación. Concluía que “se presenta por lo menos en la primera etapa del proyecto una importante salida de información geocientífica y ambiental cuyo potencial de conocimiento se pierde para el país” (Contraloría General de la República, 2000 citado por Fierro 2012: 37). Producto de este convenio, fue diseñado el nuevo código de minas y aprobado por el Congreso mediante la Ley 685 de 2001. Luego fueron expedidos sus decretos reglamentarios, cuya redacción fue asesorada por abogados que representaban varias compañías mineras<sup>13</sup> que en ese momento correspondía a la mitad de las empresas inscritas en el Registro Minero Nacional<sup>14</sup>.

Este código cambió sustancialmente las pautas con las que se venía rigiendo el sector, introduciendo aspectos que muestran serias incompatibilidades con el espíritu de la Constitución Política de 1991. En efecto, la Ley 685 de 2001 contraría los principios constitucionales en tres sentidos:

1. Desestima la noción del Estado Social de Derecho.
  2. Rompe la estructura descentralizada del Estado; y
  3. Define una reglamentación propia para el manejo ambiental, desconociendo la Ley General Ambiental del país (Ley 99 de 1993)<sup>15</sup>.
- e) Jurisprudencia de la Corte Constitucional  
i) Sentencia C-123 de 2014

La Sentencia C-123 de 2014 en la que la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada del artículo 37 del Código de Minas que consagra una prohibición legal según la cual ninguna autoridad regional, seccional o local podría establecer zonas del territorio que quedarán permanente o transitoriamente excluidas de la minería, prohibición que incluía, además, los planes de ordenamiento territorial. En dicha ocasión, la Corte Constitucional estableció los primeros lineamientos frente al tema de la participación ciudadana y de las autoridades locales en la autorización de minería en su jurisdicción.

La Corte Constitucional resolvió la demanda interpuesta contra el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, la cual presentó cargos por la vulneración del principio de autonomía territorial, concretamente, la competencia de los concejos para regular los usos del suelo en el territorio del municipio o distrito (artículo 313 numeral 7 de la Constitución) y por desconocimiento del derecho constitucional a gozar de un ambiente sano (artículo 79 de la Constitución). En dicha ocasión, la Corte resaltó que en el caso de

<sup>13</sup> Según Mining Watch Canada y Censat (2009), estas fueron: Holcim, Cemex y Ladrillera Santafé.

<sup>14</sup> Fierro M, J. (2012). “Políticas mineras en Colombia”, Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos – Ilsa, con el auspicio del Comité Catholique contre la faim et pour le développement - CCFD Terre Solidaire, Digiprint Editores EU, Colombia.

<sup>15</sup> Fundación Foro Nacional por Colombia (2013). La Normativa Minera en Colombia. Bogotá.

<sup>12</sup> Fundación Foro Nacional por Colombia (2013). La Normativa Minera en Colombia. Bogotá.

la exploración y explotación minera los principios fundamentales del ordenamiento constitucional pueden entrar en tensión. En este sentido, destacó que en el caso de la minería si bien puede interpretarse que hay un privilegio por el principio constitucional de organización unitaria del Estado (artículo 1° de la Constitución) y los artículos 332 y 334 de la Constitución que privilegian la posición de la Nación en la determinación de las políticas relativas a la explotación de recursos naturales; también es necesario tener en cuenta otras disposiciones constitucionales “de igual valía dentro de la organización del Estado, como son los principios de autonomía y descentralización de que gozan las entidades territoriales para la gestión de sus intereses –artículo 287 de la Constitución, y de coordinación y concurrencia-artículo 288 ibídem–, que se deben acatar al hacer el reparto de competencias entre la Nación y, en este caso, los municipios y distritos”<sup>16</sup>.

En este fallo, la Corte Constitucional destacó la necesidad de encontrar una solución que permitiera aplicar de manera armónica el contenido de los principios que se encuentran en tensión y concluyó que en “el proceso de autorización para la realización de actividades de exploración y explotación minera –cualquiera sea el nombre que se dé al procedimiento para expedir dicha autorización por parte del Estado– se tengan en cuenta los aspectos de coordinación y concurrencia, los cuales se fundan en el principio constitucional de autonomía territorial. En este sentido, **una autorización al respecto deberá dar la oportunidad a las entidades municipales o distritales involucradas de participar activa y eficazmente en dicho proceso, mediante acuerdos sobre la protección de cuencas hídricas y la salubridad de la población, así como, del desarrollo económico, social y cultural de las comunidades**”<sup>17</sup> (subrayado fuera de texto).

Entonces, de esta decisión de la Corte Constitucional pueden resaltarse cuatro elementos: en primer lugar, la Corte reconoce la tensión de principios constitucionales presente en la autorización sobre exploración y explotación minera; en segundo lugar, establece el momento en que debe darse la participación, esto es, en la autorización de la actividad minera; en tercer lugar, establece el instrumento que materializará dicha participación, es decir, acuerdos sobre la protección de cuencas hídricas, salubridad de la población, desarrollo económico, social y cultural de las comunidades y por último, determina los actores concretos que participarán: las entidades municipales o distritales y las autoridades del nivel nacional. Elementos que guían el articulado propuesto en el presente proyecto de ley.

ii) Sentencia C-035 de 2016

En la Sentencia C-035 de 2016 la Corte Constitucional analizó la constitucionalidad del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015, Plan Nacional

de Desarrollo 2014-2018, sobre Áreas de Reserva para el desarrollo minero. En esta ocasión, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada de dicha disposición legal “con fundamento en la **necesidad de armonizar la tensión constitucional entre las facultades del Estado para extraer recursos de su propiedad, y la autonomía de las entidades territoriales, en especial para reglamentar los usos del suelo**” (subrayado fuera de texto). La Corte resaltó, nuevamente, que el artículo 332 de la Constitución establece que el Estado es propietario de los recursos del subsuelo, mientras que los artículos 287 y 288 de la Carta disponen la autonomía de los municipios en el manejo de los asuntos que los afectan, la capacidad de planificar el desarrollo local y la facultad para reglamentar los usos del suelo dentro del municipio en cabeza de los concejos municipales.

Resulta de gran relevancia la aclaración que hizo la Corte Constitucional en este fallo en el sentido de sostener que “**si bien es cierto que el Estado es propietario de los recursos del subsuelo, la extracción de dichos recursos también afecta el uso del suelo**”<sup>18</sup> (subrayado fuera de texto) y la selección y oferta de áreas de reserva minera “pueden alterar la vocación de uso del suelo”<sup>19</sup>. La Corte también señaló que la disposición demandada, el artículo 20 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, “no consagra un mecanismo para preservar la autonomía de las entidades territoriales para adoptar decisiones en las cuestiones que las afecten, ni su capacidad para reglamentar los usos del suelo, ni garantiza la participación ciudadana en las decisiones que los afectan”. En ese sentido, la Corte Constitucional consideró que para “**garantizar la armonización de las facultades de la nación y de los municipios conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, la Autoridad Nacional Minera y el Ministerio de Minas deben concertar la selección de las áreas de reserva especial minera con las autoridades municipales**”<sup>20</sup>. Siempre en el entendido de que debe garantizarse que la selección y oferta de las áreas de reserva especial minera “no sean incompatibles con los instrumentos de planeación de las entidades municipales donde están ubicadas, es decir, con los planes de ordenamiento territorial”.

iii) Sentencia C-273 de 2016

La Sentencia C-273 de 2016 de la Corte Constitucional analizó la tensión entre el Estado como propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables y los municipios y concejos municipales como encargados de la reglamentación de los usos del suelo. En esta ocasión, la Corte Constitucional decidió la inexequibilidad del artículo 37 del Código de Minas (cuya exequibilidad condicionada había

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-123 de 2014.

<sup>17</sup> Ibíd.

<sup>18</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-035 de 2016.

<sup>19</sup> Ibíd.

<sup>20</sup> Ibíd.

sido decretada anteriormente en la Sentencia C-123 de 2014) por vicios materiales.

La Corte Constitucional analizó los cargos de los demandantes según los cuales la prohibición legal del artículo 37 del Código de Minas se oponía al artículo 151 de la Constitución Política. Concretamente, los demandantes argumentaban que una disposición de la ley ordinaria no puede restringir la competencia de los territorios en una materia de gran importancia para su planeación social y económica, como es la decisión sobre la autorización de minería en su territorio, pues la asignación de competencias a entidades territoriales corresponde a la ley orgánica. En este caso el problema jurídico resuelto por la Corte era si “¿se vulnera la reserva de ley orgánica cuando en una disposición contenida en una ley ordinaria el Congreso prohíbe a las autoridades del orden territorial establecer zonas excluidas de la minería, inclusive en los planes de ordenamiento territorial?”<sup>21</sup>.

En esa ocasión, la Corte Constitucional destacó los principios rectores para el ejercicio de las competencias de las entidades territoriales y de la Nación entre los que destacan los principios de coordinación, según el cual la Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica y el principio de concurrencia según el cual debe haber acciones conjuntas entre la Nación y las entidades territoriales en busca de un objetivo común cuando así esté establecido con respecto de su autonomía. Esto, con el fin de decir que hay materias especialmente valiosas desde el punto de vista constitucional cuya regulación se reserva a determinados tipos de leyes, cuya expedición está sujeta a requisitos específicos. En este sentido, el constituyente dispuso una clasificación específica en el artículo 151 de la Constitución según el cual la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales está sujeta a reserva de ley orgánica.

La reserva de ley orgánica supone en la práctica una doble restricción, por un lado, impone unas mayorías específicas para su aprobación, específicamente, requiere mayorías absolutas de los miembros de una y otra cámara y por otro lado, el propósito de las leyes orgánicas es regular las normas a las que debe sujetarse el ejercicio de la actividad legislativa, es decir, se trata de normas que rigen la adopción de otras normas y que demarcan los límites sustantivos y procedimentales a las autoridades que tienen a su cargo el cumplimiento de funciones legislativas. Con esto, la Corte establece que una ley orgánica solo se puede sustituir por otra ley de igual o superior nivel.

Destacó la Corte que las leyes orgánicas tienen por propósito “establecer de manera general las pautas para que el legislador ordinario desarrolle

a futuro determinados temas por lo cual este tipo de ley se caracteriza por no entrar en los detalles y precisiones toda vez que si lo hace estaría petrificando el ejercicio de la actividad legislativa y vaciando de contenido las competencias del legislador ordinario. Se trata, en consecuencia, de una “ley de trámites” sobre la legislación”<sup>22</sup>.

La Corte Constitucional determinó, entonces, la inexequibilidad del artículo 37 del Código de Minas y además expresó que:

“(…) la organización del territorio a partir de su potencial minero, por sí mismo, corresponde al ejercicio de una actividad propia de la administración nacional, que se ajusta al carácter unitario del Estado. Sin embargo, el ejercicio de esta actividad de ordenación del territorio de manera exclusiva por una entidad del nivel central sí puede tener un impacto significativo sobre la autonomía de las autoridades municipales para planificar y ordenar sus territorios. La extracción de recursos naturales no renovables no sólo afecta la disponibilidad de recursos en el subsuelo sino también modifica la vocación general del territorio, y en particular, la capacidad que tienen las autoridades territoriales para llevar a cabo un ordenamiento territorial autónomo. En esa medida tiene que existir un mecanismo que permita la realización del principio de coordinación entre las competencias de la Nación para regular y ordenar lo atinente a la extracción de recursos naturales no renovables y la competencia de las autoridades municipales para planificar, gestionar sus intereses y ordenar su territorio, con criterios de autonomía”<sup>23</sup> (subrayado fuera de texto).

Asimismo, cabe resaltar que la Sentencia T-445 de 2016 precisa que “los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la actividad minera”. Esa jurisprudencia resulta relevante, pues, en la concertación si bien se tiene la posibilidad de llegar a un acuerdo sobre la identificación de áreas para la realización de minería, persiste la opción de prohibir dicha actividad.

##### 5. Contenido de la iniciativa

El proyecto de ley consta de cinco (5) artículos, en los cuales se establece:

**Artículo 1°. Competencia.** En este artículo se resalta que los municipios y distritos podrán restringir, prohibir o permitir el desarrollo de actividades de minería o de hidrocarburos.

**Parágrafo 1°.** Se establece que esta competencia es adicional y diferente a las contenidas en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 685 de 2001, especialmente en sus artículos 35 y 36.

**Parágrafo 2°.** Los municipios y distritos podrán consultar a la población a través de cualquier

<sup>21</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-273 de 2016.

<sup>22</sup> *Ibíd.*

<sup>23</sup> *Ibíd.*

mecanismo de participación ciudadana y su resultado deberá ser incluido en el establecimiento del uso del suelo.

**Artículo 2°. Concertación.** Se fija que una vez definidos los usos del suelo por parte de los municipios o distritos bien sea a través de mecanismos de participación ciudadana o a través del alcalde y/o el concejo municipal, el ente territorial podrá concertar con la nación en cabeza de la Agencia Nacional de Minería y la Agencia Nacional de Hidrocarburos las áreas en las que se proyecte realizar actividades de exploración y explotación minera y exploración y explotación de hidrocarburos en su municipio o distrito, las cuales deberán incluirse en el Plan de Ordenamiento Territorial. En todos los casos el proceso de concertación será obligatorio.

