



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 693

Bogotá, D. C., viernes, 2 de agosto de 2019

EDICIÓN DE 39 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

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

### PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 072 DE 2019 CÁMARA

*por la cual se crean los Consejos Ambientales Municipales, se modifica la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones.*

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 otorga licencia ambiental para proyectos, obras o actividades sujetos a éstas, las autoridades competentes del nivel nacional garantizarán la participación activa y eficaz de las autoridades municipales concernidas, las comunidades y la ciudadanía en el área de influencia del proyecto, obra o actividad, en la decisión sobre las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas 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.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional garantizará procedimientos obligatorios de participación con incidencia real y efectiva en la decisión, previos al otorgamiento de autorizaciones o licencias ambientales para los proyectos, obras o actividades que conforme a ley requieran de estas para su ejecución.

Artículo 2°. Adiciónese el artículo 15-a a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

“**Artículo 15a. De los Consejos Ambientales Municipales.** Los municipios crearán, con el apoyo

del Consejo Territorial de Planeación y los Concejos Municipales, el Consejo Ambiental Municipal como instancia de concertación entre la ciudadanía, las entidades territoriales, las entidades públicas, empresas privadas y el gobierno nacional, sobre las medidas de protección del ambiente contenidas en los Estudios de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces, de los proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o cualquier otra autoridad competente.

El Consejo Ambiental Municipal es un órgano consultivo cuyo objetivo es generar espacios de discusión y coordinación entre los diferentes programas, planes y proyectos relacionados con la exploración y explotación de recursos naturales renovables y no renovables y demás proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental.

Parágrafo 1°. En aquellos municipios donde exista alguna instancia de participación ciudadana que permita el cumplimiento de todos los propósitos del presente artículo, el Alcalde Municipal o el Concejo Municipal los adecuará a la naturaleza jurídica de los Consejos Ambientales Municipales en un término máximo de dos (2) años a partir de la promulgación de la presente ley.

Parágrafo 2°. Los Consejos Ambientales Municipales deberán establecerse de conformidad con la división administrativa y territorial de cada municipio.”

Artículo 3°. Adiciónese el artículo 15b a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

“**Artículo 15b. Funciones.** El Consejo Ambiental Municipal tendrá a su cargo las siguientes funciones:

1. Servir como la instancia de participación activa y eficaz de la ciudadanía y las autoridades municipales sobre proyectos, obras o actividades que generen impacto ambiental y estén sujetos a licencia ambiental. El Consejo Ambiental Municipal podrá pronunciarse sobre el componente ambiental de los instrumentos de planeación local.
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 Ambiental Municipal deberá presentar el informe de recomendaciones y observaciones de manera previa al otorgamiento o modificación de la licencia ambiental. Sin perjuicio de lo anterior, el Consejo Ambiental Municipal podrá pronunciarse sobre otros aspectos del proyecto, obra o actividad que no estén incluidos en el Estudio de Impacto Ambiental.
3. Solicitar de forma motivada la realización de estudios y proponer acciones para asegurar que se prevean, mitiguen, corrijan o compensen eficazmente los impactos ambientales de los proyectos, obras o actividades sujetas a procesos de licenciamiento ambiental ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), ante la Corporación Autónoma Regional correspondiente o ante cualquier otra autoridad competente para el otorgamiento de la licencia ambiental. Los Consejos Ambientales Municipales podrán solicitar a la autoridad ambiental competente, a los institutos de investigación, a las universidades públicas y privadas apoyo técnico y profesional para adelantar tareas de asesoría, coordinación y veeduría sobre los proyectos que generen deterioro grave al ambiente.  

Los institutos de investigación adscritos y vinculados al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberán responder motivadamente esa solicitud de estudios.
4. Convocar y realizar la audiencia pública administrativa sobre decisiones ambientales en trámite del artículo 72 de la Ley 99 de 1993, previa a la emisión del informe de recomendaciones y observaciones. La realización de esta audiencia es obligatoria para el otorgamiento y modificación de licencias ambientales de los proyectos, obras o actividades de los que trata la presente ley.
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 Ambiental Municipal se dará su propio reglamento para garantizar su adecuado funcionamiento y el cumplimiento de sus funciones. Los Alcaldes y Gobernadores designarán los representantes del sector ambiental de ternas que envíen las entidades del Sistema 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 Ambientales Municipales por lo menos una vez al año sobre el estado de ejecución y cumplimiento del conjunto de medidas y actividades contenidas en el Estudio de Impacto Ambiental o en el instrumento que haga sus veces de los proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de licenciamiento ambiental en su respectiva jurisdicción.

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

Artículo 4°. Adiciónese el artículo 15-c a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

**“Artículo 15c. Miembros del Consejo Ambiental Municipal.** El Consejo Ambiental Municipal estará conformado por:

1. El alcalde municipal o su delegado, quien lo presidirá.
2. El personero municipal.
3. Dos representantes del Concejo Municipal.
4. El Director de la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción sobre el municipio o su representante.
5. No menos de seis delegados de los sectores sociales, ambientales, comunitarios, educativos y rurales que adelanten acciones de protección y conservación del ambiente. Estos delegados deberán ser mayoría en el Consejo Ambiental Municipal.
6. Cuando se considere pertinente, los miembros del Consejo Nacional Ambiental o sus delegados podrán tener voz más no voto en el Consejo Ambiental Municipal.

Parágrafo 1°. El Alcalde, en un término de seis (6) meses, reglamentará las formas democráticas de elección de los representantes de los sectores sociales, ambientales, comunitarios, educativos y rurales que harán parte del mismo, sin perjuicio de que el Consejo Municipal reglamente estas materias de acuerdo con sus competencias.

Parágrafo 2°. El 50% de los miembros del Consejo Ambiental Municipal se renovarán cada 4 años.

Parágrafo 3°. La Alcaldía Municipal o su delegado, hará las veces de Secretaría técnica del Consejo Ambiental Municipal.”

Artículo 5°. Adiciónese el artículo 15d a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

**“Artículo 15d. Procedimiento del Consejo Ambiental Municipal.** Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 99 de 1993, en el procedimiento para el otorgamiento de licencias ambientales se deberá realizar el siguiente procedimiento:

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

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

Una vez radicado el Estudio de Impacto Ambiental, el Consejo Ambiental Municipal tendrá quince (15) días hábiles para convocar y realizar la Audiencia Pública Administrativa sobre Decisiones Ambientales en Trámite de que trata el artículo 72 de la Ley 99 de 1993. A dicha audiencia se deberá convocar al alcalde, los concejales, las autoridades ambientales y la ciudadanía del área de influencia del proyecto, obra o actividad minera o de hidrocarburos, junto con la Agencia Nacional de 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 Ambiental Municipal expedirá un acta que contenga los principales asuntos discutidos en dicha audiencia. Vencido este término y dentro de los quince (15) días hábiles siguientes, el Consejo Ambiental Municipal deberá radicar el informe de recomendaciones y observaciones sobre los impactos y las medidas presentadas en el Estudio de Impacto Ambiental, ante la autoridad ambiental competente para el otorgamiento de la licencia ambiental.

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

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 Ambiental Municipal, cuando

este hubiese 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 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.

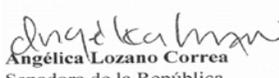
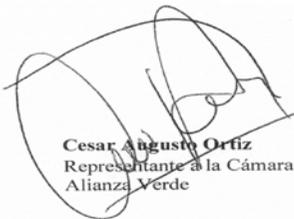
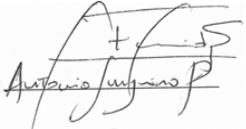
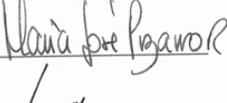
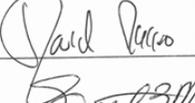
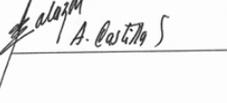
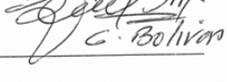
Parágrafo 3°. La discusión, elaboración y presentación del informe de recomendaciones y observaciones del Consejo Ambiental Municipal sobre el Estudio de Impacto Ambiental, también será necesario en caso de modificación de licencias ambientales cuando:

- (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 6°. *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	 Cesar Augusto Ortiz Representante a la Cámara Alianza Verde
 Antonio Jarama	 Juan Luis Castro
 Aida Avellan	 María José Pizarro
 David Vargas	 A. Barrios
 C. Bolívar	 Griselda Velez

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

*por la cual se crean los Consejos Ambientales Municipales, se modifica la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones.*

**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. Los Consejos Ambientales Municipales que propone el presente Proyecto de ley se inspiran en el legado de los Consejos Verdes creados por Margarita Marino en el Inderena y son 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 permiso, autorización o licencia ambiental. Según el *Environmental Justice Atlas*, Colombia ocupa el segundo lugar en el ranking de países con conflictos socio-ambientales con un total de 98 registrados (Environmental Justice Atlas, 2014), después de India.

El análisis tras el estudio de 98 de esos casos que 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 proponen tres modificaciones fundamentales a la Ley 99 de 1993, tendientes a garantizar el derecho a la participación de las comunidades en materia ambiental. La primera modificación que propone este Proyecto de ley es la creación de los Consejos Ambientales Municipales como instancia de concertación entre las entidades territoriales, comunidad, Gobierno nacional y empresas privadas, 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 autorizaciones o licencias ambientales para los proyectos que lo requieran incluidos la fase de exploración y explotación minera.

En este sentido, un Consejo Ambiental Municipal (CAM) debe 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 los CAM 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.

La segunda modificación se propone frente al artículo 72 de la Ley 99 de 1993 sobre las Audiencias Públicas Ambientales, en el sentido de darles un carácter de instancia obligatoria de deliberación, con el fin de darles eficacia como mecanismo existente de participación e inclusión de las comunidades en las decisiones que les afectan. La tercera modificación, encaminada a garantizar el derecho a la participación desde las primeras etapas de los proyectos, es la creación de la licencia ambiental para la etapa de exploración minera y de hidrocarburos como condición necesaria para los proyectos mineros.