**Artículo 3°. Modifíquese el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, el cual quedará así:**

**“Artículo 24.** El alcalde distrital o municipal, a través de las oficinas de planeación o de la dependencia que haga sus veces, será responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial, y de someterlo a consideración del Consejo de Gobierno. En todo caso, antes de la presentación del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial a consideración del concejo distrital o municipal, deberá tenerse en cuenta la siguiente información:

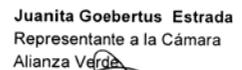
1. La información aportada tanto por la Agencia Nacional de Minería como por la Agencia Nacional de Hidrocarburos, según el caso, que podrán enviar el potencial de recursos naturales no renovables disponible del municipio y la propuesta de áreas destinadas a la actividad minera y de hidrocarburos al alcalde con el fin de que este la estudie para el establecimiento de los usos del suelo. La información aportada por la Nación no obliga a los municipios o distritos, sino que será un insumo adicional para el ejercicio de ordenamiento.
2. Si las entidades del orden nacional lo desean podrán abrir escenarios en los cuales, en un lenguaje asequible, simple y completo expongan a los mandatarios locales y a la población en general el contenido técnico de dicho potencial.
3. Las autoridades ambientales, por su parte, remitirán las determinantes ambientales para que sean incluidas de manera obligatoria en el ejercicio de ordenación del territorio.
4. Una vez definido por el municipio o distrito su ordenamiento territorial en donde se vean las áreas prohibidas, restringidas y permitidas de actividades extractivas podrá concertarse entre la nación y el ente territorial y durante treinta (30) días hábiles el desarrollo particular de proyectos mineros y/o de hidrocarburos.

**Artículo 4°. Adiciónese el numeral 6 al artículo 28 de la Ley 388 de 1997, el cual quedará así:** A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los Concejos municipales o distritales, por iniciativa del alcalde o el concejo municipal de manera excepcional, podrán revisar y ajustar por una vez los Planes de Ordenamiento Territorial o sus equivalentes, durante su periodo de vigencia, con el objeto de definir las áreas prohibidas, restringidas o permitidas de actividades extractivas y, de ser el caso, realizar la concertación y el procedimiento descrito en esta ley.

**Artículo 5°. Vigencia y derogatorias.** La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.

De los honorables Congresistas,

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

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

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

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

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

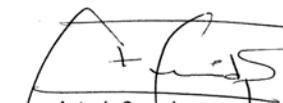
**Jorge Londoño**  
 Senador de la República  
 Alianza Verde

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

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

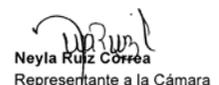
  
**José Polo**  
 Senador de la República  
 Alianza Verde

  
**Iván Marulanda**  
 Senador de la República  
 Alianza Verde

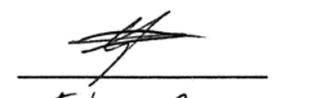
  
**Antonio Sanguino**  
 Senador de la República  
 Alianza Verde

  
**Juan Castro**  
 Senador de la República  
 Alianza Verde

**Mauricio Andrés Toro Orjuela**  
 Representante a la Cámara  
 Alianza Verde

  
**Neyla Ruiz Correa**  
 Representante a la Cámara  
 Alianza Verde

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

  
**Fabian Diaz**  
 Representante Cámara

## SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General  
(artículos 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 25 del mes de julio del año 2018 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 36 de 2018 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por los honorables Senadores *Angélica Lozano C., José Polo, Antonio Sanguino, Iván Marulanda, Juan Castro, Iván Name*, y los honorables Representantes *Catalina Ortiz, Neyla Ruiz, Inti Asprilla, Wilmer Pérez, León Fredy Muñoz, Sandra Ortiz y Fabián Díaz*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## SENADO DE LA REPÚBLICA

## SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 25 de julio de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 36 de 2018 Senado**, por medio de la cual se crea la concertación minera y de hidrocarburos y se dictan otras disposiciones, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Angélica Lozano Correa, José Polo Narváz,*

*Iván Marulanda Gómez, Antonio Sanguino Páez, Juan Castro Prieto, Iván Name Vásquez,* y los honorables Representantes *Catalina Ortiz Lalinde, César Augusto Zorro, Inti Raúl Asprilla, Wilmer Leal Pérez, Neyla Ruiz Correa, León Fredy Muñoz Lopera, Fabián Díaz*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 25 de julio de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Tercera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Ernesto Macías Tovar.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PROYECTOS DE LEY**PROYECTO DE LEY NÚMERO 37 DE 2018  
SENADO**

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

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2018.

Señores:

SECRETARÍA GENERAL

Senado de la República

Ciudad.

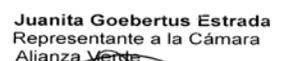
**Referencia: Proyecto de ley número 37 de 2018 de Senado**, por la cual se crea el espacio de participación de los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental y se dictan otras disposiciones.

Respetado doctor:

Radico ante usted el presente proyecto de ley “por la cual se crea el espacio de participación de los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental y se dictan otras disposiciones”, con el cual buscamos que se configure un espacio de participación para la ciudadanía y las autoridades territoriales sobre las decisiones que tienen impacto ambiental en su territorio. Concretamente se pretende garantizar la participación ciudadana en el proceso de licenciamiento ambiental a través de los Consejos Territoriales de Planeación.

De los honorables Congresistas,

  
Angélica Lozano Correa  
Senadora de la República  
Alianza Verde

  
Juanita Goebertus Estrada  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

  
Catalina Ortiz Lalinde  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

  
Cesar Zorro  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

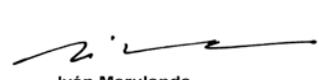
  
Antanas Mockus  
Senador de la República  
Alianza Verde

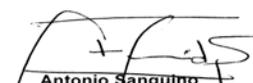
  
Jorge Londoño  
Senador de la República  
Alianza Verde

  
Inti Raúl Asprilla  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

  
Wilmer Leal Pérez  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

  
José Polo  
Senador de la República  
Alianza Verde

  
Iván Marulanda  
Senador de la República  
Alianza Verde

  
Antonio Sanguino  
Senador de la República  
Alianza Verde

  
Juan Castro  
Senador de la República  
Alianza Verde

  
Mauricio Andrés Toro Orjuela  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

  
Neyla Ruiz Correa  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

  
León Freddy Muñoz Lopera  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

  
Iván Neme  
Senador de la República  
Alianza Verde

  
Sandra Ortiz  
Senadora de la República  
Alianza Verde

  
Fabian Diaz  
Representante Cámara

PROYECTO DE LEY NÚMERO 37 DE 2018  
SENADO

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

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Principio de participación activa y eficaz de las comunidades y entidades territoriales en la toma de decisiones ambientales.* En el desarrollo del proceso por medio del cual se otorgue licencia ambiental para proyectos, obras o actividades mineras y de hidrocarburos sujetos a estas, las autoridades competentes del nivel nacional garantizarán la participación activa y eficaz de las autoridades municipales concernidas, las comunidades y la ciudadanía en el área de influencia del proyecto, obra o actividad, en la decisión sobre las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política.

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

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

1. Servir como la instancia de participación activa y eficaz de la ciudadanía y las autoridades municipales sobre proyectos, obras o actividades que generen impacto ambiental y estén sujetos a licencia ambiental. El Consejo Territorial de Planeación podrá pronunciarse sobre el componente ambiental de los instrumentos de planeación local.
2. Discutir, elaborar y presentar un informe de recomendaciones y observaciones sobre los impactos y las medidas presentadas en el Estudio de Impacto Ambiental, o el instrumento que haga sus veces, que deben presentar los interesados en realizar proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de licenciamiento ambiental ante la autoridad ambiental competente, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), ante la Corporación Autónoma Regional correspondiente, o ante cualquier otra autoridad competente, los interesados en realizar proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de licenciamiento ambiental, según lo dispuesto en esta ley. El Consejo Territorial de Planeación deberá presentar el informe de recomendaciones y observaciones de manera previa al otorgamiento o modificación de la licencia ambiental. Sin perjuicio de lo anterior, el Consejo Territorial de Planeación podrá pronunciarse sobre otros aspectos del proyecto, obra o actividad que no estén incluidos en el Estudio de Impacto Ambiental.
3. Solicitar de forma motivada la realización de estudios y proponer acciones para asegurar que se prevean, mitiguen, corrijan o compensen eficazmente los impactos ambientales de los proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de licenciamiento ambiental ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), ante la Corporación Autónoma Regional correspondiente, o ante cualquier otra autoridad competente para el otorgamiento de la licencia ambiental. Los Consejos Territoriales de Planeación podrán solicitar a la autoridad ambiental competente, a los institutos de investigación, a las universidades públicas y pri-

vadas, apoyo técnico y profesional para adelantar tareas de asesoría, coordinación y veeduría sobre los proyectos que generen deterioro grave al ambiente.

Los institutos de investigación adscritos y vinculados al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberán responder motivadamente esa solicitud de estudios.

4. Convocar y realizar la audiencia pública administrativa sobre decisiones ambientales en trámite de que trata el artículo 72 de la Ley 99 de 1993, previa a la emisión del informe de recomendaciones y observaciones. La realización de esta audiencia es obligatoria para el otorgamiento y modificación de licencias ambientales de los proyectos, obras o actividades de los que trata la presente ley.
5. Elaborar recomendaciones a las administraciones municipales y a las entidades que hacen parte del Consejo Nacional Ambiental, sobre la ejecución de proyectos para la recuperación, preservación y uso sostenible, protección y conservación de los recursos naturales y el medio ambiente en su territorio y hacer veeduría a la ejecución de proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental que se estén desarrollando en su territorio, así como sobre la adopción de medidas que permitan armonizar la ejecución de proyectos de desarrollo económico y social con la normatividad ambiental, a fin de asegurar su sostenibilidad y minimizar su impacto sobre el medio ambiente en su jurisdicción.
6. Poner en conocimiento de la autoridad ambiental competente la ocurrencia de toda acción u omisión que constituya violación de normas ambientales, con el fin de dar inicio al procedimiento para la imposición de medidas preventivas o sancionatorias según corresponda, conforme a la Ley 1333 de 2009.
7. Poner en conocimiento de las autoridades ambientales competentes el incumplimiento de los términos, condiciones y obligaciones establecidas en la licencia ambiental.
8. Identificar y promover el conocimiento del patrimonio natural del municipio desde las instancias locales, con el apoyo de los institutos de investigación adscritos y vinculados al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, otros Ministerios,

centros de investigación y demás miembros del Sistema Nacional Ambiental.

9. Hacer veeduría a todos los proyectos que generen impacto ambiental en su jurisdicción y a los permisos, autorizaciones y licencias otorgados en su territorio.
10. Solicitar la suspensión de la licencia ambiental a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), a la Corporación Autónoma Regional o a cualquier otra autoridad competente para el otorgamiento de la licencia ambiental en caso de incumplimiento de las condiciones aprobadas en el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces o de identificación de condiciones que alteren sustancialmente el contenido de la licencia ambiental. La autoridad ambiental competente deberá dar respuesta motivada en los términos del artículo 62 de la Ley 99 de 1993.

Parágrafo 1°. Cada Consejo Territorial de Planeación se dará su propio reglamento para garantizar su adecuado funcionamiento y el cumplimiento de sus funciones. Los alcaldes y gobernadores designarán los representantes del sector ambiental de ternas que envíen las entidades del Sistema Nacional Ambiental o las organizaciones sociales.

Parágrafo 2°. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), la Corporación Autónoma Regional correspondiente, o cualquier otra autoridad competente para el otorgamiento de la licencia ambiental, deberán informar a los Consejos Territoriales de Planeación por lo menos una vez al año sobre el estado de ejecución y cumplimiento del conjunto de medidas y actividades contenidos en el Estudio de Impacto Ambiental o en el instrumento que haga sus veces de los proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de licenciamiento ambiental en su respectiva jurisdicción.

Parágrafo 3°. La audiencia pública de que trata la presente ley es un espacio obligatorio de diálogo y discusión.

Artículo 4°. *Procedimiento del Consejo Territorial de Planeación en el licenciamiento ambiental.* Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 99 de 1993, durante el procedimiento para el otorgamiento de licencias ambientales se deberá realizar el siguiente procedimiento:

Antes que la autoridad ambiental competente expida el acto administrativo que declare

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

A partir de esta radicación se suspenderán por treinta y cinco (35) días hábiles los términos que tiene la autoridad ambiental para pronunciarse sobre el otorgamiento de la licencia.

Una vez radicado el Estudio de Impacto Ambiental, el Consejo Territorial de Planeación tendrá quince (15) días hábiles para convocar y realizar la Audiencia Pública Administrativa sobre Decisiones Ambientales en Trámite de que trata el artículo 72 de la Ley 99 de 1993. A dicha audiencia se deberá convocar al alcalde, los concejales, las autoridades ambientales y la ciudadanía del área de influencia del proyecto, obra o actividad minera o de hidrocarburos, junto con la Agencia Nacional de Minería o la Agencia Nacional de Hidrocarburos, según sea el caso, y el solicitante de la licencia ambiental.

Dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la audiencia pública, el Consejo Territorial de Planeación expedirá un acta que contenga los principales asuntos discutidos en dicha audiencia. Vencido este término y dentro de los quince (15) días hábiles siguientes, el Consejo Territorial de Planeación deberá radicar el informe de recomendaciones y observaciones sobre los impactos y las medidas presentadas en el Estudio de Impacto Ambiental, ante la autoridad ambiental competente para el otorgamiento de la licencia ambiental.

Si cumplido el plazo el Consejo Territorial de Planeación no radica el informe de recomendaciones y observaciones, se entenderá cumplido este requisito, y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), la Corporación Autónoma Regional correspondiente o la autoridad competente para el otorgamiento de la licencia ambiental, deberá continuar con el trámite respectivo.

Cumplido el trámite anterior, la autoridad ambiental contará con un término máximo de treinta (30) días hábiles para expedir el acto administrativo que declare reunida toda la información requerida, así como para expedir la resolución que otorga o niega la licencia

ambiental, que deberá contener la respuesta detallada y motivada de cada una de las recomendaciones y observaciones contenidas en el informe del Consejo Territorial de Planeación, cuando este hubiere sido presentado, con lo que se entenderá surtido el trámite establecido en esta ley.

Parágrafo 1°. En una misma audiencia pública se podrá discutir sobre uno o más proyectos, obras o actividades mineras o de hidrocarburos sujetos a licencia ambiental.

Parágrafo 2°. Cuando los proyectos, obras o actividades mineras o de hidrocarburos sujetos a licencia ambiental superen los límites territoriales de un municipio o distrito en un mismo departamento, el gobernador deberá convocar y realizar la audiencia, y los Consejos Territoriales de Planeación de las entidades territoriales involucradas deberán emitir un informe conjunto de recomendaciones y observaciones, de que trata la presente ley.

Cuando los límites de los proyectos, obras o actividades mineras o de hidrocarburos sujetos a licencia ambiental superen los límites territoriales de un departamento, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) deberá convocar y realizar la audiencia, y los Consejos Territoriales de Planeación de las entidades territoriales involucradas deberán emitir un informe conjunto de recomendaciones y observaciones.

Parágrafo 3°. La discusión, elaboración y presentación del informe de recomendaciones y observaciones del Consejo Territorial de Planeación sobre el Estudio de Impacto Ambiental, también será necesario en caso de modificación de licencias ambientales cuando:

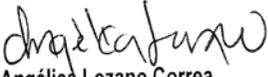
- i) Se pretendan ampliar las áreas del proyecto, obra o actividad de exploración y explotación minera y/o de hidrocarburos.
- ii) Se generen nuevos impactos ambientales en el proyecto, obra o actividad de exploración y explotación minera y/o de hidrocarburos.
- iii) Se requiera el uso adicional de recursos naturales renovables en el desarrollo del proyecto, obra o actividad de exploración y explotación minera y/o de hidrocarburos.

Parágrafo 4°. El procedimiento y la audiencia pública ambiental de la que trata esta ley serán obligatorios para los proyectos, obras o

actividades mineras y de hidrocarburos sujetas a licencia ambiental.

Artículo 5°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.

De los honorables Congressistas,

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

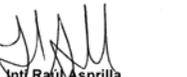
**Juanita Goebertus Estrada**  
 Representante a la Cámara  
 Alianza Verde

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

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

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

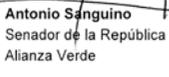
**Jorge Londoño**  
 Senador de la República  
 Alianza Verde

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

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

  
**José Pólo**  
 Senador de la República  
 Alianza Verde

  
**Iván Marulanda**  
 Senador de la República  
 Alianza Verde

  
**Antonio Sanguino**  
 Senador de la República  
 Alianza Verde

  
**Juan Castro**  
 Senador de la República  
 Alianza Verde

  
**Mauricio Andrés Toro Orjuela**  
 Representante a la Cámara  
 Alianza Verde

  
**Neyla Ruiz Correa**  
 Representante a la Cámara  
 Alianza Verde

  
**León Freddy Muñoz Lopera**  
 Representante a la Cámara  
 Alianza Verde

  
**Iván Neme**  
 Senador de la República  
 Alianza Verde

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

  
**Fabian Diaz**  
 Representante cámara

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Antecedentes

En 1985, el Inderena creó por primera vez un esquema de participación popular municipal que se denominó “Consejos Verdes”. Dicho proyecto estuvo encabezado por Margarita Marino de Botero, quien era la directora del Inderena en ese entonces. El deterioro de los recursos naturales y

la pérdida de la calidad de vida de la población, fueron el fundamento y motor para el lanzamiento de la “Campaña Verde”, que funcionaba como una iniciativa de educación y participación ciudadana local y permanente, para defender el patrimonio público (Tobasura, 2014). Según Margarita Marino, se hicieron 800 Consejos Verdes aproximadamente, antes de que existieran los Consejos de Planeación Municipal y antes de los Consejos de Cultura. Lo anterior, gracias al amparo de la Ley de Régimen Municipal de 1982, que permitía la organización y la asociación municipales (Lozano, 2015).

Los Consejos Verdes fueron ideados para lograr el fortalecimiento de la democracia local en materia ambiental. Sus tareas iban desde la realización de un inventario ambiental del municipio, hasta la denuncia del deterioro ambiental del mismo. Los Consejos Verdes fueron una iniciativa para garantizar el derecho de los colombianos a participar en las decisiones que los afectan y a disfrutar de un ambiente sano como lo dispone el artículo 79 de la Constitución Política. El espacio de participación propuesto en el presente proyecto de ley para los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental durante el proceso de licenciamiento ambiental se inspira en el legado de los Consejos Verdes creados por Margarita Marino en el Inderena y es un homenaje a la gestión ambiental municipal que desde entonces se propuso.

### 2. Contexto

El presente proyecto de ley tiene como objetivo equilibrar el poder del ciudadano y de las entidades territoriales en su interlocución con los entes privados y autoridades públicas del nivel regional y nacional en lo referente a los usos de su territorio, de los recursos naturales renovables y no renovables del mismo y a la protección ambiental en el desarrollo de proyectos que requieran para su ejecución de licencia ambiental. Según el *Environmental Justice Atlas*, Colombia ocupa el segundo lugar en el ranking de países con conflictos socioambientales con un total de 98 registrados (Environmental Justice Atlas, 2014), después de India.

El análisis tras el estudio de 98 de esos casos registrados en el Atlas presenta unas características particulares como que “(...) i) buena parte de los conflictos se ubican en las zonas más pobladas (Andina y Caribe) y muchos en zonas de conservación; ii) el sector extractivo explica buena parte de los conflictos en el país (minería, biomasa y energía fósil) destacándose el oro y el carbón: casi la mitad de los conflictos están relacionados con estos dos tipos de materiales” (Environmental Justice Atlas, 2014). Casos como el de Piedras, El Quimbo, Monterrey, Urrá, Tauramena, Jardín y Jericó, entre otros, son solo ejemplos de una necesidad cada vez más latente en los municipios colombianos: garantizar el derecho de participación

activa y eficaz para las comunidades y entidades territoriales en materia ambiental.

Con este fin, se propone la creación de un espacio de participación de los Consejos Territoriales de Planeación en el proceso de licenciamiento ambiental. El proyecto de ley propone a los Consejos Territoriales de Planeación como instancia de participación de las comunidades y autoridades municipales, respecto a las medidas de protección ambiental y los planes de mitigación social y ambiental contenidos en los Estudios de Impacto Ambiental, o el instrumento que haga sus veces, de forma previa al otorgamiento de las licencias ambientales para los proyectos que lo requieran, incluidos la fase de exploración y explotación minera.

En este sentido, los Consejos Territoriales de Planeación deben tener la capacidad suficiente para conocer el territorio del municipio y para acceder a la información provista por los institutos de investigación adscritos y vinculados al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre características ambientales y patrimonio ecológico en su jurisdicción.

Como se explicará más adelante, la creación de este espacio es fundamental, como instrumento para garantizar la participación de las comunidades desde etapas tempranas de los diferentes proyectos, así como el derecho al acceso a la información por parte de las comunidades. Asimismo, el fortalecimiento de una instancia de participación ciudadana contribuye a la creación de capacidades a nivel local.

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

Estas propuestas, para garantizar el derecho a la participación y acceso a la información de las comunidades y entidades territoriales en materia ambiental, encuentran sus bases en la Constitución Política de 1991, en varios instrumentos internacionales ratificados por Colombia como la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y en el concepto de *Justicia Ambiental* desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional. La Corte ha destacado la importancia de la justicia ambiental como condición necesaria para asegurar la vigencia de un orden justo. Destaca la Corte en Sentencia T-294 de 2014 que, según la Agencia Nacional de Protección Ambiental de Estados Unidos, se entiende por justicia ambiental “el tratamiento justo y la **participación significativa de todas las personas** independientemente de su raza, color, origen nacional, cultura, educación o ingreso con respecto al desarrollo y la aplicación de las leyes,

reglamentos y políticas ambientales”<sup>1</sup> (negritas fuera de texto).

La participación significativa, a la luz de los Principios de Justicia Ambiental, se traduce en el derecho a participar en condiciones de igualdad en todos los niveles de toma de decisiones (First National People of Color Environmental Leadership Summit, 1991)<sup>2</sup> como se explicará más adelante.

### 3. Marco normativo

#### 3.1. Contexto constitucional

El derecho a la participación y el concepto de justicia ambiental, concretamente en su componente de justicia participativa, encuentra soporte constitucional expreso en varios artículos de la Carta<sup>3</sup>. Así, se fundamentan en el artículo 2° Constitucional que ordena asegurar la vigencia de un orden justo y la consagración, como uno de los fines del Estado, de “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”<sup>4</sup>. Además, el constituyente consagró en el artículo 79 de la Carta el derecho de todas las personas a participar en las decisiones que puedan afectar el disfrute de un ambiente sano, derecho que debe ser entendido a la luz del principio de igualdad establecido en el artículo 13 de lo que la Corte ha llamado “Constitución Ecológica”<sup>5</sup>.

#### 3.2. Bloque de constitucionalidad

El derecho a la participación debe ser interpretado conforme al bloque de constitucionalidad (artículo 93 C. P.) integrado por los

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

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

<sup>3</sup> Antecedentes. Con base en los artículos 45, 337 y 338 del Decreto Ley 2811 de 1974, el Inderena fomentó la creación de consejos verdes en todos los municipios del país, que tenían como función adelantar labores de protección y uso apropiado de los recursos naturales. Dichos consejos estarían integrados por ciudadanos interesados en el manejo del ambiente y, eventualmente, por el personero municipal. Sin embargo, aunque esta política de consejos verdes logró a corto plazo unos índices de cobertura sobresalientes (para 1986 habían sido conformados los consejos en 744 municipios, es decir, el 77.5% del total de los municipios del país) (Velásquez & González, 2003). A largo plazo, esta política no logró consolidarse de manera efectiva, pues no logró mantener un papel relevante en la toma de decisiones ambientales a nivel local. Lo que tuvo como consecuencia que estos consejos sufrieran una especie de “efecto espuma”, es decir, nacieron por el entusiasmo del Inderena y de algunos simpatizantes ambientales, pero muy pronto el gobierno siguiente le restó importancia a la política que los sostenía, lo que los llevó a su pronta desaparición. (Velásquez & González, 2003).

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

<sup>5</sup> En este sentido, en la Sentencia T-411 de 1992, la Corte desarrolló un concepto que resulta ser fundamental para la comprensión del medio ambiente, la Constitución Ecológica.

tratados en materia ambiental y de derechos humanos ratificados por Colombia. En este apartado se presentarán los principales instrumentos internacionales y regionales sobre medio ambiente y desarrollo sostenible y los fundamentos del derecho a la participación de la ciudadanía y entidades territoriales en los asuntos ambientales. A nivel internacional, el derecho a la participación en materia ambiental encuentra su fundamento en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y ha sido reafirmado en varios instrumentos a nivel internacional en sus casi 25 años de vigencia. Aunque Colombia ha adquirido compromisos para apoyar la participación efectiva de las comunidades en temas ambientales, en la práctica no hace parte de ningún acuerdo vinculante que le genere obligaciones en este sentido.

Colombia es uno de los 178 Estados Parte de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible acordada en la Cumbre de la Tierra en 1992. De los 27 principios que componen la Declaración, es de especial importancia en materia de participación en asuntos ambientales el Principio 10. En primer lugar, el Principio 10 establece que **“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones.**

Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población, poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes” (negritas fuera de texto) (ONU, 1992).

Otro instrumento internacional ratificado por Colombia y que contiene disposiciones referentes a la garantía de participación ambiental es el Convenio de Diversidad Biológica (Ley 165 de 1994). Entre los doce principios adoptados por la Conferencia de las Partes de dicho convenio cabe resaltar tres, por su estrecha relación con el derecho a la participación en materia ambiental. Así, el Principio 1° establece que “La elección de los objetivos de la gestión de los recursos de tierras, hídricos y vivos debe quedar en manos de la sociedad”, el Principio 2° según el cual “La gestión debe estar descentralizada al nivel apropiado más bajo” y el Principio 12 que determina que “En el enfoque por ecosistemas deben intervenir todos los sectores de la sociedad y las disciplinas científicas pertinentes”.