Las tres 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> (negrillas 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 su componente de justicia participativa, encuentran 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

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

<sup>2</sup> ...

<sup>3</sup> Antecedentes. Con base en los artículos 45, 337 y 338 del Decreto ley 2811 de 1974, el Inderena fomentó la creación de concejos verdes en todos los municipios del país, que tenían como función adelantar labores de protección y uso apropiado de los recursos naturales. Dichos consejos estarán integrados por ciudadanos interesados en el manejo del ambiente y, eventualmente, por el personero municipal. Sin embargo, aunque esta política de concejos verdes logró a corto plazo unos índices de cobertura sobresalientes (para 1986 habían sido conformados los 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°.

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 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”.

Otro 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 (...) unas mayores participaciones del público en la toma de decisiones permiten 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

<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.

<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”.

ambientales entre los sujetos de la comunidad”<sup>7</sup> y 2. Demanda de justicia participativa, es decir, “un reclamo de participación significativa de los ciudadanos, **en particular de quienes resultarán efectiva o potencialmente afectados por la ejecución de determinada actividad**”<sup>8</sup> (negrillas fuera de texto).

De esta forma, un proceso participativo desde los Consejos Ambientales Municipales, 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> (negrillas 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.

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

<sup>8</sup> *Ibíd.*

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

A continuación, se destacarán algunos ejemplos del desarrollo jurisprudencial que la Corte ha hecho en este sentido:

En Sentencia T-574 de 1996 se destacan dos consideraciones en materia de participación. En primer lugar, la Corte manifestó las exigencias concretas para la justicia distributiva según el principio de sostenibilidad, entonces, señaló: “La sostenibilidad ecológica exige que el desarrollo sea compatible con el mantenimiento de la diversidad biológica y los recursos biológicos; la sostenibilidad social pretende que el desarrollo eleve el control que la gente tiene sobre sus vidas y se mantenga la identidad de la comunidad”<sup>11</sup>.

Así, los parámetros de sostenibilidad ecológica y social deben tenerse en cuenta al momento de establecer los mínimos ambientales a respetar en los Estudios de Impacto Ambiental presentados por los solicitantes de licencias ambientales para proyectos que generen deterioro grave del ambiente. Resalta la Corte la importancia de la participación de las comunidades como garantía de las órdenes adoptadas a través de funciones de monitoreo comunitario, mediante diferentes figuras como “comisiones de control”.

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 entorpecen su participación.

El objetivo del Consejo Ambiental Municipal, en el que se discutirá el Estudio de Impacto Ambiental para los proyectos, obras o actividades que generen impacto 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>.

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

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

El Estudio de Impacto Ambiental es la principal herramienta de decisión en materia de otorgamiento de licencias ambientales y contiene la información del proyecto, caracterización del área de influencia del mismo, evaluación de impactos ambientales y análisis de riesgos, evaluación económica de los impactos, plan de manejo ambiental, entre otros aspectos decisivos para la autorización de los proyectos.

Por último, la Corte en la Sentencia SU-095 de 2018, tras haber realizado una evaluación de la regulación existente en materia de exploración y explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables (RNNR), reconoce la existencia de un “déficit de protección constitucionalmente inadmisibles” en la medida en que no existen mecanismos de participación ciudadana e instrumentos de coordinación y concurrencia entre nación y territorio.

En esta sentencia, la Corte identifica que las comunidades que habitan el territorio y sus autoridades locales son las que mejor pueden identificar, evitar, prevenir y/o manejar riesgos sociales, económicos y ambientales por las operaciones minera e hidrocarburíferas. Por ello, reconoce que la no aplicación de los postulados en la materia, puede prolongar y aumentar la desprotección, debido a que se generan consecuencias perjudiciales en materia de efectos ambientales y sociales en los territorios.

En consideración de este déficit de protección, la sala plena de la Corte Constitucional, decidió exhortar al congreso para que “en el menor tiempo posible defina uno o varios mecanismos de participación ciudadana y uno o varios instrumentos de coordinación y concurrencia nación territorio, con fundamento en la parte motiva de esta providencia”.

## 5. Proyecto de ley

Se prevé que la participación ciudadana tenga lugar durante el proceso de licenciamiento por dos razones. En primer lugar, el artículo 49 de la Ley 99 de 1993 dispone que las licencias ambientales son obligatorias para el desarrollo de cualquier actividad que pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al ambiente, de acuerdo con la ley y los reglamentos.

En el presente Proyecto de ley también responden al más reciente fallo de la Corte Constitucional en materia de participación. Los lineamientos que en este sentido da la Corte Constitucional en Sentencia C-123 de 2014 son claros: los procesos de participación de las entidades territoriales, en el proceso de licenciamiento o autorización de actividades de exploración y explotación, son garantía del principio de autonomía territorial. De este modo, destaca la Corte que el contenido esencial de tal principio “se centra en la posibilidad de gestionar los propios intereses (artículo 287 C. P.) una de cuyas manifestaciones más importantes es el derecho a actuar a través de órganos propios

en la administración y el gobierno de los asuntos de interés regional o local”<sup>13</sup>.

**Es justamente este el fundamento de la primera modificación que se propone: la creación de los Consejos Ambientales Municipales como instancias determinantes en la formulación de la agenda ambiental municipal.**

### 5.1. Consejos Ambientales Municipales

Los Consejos Ambientales Municipales son necesarios para lograr eficacia en la gestión ambiental municipal que tenga en cuenta la participación de las comunidades, con miras a cumplir los objetivos de desarrollo sostenible<sup>14</sup> y garantizar los principios constitucionales de protección al ambiente sano y de la función social y ecológica de la propiedad<sup>15</sup>.

Un proceso de gestión ambiental como el otorgamiento de una licencia ambiental para proyectos, obras o actividades que pueden generar un impacto sobre el patrimonio natural de uno o varios municipios, es un proceso que debe integrar a todos los actores y brindar garantías para su participación activa y eficaz.

En este sentido, el objetivo de la creación de los Consejos Ambientales Municipales, en lo que concierne a los procesos de participación de las comunidades, se vislumbra como un canal de interlocución de los municipios y comunidades con las autoridades del orden nacional y empresas, no solo en atención a la ejecución de proyectos específicos sino para la planeación, ejecución y vigilancia de políticas y planes de protección del ambiente.

#### 5.1.1. Consejos Ambientales Municipales: naturaleza como espacios de participación y no como mecanismos de participación

Los Consejos Ambientales Municipales están caracterizados en el articulado del Proyecto de ley como un espacio de concertación 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 autorización o licencia

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-149 de 2010. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>14</sup> *Es aquí donde entra el concepto del **desarrollo sostenible** acogido en el artículo 80 de nuestra Constitución y definido por la jurisprudencia de la Corte como un desarrollo que “satisfaga las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades”.* Sentencia C-671 de 2001. M. P. Jaime Araújo Rentería, refiriéndose al documento de la Comisión sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. *Nuestro Futuro Común* (El Informe Brundtland). Oxford University Press, 1987.

<sup>15</sup> Esto concuerda con los principios generales ambientales pues, primero, se establece que el manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático, participativo y, segundo, se propone como parte del Sistema Nacional Ambiental para contribuir en el manejo ambiental del país desde la gestión municipal.

ambiental, entre la ciudadanía, las autoridades locales, las entidades públicas, empresas privadas y Gobierno nacional. En dicho espacio de participación formal, participarán distintos segmentos de la población con el fin de establecer un puente entre la administración municipal y la ciudadanía para que ésta ponga de presente sus demandas e iniciativas, de manera tal que el gobierno haga públicos sus planes y programas y, de esa manera, se llegue a acuerdos sobre prioridades, proyectos e inversiones en materia ambiental.

Ejemplo similar de este tipo de instancia formal de participación, es el caso del Concejo Municipal de Paz y el Concejo Municipal de Política Social (Velásquez & González, 2003).

Así mismo, cabe aclarar que los Consejos Ambientales Municipales como instancia de participación, no son un mecanismo de participación ciudadana, ya que estos no hacen parte de los procedimientos establecidos en la Constitución Política en su artículo 103 ni de la Ley 134 del 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<sup>16</sup>.

Adicionalmente, los Consejos Ambientales Municipales no responden al ejercicio del derecho al sufragio, que suponen todos los mecanismos de participación ciudadana, con excepción del plebiscito<sup>17</sup>, que expone la Constitución Política. La naturaleza de los Consejos Ambientales Municipales es la de un órgano consultivo cuyo objetivo es generar espacios de discusión y coordinación entre los diferentes programas, planes y proyectos relacionados con la exploración y explotación de recursos naturales renovables y no renovables y su impacto sobre la conservación y protección del ambiente.

De esta forma, los Consejos Ambientales Municipales no son un mecanismo de participación ciudadana, sino un espacio de participación formal que conceptúa sobre la principal herramienta para la toma de decisiones sobre autorizaciones o licencias ambientales, esto es, sobre el Estudio de impacto ambiental o el instrumento que haga sus veces dependiendo del proyecto.

## 5.2. Audiencias Públicas Ambientales deliberatorias y vinculantes

La segunda modificación propuesta en el presente Proyecto de ley es la reforma al artículo 72 de la Ley 99 de 1993 sobre las Audiencias Públicas sobre decisiones ambientales en trámite.

La participación contenida en la legislación actual sobre licencias ambientales a través de las Audiencias Públicas difiere de los estándares

desarrollados por la Corte Constitucional: mientras la Corte se ha referido a la participación como un derecho que tienen las comunidades y que se garantiza con la consideración de los argumentos que presenten, la ley vigente se refiere a esta como la información que se da a las comunidades sobre los alcances del proyecto<sup>18</sup>.