Así mismo, el instrumento internacional que ha sido citado reiteradamente por la Corte Constitucional

en materia ambiental es la Convención de Aarhus (1998) o “Convención sobre acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en temas medioambientales” de la Comisión Económica Europea de las Naciones Unidas, si bien es un instrumento regional europeo, es un referente necesario en materia de participación pues se trata de la primera convención vinculante sobre el tema de participación ambiental. En este sentido, se trata del “instrumento que más lejos ha llegado en promover los derechos de acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y a la justicia en materia ambiental” (Rodríguez, 2013). Esto es así en la medida que la Convención de Aarhus tiene como base la idea de que “en la esfera del medio ambiente (...) una mayor participación del público en la toma de decisiones permite tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente, contribuyen a sensibilizar al público respecto de los problemas ambientales, le dan la posibilidad de expresar sus preocupaciones y ayudan a las autoridades públicas a tenerlas debidamente en cuenta” (ACIMA, 2015). A esto se suma el examen periódico que se hace a los avances de cada una de las Partes y un mecanismo de monitoreo para verificar el cumplimiento de los acuerdos.

Adicionalmente, para la definición del derecho fundamental a la participación en decisiones ambientales, se deben tener en cuenta otros instrumentos de derecho internacional ratificados por Colombia. Son particularmente relevantes el Protocolo de San Salvador en sus artículos 3° y 11 (ONU, s. f.), el artículo 14.1. del Convenio de Diversidad Biológica<sup>6</sup> y los artículos 3° y 4° de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

#### 4. Participación Ciudadana y Justicia Ambiental: desarrollo jurisprudencial

Ha dicho la Corte Constitucional respecto al concepto de justicia ambiental, que este se compone de dos principios: 1. Justicia distributiva entendida como “el reparto equitativo de las cargas y beneficios ambientales entre los sujetos de la comunidad”<sup>7</sup> y, 2. Demanda de justicia participativa, es decir, “un reclamo de participación significativa de los ciudadanos, **en particular de quienes resultarán efectiva o potencialmente**

<sup>6</sup> Convenio sobre la Diversidad Biológica. Naciones Unidas. 1992. “Artículo 14.1. Evaluación del Impacto y Reducción al Mínimo del Impacto Adverso. Cada parte contratante, en la medida de lo posible y según proceda: a) establecerá procedimientos apropiados por los que se exija la evaluación del impacto ambiental de sus proyectos propuestos que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica con miras a evitar o reducir al mínimo esos efectos y, cuando proceda, permitirá la participación del público en esos procedimientos”.

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

**afectados por la ejecución de determinada actividad**<sup>8</sup> (subrayado fuera de texto).

De esta forma, un proceso participativo en materia ambiental desde los Consejos Territoriales de Planeación, que incluye la realización de la Audiencia Pública Ambiental como espacio de deliberación con la comunidad y que se puede llevar a cabo desde el momento previo al otorgamiento de licencia de exploración en proyectos mineros, lleva a la práctica el segundo principio, y asegura también el cumplimiento del primero, pues crea un espacio donde los ciudadanos, especialmente los afectados, pueden participar en la toma de decisiones sobre la evaluación de impacto ambiental del proyecto, los planes de mitigación ambiental y social, plan de manejo ambiental, entre otros.

Este instrumento de participación, además, permite equilibrar una relación tradicionalmente desigual en la medida que se abre espacio para el conocimiento local, “la **evaluación nativa de los impactos** en la definición de las medidas de prevención, mitigación y compensación correspondientes”<sup>9</sup> (subrayado fuera de texto) que han sido dejados de lado en proyectos donde predomina el conocimiento técnico aportado por los solicitantes de las licencias ambientales<sup>10</sup>.

Hace parte del fundamento del presente proyecto de ley la jurisprudencia constitucional que desarrolla los componentes de la justicia ambiental, específicamente la participación. En varias ocasiones la Corte Constitucional ha amparado los derechos de comunidades locales –no solo grupos étnicos– que se ven afectados por el desequilibrio en las cargas ambientales distribuidas en sus territorios. La Corte Constitucional ha sido enfática en la defensa de los derechos de todos los ciudadanos, especialmente la protección de un ambiente sano y la garantía de la participación activa y eficaz en las decisiones que los afecten. A continuación se destacarán algunos ejemplos del desarrollo jurisprudencial que la Corte ha hecho en este sentido:

En Sentencia T-574 de 1996 se destacan dos consideraciones en materia de participación. En primer lugar, la Corte manifestó las exigencias

<sup>8</sup> *Ibíd.*

<sup>9</sup> La Corte Constitucional ha dicho que la justicia participativa permite “que al lado del conocimiento técnico experto que suele ser el único tenido en cuenta para orientar la toma de decisiones en materia ambiental, también haya un espacio significativo para el conocimiento local”. Corte Constitucional. Sentencia T-294 de 2014. M. P. María Victoria Calle Correa.

<sup>10</sup> “(...) la participación también tiene un valor instrumental en tanto medio para prevenir o, en su caso, corregir, el inequitativo reparto de bienes y cargas ambientales, así como para promover la formación de una ciudadanía activa e informada, capaz de aportar puntos de vista y visiones plurales del desarrollo que, quizás pueden tornar más compleja, pero sin duda habrán de enriquecer la toma de decisiones ambientales”. Corte Constitucional. Sentencia T-294 de 2014. M. P. María Victoria Calle Correa.

concretas para la justicia distributiva según el principio de sostenibilidad, entonces, señaló: “La sostenibilidad ecológica exige que el desarrollo sea compatible con el mantenimiento de la diversidad biológica y los recursos biológicos; la sostenibilidad social pretende que el desarrollo eleve el control que la gente tiene sobre sus vidas y se mantenga la identidad de la comunidad”<sup>11</sup>. Así, los parámetros de sostenibilidad ecológica y social deben tenerse en cuenta al momento de establecer los mínimos ambientales a respetar en los Estudios de Impacto Ambiental presentados por los solicitantes de licencias ambientales para proyectos que generen deterioro grave del ambiente. Resalta la Corte la importancia de la participación de las comunidades como garantía de las órdenes adoptadas a través de funciones de monitoreo comunitario, mediante diferentes figuras como “comisiones de control”.

En este mismo sentido, en Sentencia T-194 de 1999, sobre el caso de una comunidad de pescadores y campesinos afectados por la construcción de la hidroeléctrica Urrá I, la Corte precisó una de las situaciones que generan la vulneración del derecho a la participación. Tal derecho fue vulnerado en la medida en que los responsables del proyecto hidroeléctrico incumplieron los compromisos acordados en el proceso de consulta con la comunidad y además impusieron a las comunidades exigencias técnicas que entorpecían su participación.

El objetivo del espacio de participación para el Consejo Territorial de Planeación, en el que se discutirá el Estudio de Impacto Ambiental para los proyectos, obras o actividades que generen impacto ambiental, sujetos a licencia ambiental, es encargarse de la gestión ambiental municipal con el conocimiento ambiental que desde el municipio se pueda aportar para un acuerdo sobre el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces previo al otorgamiento de licencia ambiental de exploración o explotación cuando se trate de uno u otro caso.

Se propone que sea el Estudio de Impacto Ambiental el objeto de debate en el que participarán las comunidades y entidades territoriales, pues, como lo indica el artículo 1° de la Ley 99 de 1993, referente a los principios que fundamentan la política ambiental colombiana “los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial”<sup>12</sup>. El Estudio de Impacto Ambiental es la principal herramienta de decisión en materia de otorgamiento de licencias ambientales y contiene la información del proyecto, caracterización del área de influencia del mismo, evaluación de impactos ambientales y análisis de riesgos,

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

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

evaluación económica de los impactos, plan de manejo ambiental, entre otros aspectos decisivos para la autorización de los proyectos.

### 5. Síntesis del proyecto de ley

El presente proyecto de ley tiene por objeto la creación de un espacio de participación para los Consejos Territoriales de Planeación en el proceso de licenciamiento ambiental. Este espacio servirá como instancia de participación formal para la ciudadanía y las entidades territoriales en materia ambiental con lo que se busca fortalecer la gestión ambiental municipal y garantizar, por mandato de la Corte Constitucional<sup>13</sup>, la participación activa y eficaz a las entidades municipales y por ende a la ciudadanía en materia ambiental y especialmente sobre la protección de su patrimonio natural y cuencas hídricas.

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

1. Establecer un principio general ambiental según el cual se garantiza, en primer lugar, la participación activa y eficaz de las comunidades y entidades territoriales en la toma de decisiones ambientales<sup>14</sup> y, en segundo lugar, se establece una obligación a cargo del Gobierno nacional en el sentido de garantizar que el procedimiento de participación será previo y obligatorio para el otorgamiento de licencias ambientales para los proyectos, obras o actividades sujetos a estas.
2. Crear un espacio de participación de la comunidad y las entidades territoriales en los temas que los afectan en materia ambiental sobre las medidas de protección al ambiente contenidas en los Estudios de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces de los proyectos, obras o actividades sujetos a licenciamiento ambiental enlistados en el proyecto, a través de los Consejos Territoriales de Planeación. Esto, en seguimiento de uno de los principios generales ambientales contenidos en la Ley 99 de 1993 según el cual “los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial” (artículo 1°, num. 11. Ley 99 de 1993). El proyecto de ley, además, le otorga unas funciones específicas a los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental, entre las que están la discusión a nivel local del Estudio de Impacto Ambiental, o el instrumento que haga sus veces, y la emisión de un informe

de recomendaciones y observaciones sobre el mismo para la autoridad competente.

3. Establecer un procedimiento específico que determina la participación de los Consejos Territoriales de Planeación en el otorgamiento de licencia ambiental de todo proyecto, obra o actividad que requiera licencia ambiental para su realización en el sector hidrocarburos; en el sector minero, la construcción de presas, represas o embalses cualquiera sea su destinación; en el sector eléctrico, los proyectos para la generación de energía nuclear; en el sector marítimo y portuario, la construcción y operación de aeropuertos internacionales y nacionales y de nuevas pistas en los mismos, ejecución de obras públicas, proyectos de la red vial nacional, secundaria y terciaria, ejecución de proyectos en la red fluvial nacional, la construcción de vías férreas y/o variantes de la red férrea nacional y regional tanto pública como privada, la construcción y operación de rellenos sanitarios, la construcción y operación de sistemas de tratamiento de aguas residuales que sirvan a poblaciones iguales o superiores a doscientos mil (200.000) habitantes, los proyectos cuyo objeto sea el almacenamiento de sustancias peligrosas, dada su magnitud e impacto (para los demás proyectos, obras o actividades sujetos a licenciamiento ambiental, el procedimiento será opcional). Así, una vez radicado el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces en la alcaldía municipal y en el Consejo Territorial de Planeación de la jurisdicción donde se pretenda realizar el proyecto, obra o actividad, este último convocará, dentro de los 15 días siguientes la realización de la Audiencia Pública Ambiental (denominada formalmente Audiencia Pública Administrativa sobre Decisiones Ambientales en Trámite a la que se refiere el artículo 72 de la Ley 99 de 1993). Así, el Consejo Territorial de Planeación contará con 15 días adicionales una vez realizada la Audiencia Ambiental o Audiencia Pública Administrativa sobre Decisiones Ambientales en Trámite de que trata el artículo 72 de la Ley 99 de 1993 para emitir informe de recomendaciones y observaciones respecto del Estudio de Impacto Ambiental, o instrumento que haga sus veces, ante la autoridad competente para el otorgamiento de la licencia ambiental. Esta última deberá responder de manera detallada cada una de las observaciones presentadas en el informe de recomendaciones y observaciones en el acto administrativo que otorgue o niegue la licencia ambiental.

El establecimiento de esta etapa dentro del proceso de autorización o licenciamiento es garantía de la participación activa y eficaz de la comunidad y la entidad territorial con la autoridad nacional, en la medida en que su intervención en el proceso no es reducida a la socialización de los

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

<sup>14</sup> En este sentido, el artículo 1°, numeral 12 de la Ley 99 de 1993, establece que “El manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo”.

proyectos, sino que sus observaciones deberán ser tenidas en cuenta y respondidas de manera oportuna y detallada en la justificación y decisión sobre la licencia ambiental respectiva.

4. Fijar la competencia de los Consejos Territoriales de Planeación para que hagan veeduría a los Estudios de Impacto Ambiental, o al instrumento que haga sus veces, que integran la licencia ambiental de los proyectos sujetos a estas. Tal función de veeduría se hace efectiva en la medida en que los Consejos Territoriales de Planeación pueden solicitar la suspensión de la licencia ambiental ante la autoridad competente por incumplimiento de las condiciones aprobadas en el Estudio de Impacto Ambiental o del instrumento que haga sus veces o por la ocurrencia de hechos o información sobreviniente que afecte el impacto ambiental derivado del proyecto, actividad u obra. Además, como parte de esa función de veeduría se establece un deber a cargo de la autoridad competente del otorgamiento de la licencia ambiental, esto es, que por lo menos una vez al año deba informar a los Consejos Territoriales de Planeación sobre el estado de ejecución y cumplimiento de los compromisos contenidos en el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces.
5. El proyecto de ley consagra la protección del ambiente y los recursos naturales renovables y no renovables desde las primeras etapas de los proyectos extractivos, en ese sentido, se propone reestablecer la licencia ambiental para la etapa de exploración minera y de hidrocarburos, pues no solo estaba contenida desde un principio en la reglamentación al artículo 50 de la Ley 99 de 1993 (Decreto Nacional No. 1753 de 1994), sino que también es una de las 45 recomendaciones ambientales que presentó la OCDE a Colombia. En este sentido, se propone que el Ministerio de Minas y Energía junto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el término de un año a partir de la entrada en vigencia de esta ley, reglamenten el procedimiento para el otorgamiento de licencia ambiental para exploración y explotación minera y de hidrocarburos, con el correspondiente régimen de transición.