Sobre la delimitación de las características de los espacios de participación, la jurisprudencia constitucional da luces en sentencias como la T-348 de 2012. En esa ocasión, la Corte ordenó a las entidades responsables de un proyecto con impacto ambiental que garantizaran a la comunidad la apertura de espacios de participación y concertación “y no mera información y socialización”<sup>19</sup>.

La modificación de las Audiencias Públicas Ambientales propicia el equilibrio de una relación tradicionalmente desigual, en la medida que se abre espacio para el conocimiento local de las comunidades. Además, el Estudio de Impacto Ambiental que se propone someter a análisis ante el Consejo Ambiental Municipal es un asunto que le compete a los municipios. Tal competencia está consagrada en el artículo 3° de la Ley 136 de 1994, según la cual corresponde al municipio “6. velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, de conformidad con la ley”<sup>20</sup>.

Es así como el presente Proyecto de ley propone consolidar las garantías de participación en el sentido que se asegure como requisito para el otorgamiento de permiso o licencia ambiental en los proyectos, obras o actividades que generen deterioro ambiental: (1) el análisis y entrega de concepto sobre el Estudio de Impacto Ambiental o instrumento que haga sus veces por parte del Consejo Ambiental Municipal a la autoridad competente para el otorgamiento de licencia ambiental y (2) la realización de una Audiencia Pública Ambiental sobre los mínimos ambientales que deben respetarse y acordarse en cada proyecto a través del Estudio de Impacto Ambiental.

Esta propuesta de articulado es armónica con lo establecido en Sentencia C-123 de 2014 pues es la oportunidad que tienen las autoridades territoriales y comunidades involucradas en procesos de exploración y explotación (en el caso de la sentencia en proyectos mineros) de “participar activa y eficazmente (...) mediante acuerdos sobre la protección de cuencas hídricas y la salubridad de la población, así como del desarrollo económico, social

<sup>16</sup> Corte Constitucional C-180 de 1994. M. P. Hernando Herrera Vergara.

<sup>17</sup> Exposición de Motivos Ley 134 de 1944. Definiciones <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7383>

<sup>18</sup> Artículo 15. Participación de las Comunidades. Decreto 2041 de 2014. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=59782#0>

<sup>19</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>20</sup> Artículo 3°, num. 6. Ley 136 de 1994. “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

y cultural de sus comunidades”<sup>21</sup>. En consecuencia, como se trata de decisiones trascendentales para la vida local de municipios y distritos que pueden verse afectados por el impacto ambiental y social de los proyectos, los Consejos Ambientales Municipales y las Audiencias Públicas Ambientales son espacios e instancias que permiten que las entidades territoriales y la ciudadanía participen de forma activa y eficaz en materia ambiental. Con esto se garantiza la participación de varios niveles competenciales en la toma de decisiones, incluido el municipio.

### 5.3. Participación como requisito para el otorgamiento de licencia ambiental

Esto lleva, entonces, al último punto que se propone modificar, es decir, la condición según la cual el proceso de participación es requisito sin el cual no se podría otorgar una autorización o licencia ambiental a un proyecto, obra o actividad que genere deterioro al ambiente.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la concesión de la licencia no finaliza el proceso de protección del ambiente respecto de un proyecto que lo pueda afectar, sino que “a partir de la concesión de la misma debe examinarse el cumplimiento de los requisitos y condiciones en ella previstos”<sup>22</sup> porque de esto depende que se alcance la protección de los elementos que componen el ambiente del entorno de los proyectos.

En consecuencia, se hace necesaria la creación de un mecanismo de seguimiento y monitoreo al cumplimiento de los acuerdos sobre el Estudio de Impacto Ambiental y a la transparencia de la aplicación de los mismos en el desarrollo futuro del proyecto. Esta función estará a cargo del Consejo Ambiental Municipal.

El Proyecto de ley establece estándares de alcance nacional que determinen los criterios generales en la toma de decisiones sobre los Estudios de Impacto Ambiental, o el instrumento que haga sus veces y sus componentes necesarios para el otorgamiento de las licencias ambientales, asegurando la participación de las comunidades. La participación en materia ambiental a través del Consejo Ambiental Municipal y la realización de la Audiencia Pública Ambiental como requisito previo al otorgamiento de licencias ambientales, sobre la toma de las principales decisiones para el desarrollo de la vida local, se entiende como aplicación de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia, participación y protección del ambiente sano.

## 6. Explicación del articulado del Proyecto de ley “por medio del cual se crean los Consejos Ambientales Municipales, se modifica la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones”

El Proyecto de ley consta de seis (6) artículos, en los cuales se establece:

### 6.1. Artículo 1º: Principio general de parti-cipación

Este principio responde a la necesidad de equilibrar el poder de la ciudadanía y de las entidades territoriales en su interlocución con los entes privados del nivel regional y 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 permiso, autorización o licencia ambiental.