## 6. CONSIDERACIONES DEL PROYECTO DE LEY

### 6.1. Explicación propuesta de artículos del proyecto de ley

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

Este principio responde a la necesidad de equilibrar el poder de la ciudadanía y de las entidades territoriales en su interlocución con las autoridades del nivel nacional en lo referente a los usos del territorio, de los recursos naturales renovables y no renovables del mismo y a la

protección ambiental en desarrollo de proyectos que requieran para su ejecución de licencia ambiental.

La participación ciudadana y el acceso a la información ambiental permite que la ciudadanía se informe y opine responsablemente acerca de un proyecto que involucre el uso o impacto de los recursos naturales renovables y no renovables de una o más entidades territoriales, además de formular recomendaciones para la construcción de políticas o planes ambientales. La ciudadanía y las entidades territoriales pueden aportar antecedentes para una evaluación de los proyectos con la mayor cantidad de información posible, con lo que no solo se da un mayor nivel de transparencia a cualquier proceso de autorización u otorgamiento de licencias ambientales, o el instrumento que haga sus veces, sino que, además, se blindó de solidez la toma de decisiones de las autoridades ambientales.

La consagración de un principio general de participación en el artículo 1° del proyecto de ley responde, además, al mandato de la Corte Constitucional en sentencias C-123 de 2014, T-294 de 2014 y C-035 de 2016. Así, en la primera, la Corte establece que en el proceso de autorización para la realización de actividades de exploración y explotación minera se “deberá dar la oportunidad de **participar activa y eficazmente** a las entidades municipales o distritales involucradas en dicho proceso” (subrayado fuera del texto) (Corte Constitucional, C-123 de 2014). En cuanto a la segunda sentencia, la Corte Constitucional ha dicho que la justicia participativa permite “que **al lado del conocimiento técnico experto que suele ser el único tenido en cuenta para orientar la toma de decisiones en materia ambiental, también haya un espacio significativo para el conocimiento local**” (subrayado fuera de texto) (Corte Constitucional, Sentencia T-294 de 2014). Además, destacó la Corte el valor instrumental de la participación “en tanto medio para prevenir o, en su caso, corregir, el inequitativo reparto de bienes y cargas ambientales, así como para promover la formación de una ciudadanía activa e informada, capaz de aportar puntos de vista y visiones plurales del desarrollo que, quizás pueden tornar más compleja, pero sin duda habrá de enriquecer la toma de decisiones ambientales” (Corte Constitucional, Sentencia T-294 de 2014).

En este sentido, el principio general de participación no solo contiene los principios constitucionales y legales de protección al ambiente, la garantía del desarrollo sostenible y el interés colectivo del Estado, la comunidad, las entidades territoriales, las organizaciones no gubernamentales, el sector privado, de proteger y recuperar el medio ambiente. Además, el propósito de la consagración del principio de participación ambiental es equilibrar la desigual situación en la que se encuentran las comunidades y las entidades territoriales frente a la toma de

decisiones ambientales, además de regir y guiar los diferentes procesos en los que haya algún impacto sobre el medio ambiente y los recursos naturales para garantizar que la voz de las comunidades tendrá lugar en estos.

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

Artículo 3°. De la participación de los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental

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

El espacio de participación de los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental contribuirá, además, al fortalecimiento de la gestión ambiental a nivel municipal. Esto, pues, como lo ha demostrado el Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia “el municipio es la entidad más débil en materia de gestión ambiental. El proceso de descentralización le delegó más responsabilidades, sin un proceso previo de fortalecimiento para el conocimiento, articulación y coordinación de los actores e instrumentos, que le permitiera cumplir eficientemente su misión” (IDEA, 2002).

Cabe destacar que la naturaleza del presente proyecto de ley propone una instancia de participación y no la creación de un mecanismo de participación. Esto es así porque los Consejos Territoriales de Planeación, según el contenido que les da el proyecto de ley en materia ambiental, serán una instancia de participación sobre las medidas de protección del ambiente contenidas en los Estudios de Impacto Ambiental, o en el instrumento que haga sus veces, de los proyectos, obras y actividades sujetos a licencia ambiental, entre la ciudadanía, las entidades territoriales y el Gobierno nacional.

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

Cabe aclarar que la propuesta del presente proyecto de ley de los Consejos Territoriales de Planeación, como instancia de participación ciudadana y de las entidades territoriales en materia ambiental, no propone un mecanismo de participación ciudadana pues no solo no hace parte de lo establecido en la Constitución Política en su artículo 103 ni los contenidos en la Ley 134 de 1994, como es el caso de la iniciativa popular, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, el plebiscito

y el cabildo abierto (Corte Constitucional, C-180 de 1994).

Adicionalmente, la función de los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental no responde a la utilización del derecho al sufragio, que suponen todos los mecanismos de participación ciudadana, con excepción del plebiscito, que expone la Constitución Política (Ley 134 de 1994, exposición de motivos).

Así las cosas, la naturaleza de los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental es la de una instancia de participación formal, cuyo objeto es generar espacios de discusión entre los diferentes programas, planes y proyectos relacionados con la exploración y explotación de recursos naturales renovables y no renovables y su impacto sobre la conservación y protección del ambiente de un municipio.

En este sentido, no se propone la creación de un mecanismo de participación ciudadana, sino de espacios de participación formal que conceptúan sobre la principal herramienta para la toma de decisiones sobre licencias ambientales<sup>15</sup>, esto es, sobre el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces dependiendo del proyecto y generan recomendaciones para las autoridades competentes sobre los usos de los recursos naturales en su jurisdicción y las estrategias de conservación de los mismos.

Con esto se garantiza el principio de autonomía territorial, entendido como la garantía con que cuentan las entidades territoriales de gobernarse por sus propias autoridades y de ejercer las competencias que les correspondan respecto de la gestión de sus intereses<sup>16</sup>. Dicho precepto debe entenderse en armonía con las competencias atribuidas a los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental, concebidos como instancias descentralizadas encargadas del fomento y garantía de las medidas de protección ambiental contenidas en el ordenamiento jurídico colombiano, y el concepto de la Constitución Ecológica conformado por diferentes disposiciones en la órbita de la conservación de los recursos ambientales.

Artículo 4°. Funciones de los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental

El artículo 3° del proyecto de ley propone 10 funciones específicas de los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental. Tras la revisión del proyecto de ley con expertos en materia ambiental y con el equipo técnico del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Minas y Energía, el presente

<sup>15</sup> En este sentido, artículo 1°, numeral 11, Ley 99 de 1993. Principios generales ambientales. “11. Los estudios de impacto ambiental **serán el instrumento básico para la toma de decisiones** respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial” (subrayado fuera de texto).

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

proyecto de ley propone una serie de funciones específicas que pueden agruparse en tres grupos de funciones generales: (1) la discusión y emisión de un informe de recomendaciones y observaciones sobre el Estudio de Impacto Ambiental o instrumento que haga sus veces para la licencia ambiental de los proyectos, obras o actividades enlistados en el proyecto de ley y sujetos a procesos de licenciamiento ambiental, (2) directamente relacionada con el punto anterior, el proyecto de ley dispone que los Consejos Territoriales de Planeación deberán convocar y realizar la Audiencia Pública Administrativa sobre Decisiones Ambientales en Trámite previa a la emisión del concepto sobre el Estudio de Impacto Ambiental, o el instrumento que haga sus veces, con el objetivo de contar con la participación de la comunidad en general y acceder a información diversa que permita la construcción del informe de recomendaciones y observaciones de la manera más completa posible. Además, se prevé que los Consejos Territoriales de Planeación tendrán la competencia de convocar la Audiencia Pública Ambiental de que trata el artículo 72 de la Ley 99 de 1993 en toda ocasión, siempre que lo consideren necesario y pertinente, (3) el tercer grupo de funciones más generales de los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental consiste en proponer a las administraciones municipales medidas de conservación de su patrimonio natural, recomendar a las administraciones locales y al Consejo Nacional Ambiental medidas para armonizar la ejecución de proyectos de desarrollo económico y social con la normatividad ambiental, solicitar apoyo técnico para realizar tareas de asesoría, coordinación y veeduría sobre los proyectos que generen deterioro grave al ambiente, proponer la ejecución de proyectos para la recuperación, protección y conservación del medio ambiente y emitir concepto ambiental sobre el contenido e impactos del componente ambiental de los instrumentos de planeación local.

A continuación se explicarán en detalle las funciones contenidas en el artículo 3° del proyecto de ley:

En primer lugar, se establece que los Consejos Territoriales de Planeación deben servir de instancia de participación activa y eficaz de las comunidades y la autoridad municipal en materia ambiental. En segundo lugar, establece que los Consejos Territoriales de Planeación tienen la función de **discutir** el Estudio de Impacto Ambiental, o el instrumento que haga sus veces, que presentan los interesados en obtener una licencia ambiental ante la ANLA o la respectiva autoridad competente. Al discutir sobre la principal herramienta de decisión para la aprobación de un proyecto, obra o actividad sujeto a licencia ambiental, los Consejos Territoriales de Planeación son, además, la principal instancia de participación de la ciudadanía y las entidades territoriales en materia ambiental.

Tal discusión se hace efectiva a través de otra función del Consejo Territorial de Planeación, esto es, el deber de “**presentar un informe de recomendaciones y observaciones** sobre el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o cualquier otra autoridad competente de manera previa al otorgamiento de autorizaciones o licencias ambientales”. Adicionalmente, en dicho concepto los Consejos Territoriales de Planeación podrán “**solicitar la realización de estudios** o ejecución de acciones para asegurar que se prevean y mitiguen eficazmente los impactos ambientales de los proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental ante la ANLA o cualquier otra autoridad competente”, según observaciones hechas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Minas y Energía el proyecto de ley propone que se trate de una solicitud debidamente motivada.

Además, el artículo 3° del proyecto de ley prevé que los Consejos Territoriales de Planeación deberán convocar y realizar la audiencia pública administrativa sobre decisiones ambientales en trámite contenida en la Ley 99 de 1993 previa a la emisión del concepto que deberán enviar a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o quien haga sus veces en los casos de los proyectos, obras o actividades que requieran licencia ambiental. Para el caso mencionado anteriormente la realización de la audiencia pública administrativa sobre decisiones ambientales en trámite es requisito obligatorio para otorgar o renovar la autorización o licencia ambiental. Al hacer obligatorio este espacio de diálogo y discusión se garantiza la participación amplia de todos los ciudadanos interesados en la protección del ambiente en cada proyecto.

Cabe resaltar que la realización de dicha audiencia no se limita a los casos mencionados anteriormente, sino que podrá ser convocada y realizada siempre que el Consejo Territorial de Planeación lo considere necesario. Esta competencia es importante en la medida en que se garantiza no solo la participación de los representantes de la ciudadanía que conforman el Consejo Territorial de Planeación, sino además la participación de todos los ciudadanos que estén interesados en discutir y dialogar sobre el Estudio de Impacto Ambiental que la autoridad competente debe radicar ante la Alcaldía y el Consejo Territorial de Planeación del municipio en cuya jurisdicción se vaya a llevar a cabo el proyecto, obra o actividad.

Es posible destacar que esta modificación se hace sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 72 de la Ley 99 de 1993 pues dicho artículo prevé que habrá otros actores que pueden solicitar la realización de la audiencia ambiental. Lo que diferencia es que el Consejo Territorial de Planeación debe solicitar y celebrar la audiencia ambiental en el proceso de licenciamiento ambiental para los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia en el sector

hidrocarburos, en el sector minero, la construcción de presas, represas o embalses cualquiera sea su destinación, en el sector eléctrico, los proyectos para la generación de energía nuclear, en el sector marítimo y portuario, la construcción y operación de aeropuertos internacionales y nacionales y de nuevas pistas en los mismos, ejecución de obras públicas, proyectos de la red vial nacional, secundaria y terciaria ejecución de proyectos en la red fluvial nacional, la construcción de vías férreas y/o variantes de la red férrea nacional y regional tanto pública como privada, la construcción y operación de rellenos sanitarios, la construcción y operación de sistemas de tratamiento de aguas residuales que sirvan a poblaciones iguales o superiores a doscientos mil (200.000) habitantes, los proyectos cuyo objeto sea el almacenamiento de sustancias peligrosas.