La participación ciudadana y el acceso a la información ambiental permiten que la ciudadanía se informe y opine responsablemente acerca de un proyecto que involucre el uso o impacto de los recursos naturales renovables y no renovables de una o más entidades territoriales, además de formular recomendaciones para la construcción de políticas o planes ambientales.

La ciudadanía y las entidades territoriales pueden aportar antecedentes para una evaluación de los proyectos con la mayor cantidad de información posible, con lo que no solo se da un mayor nivel de transparencia a cualquier proceso de autorización u otorgamiento de licencias ambientales, o el instrumento que haga sus veces, sino que, además, se blinda de solidez la toma de decisiones de las autoridades ambientales.

La consagración de un principio general de participación en el artículo 1 del Proyecto de ley “por medio de la cual se crean los Consejos Ambientales Municipales, se modifica la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones” responde, además, al mandato de la Corte Constitucional en sentencias C-123 de 2014 y T-294 de 2014. 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”<sup>23</sup> (subrayado fuera del texto).

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”<sup>24</sup>. Además, destacó la Corte el valor instrumental de la participación “en tanto medio para prevenir o, en su caso, corregir, el inequitativo reparto de bienes y cargas ambientales, así como para promover la formación de una ciudadanía activa e informada, capaz de aportar puntos de vista y visiones plurales del desarrollo que, quizás pueden tornar más compleja, pero sin duda habrán de enriquecer la toma de decisiones ambientales” (Corte Constitucional, Sentencia T-294 de 2014).

<sup>21</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-123 de 2014. M. P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>22</sup> *Ibíd.*

<sup>23</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-123 de 2014. M. P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>24</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-294 de 2014. M. P. María Victoria Calle Correa.

En este sentido, el principio general de participación contiene los principios constitucionales y legales de protección al ambiente, la garantía del desarrollo sostenible y el interés colectivo del Estado, de la comunidad, de las entidades territoriales, de las organizaciones no gubernamentales y del sector privado de proteger y recuperar el medio ambiente.

Además, el propósito de la consagración del principio de participación ambiental es equilibrar la desigual situación en la que se encuentran las comunidades y entidades territoriales frente a la toma de decisiones ambientales, además de regir y guiar los diferentes procesos en los que haya algún impacto sobre el medio ambiente y los recursos naturales para garantizar que la voz de las comunidades tendrá lugar en estos.

Asimismo, teniendo en cuenta que la sabana de Bogotá y sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos son de interés ecológico nacional, cuya destinación es principalmente su vocación agropecuaria y forestal, en contraposición al resto del territorio nacional es necesaria la participación ciudadana en la decisión sobre las zonas compatibles con la explotación minera.

Por esta razón, le corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecer cuáles son las zonas compatibles con las actividades mineras, teniendo en cuenta que la reciente decisión del Consejo de Estado sobre el río Bogotá ordenó que, en este proceso de delimitación, también deberá intervenir el Ministerio de Minas y Energía.

## **6.2 Artículo 2°: Creación de los Consejos Ambientales Municipales**

El artículo 2° del Proyecto de ley “por la cual se crean los Consejos Ambientales Municipales, se modifica la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones” propone la creación de los Consejos Ambientales Municipales como (1) el espacio de participación activa y eficaz de las entidades territoriales y las comunidades en materia ambiental, (2) instancia de concertación entre la ciudadanía, las entidades territoriales, las entidades públicas, empresas privadas y Gobierno nacional sobre las medidas de protección del ambiente contenidas en los Estudios de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces de los proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licencia ambiental, (3) órgano consultivo en el que promueve la generación de espacios de discusión y coordinación entre los diferentes proyectos relacionados con la exploración y explotación de recursos naturales renovables y no renovables. A esto se suma un párrafo que contiene una cláusula de reconocimiento a una realidad en algunos municipios del país que ya cuentan con una instancia de participación ciudadana que permite el cumplimiento de los propósitos de los Consejos Ambientales Municipales con lo que la propuesta es simplemente adecuar la naturaleza jurídica de aquellos a la de estos.

La creación de los Consejos Ambientales Municipales contribuirá, además, al fortalecimiento de la gestión ambiental a nivel municipal. 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 de los Consejos Ambientales Municipales es de espacios de participación, mas no de mecanismos de participación. Esto es así porque los Consejos Ambientales Municipales se caracterizan por ser, como se mencionó anteriormente, un espacio de concertación 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 autorización o licencia ambiental, entre la ciudadanía, las entidades territoriales, las entidades públicas, las empresas privadas y el Gobierno nacional.

Los párrafos primero y segundo del artículo 2 tienen por propósito garantizar el principio de autonomía territorial, entendida 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>25</sup>.

Dicho precepto debe entenderse en armonía con las competencias atribuidas a los Consejos Ambientales Municipales, 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.