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

Adicionalmente, se prevén unas funciones más generales de recomendación para fortalecer la gestión ambiental municipal a través de la intervención continua de los Consejos Territoriales de Planeación en los diferentes proyectos y programas a realizarse en el municipio que tenga relación con factores ambientales. Así, se propone una función de recomendaciones a las administraciones municipales respecto de medidas de conservación del patrimonio natural, además de armonización con la normatividad ambiental. Habría que decir también que los Consejos Territoriales de Planeación tendrán también la competencia para proponer la ejecución de proyectos de protección ambiental y podrán pronunciarse sobre el componente ambiental de los instrumentos de planeación local.

Artículo 5°. Procedimiento de los Consejos Territoriales de Planeación en el licenciamiento ambiental.

El establecimiento de un procedimiento para la participación de los Consejos Territoriales de Planeación en el licenciamiento ambiental es esencial para garantizar su efectividad en la práctica. Como se presentó anteriormente, el déficit de participación en materia ambiental se debe en gran medida a la falta de espacios concretos para la participación de la ciudadanía frente a autoridades competentes específicas y durante la toma de decisiones que las afectan.

El procedimiento que plantea el artículo 5° del proyecto de ley es paralelo al procedimiento para el otorgamiento de licencias ambientales previsto en la legislación actual. El procedimiento de los Consejos Territoriales de Planeación y, en concreto, la emisión de su informe de recomendaciones y observaciones es requisito obligatorio para el

otorgamiento de la licencia ambiental por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o cualquier otra competente y se lleva a cabo en la jurisdicción donde se vaya a realizar el proyecto.

Actualmente, a partir de la fecha de radicación de la solicitud de licencia ambiental con el lleno de los requisitos exigidos, la autoridad ambiental competente de manera inmediata procede a expedir el acto administrativo de inicio de trámite y lo comunica en los términos de la Ley 1437 de 2011 y lo publica en el boletín de la autoridad ambiental competente en los términos del artículo 70 de la Ley 99 de 1993.

La propuesta del artículo 5° del presente proyecto de ley es que una vez expedido el acto administrativo de inicio de trámite la autoridad ambiental competente proceda a radicar, en el término de cinco días, el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces ante la Alcaldía Municipal y ante el Consejo Territorial de Planeación de la jurisdicción donde esté previsto realizar proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental.

De la misma forma, se propone que la información allegada por el solicitante de licencia ambiental y los conceptos técnicos o informaciones pertinentes remitidos por otras entidades o autoridades ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o cualquier otra autoridad ambiental competente sea remitida por esta en el término de cinco días al Consejo Territorial de Planeación con el fin de que este cuente con la mayor cantidad de información posible para la elaboración y presentación de su informe de recomendaciones y observaciones.

Es a partir de la radicación de dichos conceptos técnicos que el Consejo Territorial de Planeación empieza su función como instancia de participación de la ciudadanía y entidades territoriales de proyectos que pueden llegar a tener impacto sobre su patrimonio natural en defensa de su derecho al acceso a la información y participación ambiental.

Una vez el acto de inicio de trámite es comunicado, publicado y radicado ante el Consejo Territorial de Planeación, la información adicional es allegada por parte del solicitante a la autoridad ambiental competente y los conceptos técnicos o informaciones pertinentes son remitidos por otras entidades y autoridades y la ANLA o cualquier otra autoridad competente los remite al Consejo Territorial de Planeación, el artículo 5° plantea que, dentro de los 15 días siguientes, el Consejo Territorial de Planeación convoque y realice la Audiencia Pública Ambiental de que trata el artículo 72 de la Ley 99 de 1993. En los mismos términos dispuestos por el artículo 72 de la Ley 99 de 1993, la celebración de la audiencia suspende los términos del procedimiento administrativo para el otorgamiento de licencias.

Este procedimiento se ajusta al mandato de la Corte Constitucional, en Sentencia T-348 de 2012,

en la que ordenó a las entidades responsables de un proyecto con impacto ambiental que se encarguen de la garantía a la comunidad de la apertura de espacios de participación “y no mera información y socialización” (Corte Constitucional, Sentencia T-348 de 2012). Dispone la Corte que es en tales espacios donde se acordarán medidas de compensación acordes a las características sociales, ambientales y culturales de las comunidades.

El artículo 5° del proyecto de ley prevé que a partir de la expedición del acta de la audiencia pública (expedida en un término de 5 días una vez concluida la audiencia ambiental) por parte del Consejo Territorial de Planeación, y dentro de los 15 días siguientes el Consejo Territorial de Planeación emite concepto respecto al estudio de impacto ambiental o el instrumento que haga sus veces ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o la autoridad competente para el otorgamiento de la licencia ambiental.

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

Cabe resaltar algunas precisiones en el procedimiento de los Consejos Territoriales de Planeación en el licenciamiento ambiental previsto en el artículo 4° del proyecto de ley. Así, si los Consejos Territoriales de Planeación no emiten el concepto mencionado anteriormente, esto no alterará los tiempos del procedimiento de otorgamiento de licencias ambientales y se entenderá que no presenta observaciones y continuará el trámite de licenciamiento.

Además, con el objetivo de no aumentar los tiempos y aprovechar los espacios de reunión y participación de la ciudadanía y entidades territoriales el artículo 5° prevé que una misma sesión del Consejo Territorial de Planeación y de las Audiencias Públicas Ambientales de que trata el artículo 72 de la Ley 99 de 1993 podrán ocuparse del análisis y discusión de una o más obras, actividades o proyectos sujetos a licencia ambiental y como resultado podrán emitir uno o más informes de recomendaciones y observaciones de su competencia.

Por último, para garantizar la participación activa y eficaz de la ciudadanía y las entidades territoriales el artículo 5° prevé que la resolución que otorgue o niegue la autorización o licencia ambiental deberá estar motivada teniendo en cuenta el informe de recomendaciones y observaciones emitido por el Consejo Territorial de Planeación. El procedimiento propuesto se ajusta a los tiempos previstos por el artículo 58 de la Ley 99 de 1993.

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

De los honorables Congresistas,

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

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

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

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

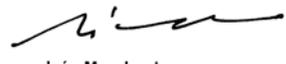
**Antanas Mockus**  
 Senador de la República  
 Alianza Verde

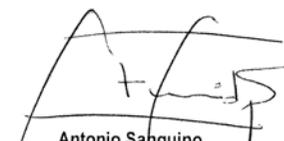
**Jorge Londoño**  
 Senador de la República  
 Alianza Verde

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

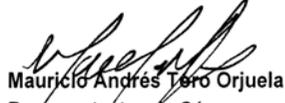
  
**Wilmer Legal Pérez**  
 Representante a la Cámara  
 Alianza Verde

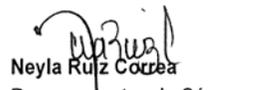
  
**José Botín**  
 Senador de la República  
 Alianza Verde

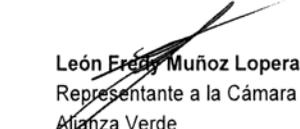
  
**Iván Marulanda**  
 Senador de la República  
 Alianza Verde

  
**Antonio Sanguino**  
 Senador de la República

  
**Juan Castro**  
 Senador de la República

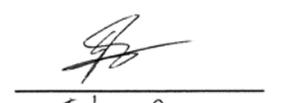
  
**Mauricio Andrés Toro Orjuela**  
 Representante a la Cámara  
 Alianza Verde

  
**Neyla Ruiz Correa**  
 Representante a la Cámara  
 Alianza Verde

  
**León Freddy Muñoz Lopera**  
 Representante a la Cámara  
 Alianza Verde

  
**Iván Name**  
 Senador de la República  
 Alianza Verde

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

  
**Fabian Diaz**  
 Representante Cámara

## SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(Art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 25 del mes de julio del año 2018 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 37 de 2018 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por los honorables Senadores *Angélica Lozano Correa, José Polo, Iván Marulanda, Antonio Sanguino, Juan Castro, Iván Name*, y los honorables Representantes *Catalina Ortiz Lalinde, César Zorro, Inti Raúl Asprilla, Wilmer Pérez, Mauricio Andrés Toro Orjuela, Neyla Ruiz Correa, León Fredy Muñoz, Fabián Díaz*.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 25 de julio de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 37 de 2018 Senado**, por la cual se crea el espacio de participación de los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental y se dictan otras disposiciones, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Angélica Lozano Correa, José Polo Narváez, Iván Marulanda Gómez, Antonio Sanguino Páez, Juan Castro Prieto, Iván Name Vásquez*, y los honorables Representantes *Catalina Ortiz Lalinde, César Augusto Zorro, Inti Raúl Asprilla, Wilmer Leal Pérez, Mauricio Andrés Toro Orjuela, Neyla Ruiz Correa, León Fredy Muñoz Lopera, Fabián Díaz*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 25 de julio de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Quinta Constitucional y envíese copia del mismo a la

Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

**Cúmplase.**

Presidente del honorable Senado de la República,

*Ernesto Macías Tovar.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 38 DE 2018  
SENADO**

*por la cual se crea la licencia ambiental para exploración minera y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2018

Señores

SECRETARÍA GENERAL

Senado de la República

Ciudad

**Referencia: Proyecto de ley número 38 de 2018 Senado**, por la cual se crea la licencia ambiental para exploración minera y se dictan otras disposiciones.

Respetado doctor:

Radico ante usted el presente proyecto de ley, “por la cual se crea la licencia ambiental para exploración minera y se dictan otras disposiciones”; con el cual buscamos que se cree la licencia ambiental para la fase de exploración de las actividades de la cadena minera, para que se genere una serie de requisitos para los solicitantes relacionados con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la actividad autorizada. En Colombia, la etapa de exploración se desarrolla sin necesidad de licencias de tipo ambiental, mientras con una licencia el beneficiario de la misma está obligado al cumplimiento de una serie de requisitos de protección ambiental, mitigación, corrección y compensación, con la guía minero-ambiental se establece una mera posibilidad de consulta para la gestión ambiental.

De los honorables Congresistas,

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

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

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

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

Antanas Mockus  
Senador de la República  
Alianza Verde

Inti Raúl Asprilla  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

Jorge Londoño  
Senador de la República  
Alianza Verde

Wilmer Leal Pérez  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

José Polo  
Senador de la República  
Alianza Verde

Iván Marulanda  
Senador de la República  
Alianza Verde

Antonio Sanguino  
Senador de la República  
Alianza Verde

Juan Castro  
Senador de la República  
Alianza Verde

Mauricio Andrés Toro Orjuela  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

Neyla Ruiz Correa  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

León Freddy Muñoz Lopera  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

Iván Name  
Senador de la República  
Alianza Verde

Sandra Ortiz  
Senadora de la República  
Alianza Verde

Fabian Diaz  
Representante Cámara

**Artículo 57A. Del Estudio de Impacto Ambiental para la Exploración Minera.** El estudio de impacto ambiental para la exploración minera contendrá la información sobre la localización del proyecto, la descripción de las actividades para cuya ejecución se solicita la licencia y la evaluación de los impactos que puedan producirse.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expedirá los términos de referencia para la elaboración del estudio de impacto ambiental que se debe presentar para la obtención de la licencia ambiental de exploración minera.

Artículo 3°. Vigencia y derogatorias. La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.

De los honorables Congresistas,

Angélica Lozano Correa  
Senadora de la República  
Alianza Verde

Juanita Goebertus Estrada  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

Catalina Ortiz Lalinde  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

Cesar Zorio  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

Antanas Mockus  
Senador de la República  
Alianza Verde

Jorge Londoño  
Senador de la República  
Alianza Verde

Inti Raúl Asprilla  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

Wilmer Leal Pérez  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

José Polo  
Senador de la República  
Alianza Verde

Iván Marulanda  
Senador de la República  
Alianza Verde

Antonio Sanguino  
Senador de la República  
Alianza Verde

Juan Castro  
Senador de la República  
Alianza Verde

Mauricio Andrés Toro Orjuela  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

Neyla Ruiz Correa  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

León Freddy Muñoz Lopera  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

Iván Name  
Senador de la República  
Alianza Verde

Sandra Ortiz  
Senadora de la República  
Alianza Verde

Fabian Diaz  
Representante Cámara

PROYECTO DE LEY NÚMERO 38 DE 2018  
SENADO

por la cual se crea la licencia ambiental para exploración minera y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el numeral segundo del artículo 52 de la Ley 99 de 1993 el cual quedará así:

2. Exploración minera y ejecución de proyectos de gran minería.

Parágrafo 1°. La licencia de exploración minera contenida en el numeral 2 del artículo 52 de la Ley 99 de 1993 solo aplicará para los contratos que se suscriban a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá reglamentar en un término de seis (6) meses el proceso de otorgamiento de licencia ambiental para exploración minera a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 2°. Adiciónese el artículo 57-A a la Ley 99 de 1993 el cual quedará así:

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. QUÉ SE HACE DURANTE LA FASE DE EXPLORACIÓN Y QUÉ IMPLICACIONES TIENE:

La fase de exploración resulta ser la primera etapa en el desarrollo de un proyecto minero; según el Registro Nacional Minero esta etapa debe realizarse en un lapso de tres años (con posibilidad de extender a 11 años). Esta etapa conlleva para su desarrollo las siguientes fases<sup>1</sup>:

- *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.