## **6.3 Artículo 3°: Funciones de los Consejos Ambientales Municipales**

El artículo 3° del Proyecto de ley “por la cual se crean los Consejos Ambientales Municipales, se modifica la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones” propone 9 funciones específicas de los Consejos Ambientales Municipales que tienen como objetivo darle eficacia a este espacio de participación. Así, tales funciones específicas pueden agruparse en tres subgrupos de funciones generales: (1) la discusión y emisión de un concepto sobre el Estudio de Impacto Ambiental o instrumento que haga sus veces para la autorización o licencia ambiental de los proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licencia ambiental, (2) directamente relacionada con el punto anterior, el proyecto de ley dispone que los Consejos Ambientales Municipales 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

<sup>25</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-123 de 2014. M. P. Alberto Rojas Ríos.

la participación de la comunidad en general y de la entidad territorial y acceder a información diversa que permita la construcción del concepto de la manera más completa posible.

Además, se prevé que los Consejos Ambientales Municipales 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 Ambientales Municipales 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, designar comités técnicos para realizar tareas de seguimiento 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 Plan de Ordenamiento Territorial que proponen las autoridades competentes.

En primer lugar, se establece que los Consejos Ambientales Municipales deben **discutir** el Estudio de Impacto Ambiental, o el instrumento que haga sus veces, que presentan los interesados en autorización o 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 autorización o licencia ambiental, los Consejos Ambientales Municipales 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 Ambiental Municipal, esto es, el deber de **“conceptuar** 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 CAM 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”.

Se prevé que los Consejos Ambientales Municipales 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 autorización o 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 Ambiental Municipal 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 Ambiental Municipal, 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 Ambiental Municipal del municipio en cuya jurisdicción se vaya a llevar a cabo el proyecto, obra o actividad.

Se prevén unas funciones más generales de recomendación para fortalecer la gestión ambiental municipal a través de la intervención continua de los Consejos Ambientales Municipales en los diferentes proyectos y programas por realizarse en el municipio que tengan relación con factores ambientales.

Así, se propone una función de recomendaciones a las administraciones municipales respecto de medidas de conservación del patrimonio natural, además de armonización con la normativa ambiental y el seguimiento a los proyectos realizados en su jurisdicción.

Cabe destacar que los Consejos Ambientales Municipales tendrán también la competencia para proponer la ejecución de proyectos de protección ambiental y deberán emitir concepto ambiental sobre los impactos del Plan de Ordenamiento Territorial con el objetivo de fortalecer el componente ambiental de dicho instrumento de planeación.

#### **6.4 Artículo 4°: Miembros de los Consejos Ambientales Municipales**

El artículo 4° del Proyecto de ley “por medio de la cual se crean los Consejos Ambientales Municipales, se modifica la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones” es fundamental en el sentido en que garantiza la participación activa y eficaz de la ciudadanía y las entidades territoriales en materia ambiental, pues establece que la mayoría de los miembros de los Consejos Ambientales Municipales serán representantes de sectores ambientales, sociales, educativos, culturales de la ciudadanía que conforma el municipio.

Esto resulta relevante en la medida que se asegura que la voz de la ciudadanía y en especial de aquellas personas que trabajan desde diversos sectores ambientales y sociales por la protección del patrimonio natural de los municipios encuentre un espacio para expresar sus observaciones y propuestas en materia ambiental. Concretamente se propone que sean no menos de 6 representantes que serán elegidos de forma democrática.

### 6.5 Artículo 5°: Procedimiento de los Consejos Ambientales Municipales

El establecimiento de un procedimiento para la participación de los Consejos Ambientales Municipales 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 es paralelo al procedimiento para el otorgamiento de licencias ambientales previsto en la legislación actual. El procedimiento de los Consejos Ambientales Municipales y, en concreto, la emisión de su concepto ambiental es requisito obligatorio para el otorgamiento de la autorización o 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 autorización o 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 de manera inmediata a radicar el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces ante la Alcaldía Municipal y ante el Consejo Ambiental Municipal de la jurisdicción donde esté previsto realizar proyectos obras o actividades sujetos a autorización o licencia ambiental.

De la misma forma, se propone que la información allegada por el solicitante de autorización 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 de manera inmediata al Consejo Ambiental Municipal, con el fin de que este cuente con la mayor cantidad de información posible para la elaboración y presentación de su concepto.

Es, a partir de la radicación de dichos conceptos técnicos, que empieza el procedimiento en el interior del Consejo Ambiental Municipal, como espacio 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 ambiental.

Una vez el acto de inicio de trámite es comunicado, publicado y radicado ante el Consejo Ambiental Municipal, 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 Ambiental Municipal, el artículo 5 plantea que dentro de los quince (15) días siguientes el Consejo Ambiental Municipal 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 o permisos. Además, el proyecto de ley propone que dicha audiencia sea requisito obligatorio para garantizar la participación de la ciudadanía en los procesos y proyectos que pueden tener impacto sobre su patrimonio natural.