Teóricamente, en esta fase el objetivo es “desarrollar los trabajos, estudios y obras necesarios para establecer y determinar la existencia y ubicación del mineral o minerales contratados, la geometría de los depósito(s) dentro del área concesionada, en cantidad y calidad económicamente explotables, la viabilidad técnica de extraerlos y el impacto que sobre el medio ambiente y el entorno social puedan causar”; busca calcular las reservas de minerales, ubicación y características de los yacimientos, realizar un plan minero, definir métodos de explotación, y la escala y duración de la realización del proyecto<sup>2</sup>.

Se evidencia que no existen normas referentes a la delimitación y devolución de áreas antes de finalizar la fase de exploración, lo cual incluye determinar obras para beneficio, transporte interno, servicios de apoyo y obras ambientales<sup>3</sup>. Por el contrario, son muchos los países que exigen, mediante normas oficiales, una evaluación de impacto ambiental; esto debido a que esta fase puede tener “impactos profundos” y/o porque las fases siguientes a la exploración “podrían no continuar si la exploración no logra encontrar suficientes cantidades de depósitos de minerales de alto grado”<sup>4</sup>.

Algunas de las problemáticas que se han evidenciado alrededor de la fase de exploración son:

- *Construir vías de acceso al área específica (para traer equipos pesados e insumos al área):*

Esto, agregado al paso de vehículos, resulta ser fuente de erosión y/o carga de sedimentos. De hecho, esta fase ha sido mencionada como una de las mayores fuentes de erosión y carga de sedimentos<sup>5</sup>.

Los impactos asociados a la sedimentación son variados y en la columna de agua superficial sus impactos pueden verse reflejados a corto o largo plazo; por ejemplo, elevación de material particulado puede producir efectos tóxicos y crónicos en peces (En muchos casos para futuro consumo humano)<sup>6</sup>. Además, se evidencian impactos a aguas superficiales, subterráneas y ecosistemas terrestres; “Los minerales asociados con depósitos de sedimentos pueden bajar el pH o la carga de metales en las aguas superficiales y/o producir contaminación persistente de las aguas subterráneas (...) también pueden bajar el pH de suelos al punto de causar la pérdida del hábitat y la vegetación”<sup>7</sup>.

- *Contaminación en el aire*

Ocurre en todas las etapas del desarrollo de un proyecto minero y específicamente se ha resaltado la etapa de exploración; intervienen la movilización de grandes cantidades de material, maquinaria pesada y equipos industriales. Se menciona que una de las mayores fuentes de contaminación al aire es<sup>8</sup>

<sup>3</sup> Ibídem 2.

<sup>4</sup> Alianza Mundial de Derecho Ambiental (ELAW). (2010) Guía para Evaluar EIA de Proyectos Mineros. Alianza Mundial de Derecho Ambiental (ELAW). Eugene, U.S.A.

<sup>5</sup> Ibídem 4.

<sup>6</sup> Alianza Mundial de Derecho Ambiental (ELAW). (2010) Guía para Evaluar EIA de Proyectos Mineros. Alianza Mundial de Derecho Ambiental (ELAW). Eugene, U.S.A.

<sup>7</sup> MInEO Consortium (2000) “Review of potential environmental and social impact of mining” <http://www2.brgm.fr/mineo/Userneed/IMPACTS.pdf>.

<sup>8</sup> Alianza Mundial de Derecho Ambiental (ELAW). (2010) Guía para Evaluar EIA de Proyectos Mineros. Alianza Mundial de Derecho Ambiental (ELAW). Eugene, U.S.A.

<sup>1</sup> Agencia Nacional de Minería. (Recuperado el 4 julio del 2018) Exploración. En línea: <https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/exploracion.pdf>.

<sup>2</sup> Agencia Nacional de Minería. (Recuperado el 4 julio del 2018) Exploración. En línea: <https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/exploracion.pdf>.

“El material particulado transportado por el viento como resultado de excavaciones, voladuras, transporte de materiales, erosión eólica (más frecuente en tajos abiertos), polvo fugitivo proveniente de los depósitos de relaves, depósitos, pilas de desechos, caminos. Las emisiones de los gases de escape de fuentes móviles (vehículos, camiones, maquinaria pesada) también contribuyen a aumentar el nivel de material particulado.” (Varias de estas hacen parte de la fase de exploración).

- “Emisiones gaseosas provenientes de la quema de combustibles en fuentes estacionarias como móviles, voladuras y procesamiento de minerales”

“Estos contaminantes pueden causar serios efectos en la salud de las personas y en el ambiente. (...) Si bien el grado en que las emisiones de contaminantes de estas fuentes dependen del combustible y las condiciones del equipo, y aun cuando las emisiones de fuentes individuales pueden ser relativamente pequeñas, la cantidad de emisiones en conjunto constituye materia de preocupación (...)

Las fuentes móviles generan grandes cantidades de material particulado, monóxido de carbono y compuestos orgánicos volátiles, que contribuyen significativamente a la formación de ozono a nivel del suelo”<sup>9</sup>.

- Impactos en la vida silvestre

Parten principalmente de la perturbación, remoción y redistribución de superficie de terreno<sup>10</sup>, teniendo en cuenta su influencia sobre la conectividad de áreas naturales en el territorio.

A pesar de las afectaciones señaladas (entre otras), el único estándar que regula la fase de exploración minera es la Guía Ambiental para la Explotación Minera; de hecho, el artículo 81 del Código de Minas obliga a seguir lo que dicta esta guía<sup>11</sup>. Esta guía resulta ser el reemplazo de la licencia ambiental (la cual ahora solo es requerida para fase de explotación) y no tiene incidencia jurídica, ya que, según la Resolución 1023 de 2005, las guías ambientales son para “consulta y orientación conceptual y metodológica para apoyar la gestión ambiental de los proyectos, obras o actividades”<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Alianza Mundial de Derecho Ambiental (ELAW). (2010) Guía para Evaluar EIA de Proyectos Mineros. Alianza Mundial de Derecho Ambiental (ELAW). Eugene, U.S.A.

<sup>10</sup> Alianza Mundial de Derecho Ambiental (ELAW). (2010) Guía para Evaluar EIA de Proyectos Mineros. Alianza Mundial de Derecho Ambiental (ELAW). Eugene, U.S.A.

<sup>11</sup> Rubiano, S. (2012). La regulación ambiental y social de la minería en Colombia: Comentarios al proyecto de ley de reforma al Código de Minas. Políticas públicas. Foro Nacional Ambiental.

<sup>12</sup> Ibídem 11.

Se ha mencionado que “no se hicieron estudios técnicos, ambientales y sociales que justificaran la exclusión de la exploración del requisito de licenciamiento ambiental, simplemente fue una decisión de política de inversión para impulsar el entonces recién expedido Código de Minas”; de hecho, en varias ocasiones se ha señalado la necesidad de considerar la exploración minera como sujeta a licencia ambiental<sup>13</sup>.

Se ha expuesto que de no seguir esta propuesta (licencia ambiental para fase de exploración) y otras realizadas por la misma fuente para la minería en general, el escenario futuro para la minería consistirá en una locomotora que siga dejando impactos inmensos sobre la biodiversidad y sociedad en el país<sup>14</sup>.

## 2. Antecedentes

Históricamente, en Colombia la minería ha existido y ha sido uno de los principales polos de desarrollo dentro de la sociedad colombiana, pero en la actualidad la minería es una actividad que crece rápida e indiscriminadamente al ser declarada como una actividad de utilidad pública e interés social (artículo 13 Código de Minas).

Con el fin de regular la actividad minera, el Gobierno nacional en el año 2004 a través del Ministerio de Minas y Energía designó al Ingeominas como Autoridad Minera en Colombia para que, con base en el Código de Minas o Ley 685 de 2001, reglamentara las distintas etapas del desarrollo de las actividades mineras: prospección, exploración, construcción y montaje, explotación, aprovechamiento y comercialización de la riqueza del subsuelo. Sin embargo, el Gobierno nacional en el año 2012 decidió crear la Agencia Nacional de Minería (ANM), que reemplazó al Ingeominas. La ANM expide, mediante contratos de concesión, los títulos mineros para las etapas de exploración, construcción y montaje, y explotación, concesiones que hacen parte de un sistema que regula, coordina y salvaguarda el otorgamiento de títulos mineros, basados en el Código Minero.

En Colombia, la etapa de exploración se desarrolla sin necesidad de licencias de tipo ambiental; las personas o entidades interesadas en futuras explotaciones mineras a quienes se les ha otorgado el título minero deben hacer grandes inversiones destinadas a caracterizar el tipo y la cantidad de materiales existentes, explorando en las zonas susceptibles de explotación, siguiendo, únicamente, una guía ambiental dispuesta para esta etapa. Actualmente, esa licencia solo se exige para trabajos de explotación.

<sup>13</sup> Ibídem 11.

<sup>14</sup> Ibídem 11.

La Ley 99 de 1993, que creó el Ministerio de Ambiente, establecía esa licencia, pero el Código Minero del 2001 la eliminó, lo que originó los graves problemas ambientales que hoy se evidencian, como los de la Drummond en la explotación de carbón, los del túnel de La Línea y los de La Colosa y Santurbán en la exploración y explotación de oro.

La Contraloría General de la Nación en diversos estudios detectó que en la etapa de exploración se han producido efectos negativos en el medio ambiente, como sucedió con el páramo de Santurbán, en Santander, y en Cajamarca, en Tolima, donde se ha evidenciado contaminación de aguas, ocupación de cauces con maquinaria e inestabilidad de los taludes.

### 3. CONSIDERACIONES DEL PROYECTO DE LEY

#### 3.1. Explicación propuesta de artículos del proyecto de ley

El artículo 1° del proyecto de ley propone retomar una disposición existente en la Ley 99 de 1993 y el Decreto reglamentario 1753 de 1994, esto es, el requisito de licencias ambientales para la etapa de exploración minera<sup>15</sup> que desapareció del ordenamiento jurídico colombiano con la Ley 685 de 2001, Código de Minas y con el Decreto 1728 de 2002<sup>16</sup>, con lo que quedaron desprotegidos los recursos naturales durante las etapas tempranas de los proyectos. Como lo establece la Ley 99 de 1993 en su artículo 50, “se entiende por Licencia Ambiental la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad

autorizada”, con esto se generan obligaciones y deberes específicos para cumplir por el beneficiario de la licencia que estarán presentes desde la etapa de exploración. Adicionalmente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) incluyó entre las 45 recomendaciones que hizo a Colombia en materia ambiental la necesidad de “exigir licencias ambientales para la exploración minera” (OCDE, 2014).

Es preciso establecer la gran diferencia que existe entre la licencia ambiental y la guía minero-ambiental que actualmente se exige para la etapa de exploración. Así, las licencias ambientales son autorizaciones que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad según la cual el beneficiario de la misma debe cumplir con una serie de requisitos relacionados con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la actividad autorizada.

Muy diferente es la guía minero-ambiental que existe actualmente, que es el único instrumento ambiental que deben seguir quienes hoy en día realicen actividades de exploración minera.

Según la ANM, la guía minero-ambiental es “una herramienta de consulta y orientación conceptual y metodológica para mejorar la gestión, manejo y desempeño minero-ambiental” (ANM) que establece unos lineamientos que deben ser adoptados por los concesionarios mineros de acuerdo con las características específicas del área solicitada para exploración.

Entonces, mientras con una licencia el beneficiario de la misma está obligado al cumplimiento de una serie de requisitos de protección ambiental, mitigación, corrección y compensación, con la guía minero-ambiental se establece una mera posibilidad de consulta para la gestión ambiental. A esto se suma que “como los mineros pueden acceder al título desde la etapa de exploración, es posible que muchos empiecen a explotar sin tramitar la licencia ni informar a las autoridades” (Londoño, 2012). En este mismo sentido se propone el requisito de licencia ambiental para la etapa de exploración de minería.

El presente proyecto de ley propone establecer que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá reglamentar el proceso de otorgamiento de licencia ambiental para exploración minera, así como su correspondiente régimen de transición, pues es la entidad con la competencia para reglamentar la licencia para exploración minera según las especificidades de esta etapa, que sin duda es diferente a la etapa de explotación.

<sup>15</sup> En este sentido, título VIII, de las licencias ambientales de la Ley 99 de 1993, y artículo 7° del Decreto 1753 de 1994. “Artículo 7°. Competencia del Ministerio del Medio Ambiente. El Ministerio del Medio Ambiente otorgará de una manera privativa la licencia ambiental en los siguientes casos: (...)2. Ejecuciones de proyectos de gran minería, entendiendo estos como la exploración, montaje, producción, beneficio, almacenamiento, acopio, transporte, fundición, procesamiento y transformación de minerales, de conformidad con las definiciones y la clasificación de la gran minería contenidas en el Código de Minas”(subrayado fuera de texto).

<sup>16</sup> En este sentido, el artículo 9° del Decreto 1728 de 2002 establece: “Parágrafo 2°. Las actividades de exploración minera estarán sujetas a la guía ambiental que para cada caso se establezca conforme a la Ley 685 de 2001; el seguimiento correspondiente será de competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales o Grandes Centros Urbanos”.

#### 4. Experiencias comparadas:

País	Legislación
Ecuador	<p>Según el “Reglamento Ambiental de Actividades Mineras” (2014), en el artículo 20 de la sección fase de exploración se estipula la obligatoriedad de la licencia ambiental para esta fase. En este artículo se estipula:</p> <p>“Art. 20.- Pagos y emisión de licencia ambiental.- El titular minero deberá cancelar los valores referentes a los Servicios de Gestión y Calidad Ambiental. Además, deberá presentar las respectivas pólizas o garantías bancarias de fiel cumplimiento al Plan de Manejo Ambiental. Una vez cancelados los pagos solicitados se emitirá la correspondiente licencia ambiental”.</p> <p>Por otro lado, en el artículo 7° del mismo reglamento se menciona que “Todos los proyectos o actividades mineras dentro de los regímenes de mediana minería y minería a gran escala formarán parte de las categorías II, III y IV, de acuerdo a su fase; y deberán obtener una licencia ambiental previo a iniciar la ejecución de su actividad, conforme a los procedimientos determinados en la normativa minero-ambiental aplicable, la categorización ambiental nacional, y las normas establecidas por la autoridad ambiental competente”.</p>
Bolivia	<p>En Bolivia el artículo 86 del Código de Minería obliga a mitigar todos los daños ambientales que se realicen y en tal caso de solo realizar la fase de exploración deben responder por los daños ambientales generados en el mismo; <u>los daños producidos son determinados mediante auditorías ambientales a cargo del concesionario y los resultados de esta serán incluidos en la correspondiente auditoría ambiental. Si el concesionario u operador minero no realiza estas auditorías, debe asumir la responsabilidad de mitigar todos los daños ambientales surgidos en actividades mineras previas o actuales.</u></p> <p>Por otro lado, en el Reglamento Ambiental para Actividades Mineras, artículo 4°, se establece que “En cada una de sus operaciones o concesiones mineras, los concesionarios u operadores mineros deben contar con una licencia ambiental para la realización de actividades mineras, conforme a lo establecido en la Ley del Medio Ambiente, sus reglamentos, el Código de Minería y el presente reglamento”.</p> <p><u>El artículo 44 del Código de Minas dispone que no es permitido realizar actividades de exploración y/o explotación minera</u></p> <p>a) <u>En ciudades, poblaciones, cementerios y construcciones públicas o privadas.</u>  b) <u>En proximidad a caminos, canales, lagos, embalses, ductos, vías férreas, líneas de transmisión de energía y comunicaciones, hasta una distancia de 100 m.</u>  c) <u>Cerca de monumentos históricos y arqueológicos declarados por ley, cerca de aeropuertos y de instalaciones militares, a una distancia de mil metros.</u></p> <p>En el artículo 90 del mismo Código se menciona que “Las actividades de prospección y exploración en áreas no protegidas no requieren de estudio de evaluación de impacto ambiental, siendo solamente aplicables las normas de control y protección ambiental, conforme a reglamentación especial.”</p>
Chile <sup>17</sup>	<p>En Chile existe la Ley 19.300, que hace referencia al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) con el fin de calificar en términos ambientales diferentes tipos de proyectos. De esta manera se definen los requisitos en materia ambiental que deben cumplir las empresas dedicadas a extracción minera, así como las entidades encargadas de expedir y vigilar dichas licencias. Las licencias ambientales finalmente son requisitos para la fase de explotación, pero no para la fase de exploración.</p>
México <sup>18</sup>	<p>A pesar de que la Ley de equilibrio ecológico y protección del medio ambiente exige licencia ambiental para proyectos mineros, se ha mencionado que esta “tiene problemas en su diseño y en su implementación”. Además, en la legislación actual no se evidencia una petición directa de esta medida para la fase de exploración.</p>
Australia <sup>19</sup>	<p>La Ley de minería de 1978 es la encargada de regir la exploración de minerales y operaciones mineras. Se reconocen las etapas de “prospección, exploración y extracción”, y se establece que cada etapa requiere una licencia “de control de emisiones (polución) y de remoción de vegetación nativa”, que será otorgada por la autoridad minera.</p>
Argentina <sup>20</sup>	<p>No posee en su legislación normas que exijan una licencia ambiental para proyectos mineros en fase exploratoria. Sin embargo, cabe señalar la exigencia del Informe de Impacto Ambiental (equivalente a un estudio de impacto ambiental) como requisito previo a cualquier actividad minera, agregado mediante la modificación del Código de Minas (1995). De hecho, específicamente se menciona en el artículo 253 del mismo código, la necesidad de la aprobación de dicho informe ambiental para poder iniciar actividades de prospección y exploración minera. Cabe resaltar la obligatoriedad de actualizar dicho informe en todos los proyectos cada dos años, como se expresa en el artículo 256.</p> <p>Es importante aclarar que las provincias Córdoba, Tucumán, San Luis, Mendoza y Tierra del Fuego poseen leyes que prohíben la minería a cielo abierto en todas las etapas (leyes 7879 de 2007, 852 de 2011, 9526 de 2008 y 7722 de 2007).</p>
Perú <sup>21</sup>	<p>En la Ley de minería del Perú (1992) se exige licencia o certificación ambiental (incluye el estudio de impacto ambiental) para fase de exploración y explotación de proyectos mineros. Adicionalmente, se requiere una licencia de uso de agua otorgada por la Autoridad Nacional del Agua (ANA).</p>

<sup>17</sup> Fundación Foro Nacional por Colombia (2013). La normativa minera en países de América Latina. Un estudio sobre Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú. Informe Regional. Bogotá.

<sup>18</sup> *Ibidem* 17.

<sup>19</sup> *Ibidem* 17.

<sup>20</sup> Fundación Foro Nacional por Colombia (2013). La normativa minera en países de América Latina. Un estudio sobre Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú. Informe Regional. Bogotá.

<sup>21</sup> *Ibidem* 20.

País	Legislación
Alemania <sup>22</sup>	El Acta Federal Minera (1980) es la legislación más relevante en términos de minería. En esta se estipula la obligatoriedad de presentar licencia ambiental para explorar o explotar un terreno, incluyendo además el respectivo estudio de impacto ambiental. Este último está sujeto a las dimensiones y características de cada proyecto, “por ejemplo, requieren de una EIA los proyectos de minería a cielo abierto a partir de 25 hectáreas o proyectos que generen depósitos de residuos mayores o iguales a 10 hectáreas”.
Chile <sup>23</sup>	En la legislación chilena no se evidencian normas que hagan referencia al requerimiento de una licencia o permiso ambiental para fase exploratoria en el desarrollo de proyectos mineros. Por su parte, el requisito de estudio de impacto ambiental se exige para fase de explotación, pero no para exploración. Cabe resaltar que Chile, al hacer parte de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) desde mayo de 2010, se compromete a traer medidas que ayuden a fortalecer la gobernanza ambiental e instituciones encargadas de esto. Por ejemplo, desde la fecha dada se han creado el Ministerio de Medio Ambiente, la Superintendencia de medio ambiente y del Servicio de Evaluación Ambiental. De igual manera, requiere prestar atención a la exigencia de licencia o certificación ambiental desde la fase de exploración, como lo ha recomendado la OCDE a países miembros y en proceso de ingreso, como Colombia.
Canadá <sup>24</sup>	Teniendo en cuenta la estructura federal de Canadá, la legislación referente a la minería varía para las 10 provincias en las que se divide el país. Las provincias que exigen una licencia de prospección para iniciar la fase de exploración son Ontario, Quebec, Manitoba, Territorios del Noroeste, British Columbia, New Brunswick y Nueva Escocia. Por el contrario, las otras provincias no exigen licencia para iniciar la fase de exploración.
Estados Unidos	No se exige en la legislación licencia o permiso ambiental para fase de exploración minera. Sin embargo, cabe mencionar que en la Ley Nacional de Política Ambiental (NEPA) se establece la exigencia de un proceso de evaluación antes de otorgar permisos de explotación que puedan afectar el medio ambiente.
Honduras <sup>25</sup>	No cuenta con una ley referente a la obligatoriedad de licencia ambiental para proyectos mineros en fase de exploración. Esta licencia solo es solicitada para proyectos en fase de explotación, como se estipula en la Ley general de minería, Decreto 238-2012.
Guatemala <sup>26</sup>	No se exige licencia; de hecho, los artículos 19 y 29 de la Ley de minería mencionan que para la fase exploratoria se exige un estudio de mitigación, mientras para la fase de explotación se exige un estudio de impacto ambiental.
Costa Rica <sup>27</sup>	En el Reglamento al Código de Minería No. 29300-MINAE, se establece que para dar inicio a la fase de exploración minera se exige la resolución de aprobación del estudio de impacto ambiental emitido por el RNN. No se evidencia en la legislación la exigencia de una licencia o permiso ambiental para fase de exploración.

## 5. Contenido de la iniciativa

El proyecto de ley consta de tres (3) artículos, en los cuales se establece:

**Artículo 1°.** Se realiza la modificación del numeral segundo del artículo 52 de la Ley 99 de 1993 con el fin de incluir

2. Exploración minera y ejecución de proyectos de gran minería.

**Parágrafo 1°.** Se establece la licencia de exploración minera contenida en el numeral 2 del artículo 52 de la Ley 99 de 1993. Solo se aplicará para los contratos que se suscriban a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

**Parágrafo 2°.** Se establece que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá reglamentar en un término de seis (6) meses el proceso de otorgamiento de licencia ambiental para exploración minera a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

**Artículo 2°.** Se adiciona el artículo 57-A a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

**Artículo 57A.** *Del estudio de impacto ambiental para la exploración minera.* El estudio de impacto ambiental para la exploración minera contendrá la información sobre la localización del proyecto, la descripción de las actividades para cuya ejecución se solicita la licencia y la evaluación de los impactos que puedan producirse.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expedirá los términos de referencia para la elaboración del estudio de impacto ambiental que se debe presentar para la obtención de la licencia ambiental de exploración minera.

**Artículo 3°.** *Vigencia y derogatorias.* La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.

De los honorables Congresistas,

  
Angélica Lozano Correa  
Senadora de la República  
Alianza Verde

  
Juanita Goebertus Estrada  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

  
Catalina Ortiz Lalinde  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

  
Cesar Zorro  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

<sup>22</sup> Ibídem 20.

<sup>23</sup> Fundación Foro Nacional por Colombia (2013). La normativa minera en países de América Latina. Un estudio sobre Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú. Informe Regional. Bogotá.

<sup>24</sup> Estudios sobre normativa minera en países de América Latina.

<sup>25</sup> Oxfam. Centro de Estudios de Guatemala (2016). La minería metálica en Centroamérica. Una valoración sobre impactos, transparencia y fiscalidad.

<sup>26</sup> Ibídem 25.

<sup>27</sup> Ibídem 25.

Antanas Mockus  
Senador de la República  
Alianza Verde

Inti Raúl Asprilla  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

Jorge Londoño  
Senador de la República  
Alianza Verde

Wilmer Leal Pérez  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

José Polo  
Senador de la República  
Alianza Verde

Iván Marulanda  
Senador de la República  
Alianza Verde

Antonio Sanguino  
Senador de la República  
Alianza Verde

Juan Castro  
Senador de la República  
Alianza Verde

Mauricio Andrés Toro Orjuela  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

Neyla Ruiz Correa  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

León Fredy Muñoz Lopera  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

Iván Name  
Senador de la República  
Alianza Verde

Sandra Ortiz  
Senadora de la República  
Alianza Verde

Fabian Diaz  
Representante Cámara

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General  
(Art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 25 del mes de julio del año 2018 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 38, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por la honorable Senadora *Angélica Lozano Correa*; honorables Representantes *Juanita Goebertus Estrada, Catalina Ortiz Lalinde, César Zorro*; los honorables Senadores, *Antanas Mockus, Jorge Londoño* y otros.

El Secretario General,  
*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de leyes

Bogotá, D. C., 25 de julio de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 38 de 2018 Senado**, por la cual se crea

la licencia ambiental para exploración minera y se dictan otras disposiciones, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada en el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Angélica Lozano Correa, José Polo Narváz, Iván Marulanda Gómez, Antonio Sanguino Páez, Juan Castro Prieto, Iván Name Vásquez, Sandra Ortiz* y los honorables Representantes *Juanita Goebertus Estrada, Catalina Ortiz Lalinde, César Augusto Zorro, Inti Raúl Asprilla, Wilmer Leal Pérez, Mauricio Andrés Toro Orjuela, Neyla Ruiz Correa, León Fredy Muñoz Lopera, Fabián Díaz*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,  
*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 25 de julio de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Quinta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la **Gaceta del Congreso**.

**Cumplase.**

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Ernesto Macías Tovar.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 551 - Viernes, 27 de julio de 2018	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA	
Proyecto de ley orgánica número 36 de 2018 Senado, por medio de la cual se crea la concertación minera y de hidrocarburos y se dictan otras disposiciones. ....	Págs. 1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 37 de 2018 Senado, por la cual se crea el espacio de participación de los Consejos Territoriales de Planeación en materia ambiental y se dictan otras disposiciones.....	11
Proyecto de Ley número 38 de 2018 Senado, por la cual se crea la licencia ambiental para exploración minera y se dictan otras disposiciones. ....	25