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 garantizarán a la comunidad la apertura de espacios de participación y concertación “y no mera información y socialización”<sup>26</sup>. Dispone la Corte que es en tales espacios donde se acordarán medidas de compensación acordes con las características sociales, ambientales y culturales de las comunidades. En este sentido, el proyecto de ley propone cambiar el objetivo actual de las Audiencias Públicas Ambientales, de espacios meramente informativos y de socialización de los proyectos a espacios obligatorios de deliberación sobre el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces de tales proyectos.

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 Ambiental Municipal 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 autorización o licencia ambiental y como resultado podrán emitir uno o más conceptos 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 concepto emitido por el Consejo Ambiental Municipal. El procedimiento propuesto se ajusta a los tiempos previstos originalmente por el artículo 58 de la Ley 99 de 1993.

#### Resumen de la iniciativa

1. Crea los Consejos Ambientales Municipales como instancia de participación formal para la ciudadanía y las entidades territoriales, para que de manera activa y eficaz hagan parte de las decisiones que los afecten en materia ambiental.
2. Establece funciones específicas que guiarán el actuar de los Consejos Ambientales Municipales.

<sup>26</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

3. Establece una conformación específica para los Consejos Ambientales Municipales en los que se garantice que la mayoría de sus miembros serán representantes por sectores ecológicos, sociales, educativos, culturales que adelanten acciones de protección ambiental de las entidades territoriales donde se realizarán los proyectos.
4. Establece un procedimiento específico para que los Consejos Ambientales Municipales emitan el concepto de la ciudadanía y entidades territoriales ante la autoridad competente, para que mediante el diálogo y la discusión, tanto en la Audiencia Pública Ambiental como en las reuniones del mismo Consejo, se hagan las observaciones pertinentes que la autoridad competente deberá tener en cuenta al momento de decidir sobre el otorgamiento de una autorización licencia ambiental y en el proceso de concertación de un Área Estratégica Minera.
5. Establece unas reglas de juego claras que generan certidumbre para todos los actores involucrados en el proceso de licenciamiento ambiental.

**Bibliografía**

ACIMA. (21 de abril de 2015). *Asociación para la Comunicación e Información Medioambiental*. Obtenido de <http://www.acima.es/quienes-somos/>

Environmental Justice Atlas. (2014). Obtenido de <http://ejatlas.org/country/colombia>

First National People of Color Environmental Leadership Summit. (24-27 de octubre de 1991). Principales of Environmental Justice. Washington D.C., Estados Unidos.

IDEA. (2002). *Propuesta Organizacional. Sistemas de Gestión Ambiental Municipal*. Bogotá.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2001). *Términos de referencia para la contratación del SIGAM*. Bogotá.

ONU. (3-14 de junio de 1992). *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Obtenido de <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

ONU. (s.f.). *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Protocolo de San Salvador*. Obtenido de <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>

Rodríguez, D. (2013). *El Derecho a la Participación en Asuntos Ambientales: Fundamentos y Mecanismos Internacionales y Nacionales de Implementación*. Bogotá.

- Artículo 1, núm. 11. Ley 99 de 1993.
- Artículo 15. Participación de las Comunidades. Decreto 2041 de 2014. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=59782#0>
- Artículo 3º, num. 6. Ley 136 de 1994. “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

- Constitución Política de Colombia. 1991. Artículo 2.
- Convenio sobre la Diversidad Biológica. Naciones Unidas. 1992.
- Corte Constitucional. Sentencia C-123 de 2014. M. P. Alberto Rojas Ríos.
- Corte Constitucional. Sentencia C-149 de 2010. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.
- Corte Constitucional. Sentencia C-889 de 2012. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.
- Corte Constitucional. Sentencia T-294 de 2014. M. P. María Victoria Calle Correa.
- Corte Constitucional. Sentencia T-294 de 2014. M. P. María Victoria Calle Correa.
- Corte Constitucional. Sentencia T-294 de 2014. M. P. María Victoria Calle Correa.
- Corte Constitucional. Sentencia T-294 de 2014. M. P. María Victoria Calle Correa.
- Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Corte Constitucional. Sentencia T-574 de 1996. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

– Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales. “Protocolo de San Salvador”. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/a-52.html> Consultado el 20 de enero de 2015.

– Sentencia C- 671 de 2001. M. P. Jaime Araújo Rentería, refiriéndose al documento de la Comisión sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Nuestro Futuro Común (El Informe Brundtland). Oxford University Press, 1987.

De los Honorables Congresistas,



Angélica Lozano Correa  
Senadora de la República  
Alianza Verde

Cesar Augusto Ortiz  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

G. Bolívar

A. Calle

A. Bastilla

Manuel Izquierdo

David Salcedo

Guillermo Bot

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 24 de julio del año 2019 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley Estatutaria número 072 con su correspondiente exposición de motivos, suscrito por la honorable Senadora *Angélica*

*Lozano*; honorable Representante *César Ortiz*; honorable Senador *Antonio Sanguino*; honorable Representante *David Racero*; honorables Senadores *Aída Avella*, *Gustavo Bolívar* y otras firmas.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 073 DE 2019 CÁMARA

*por medio de la cual se dictan medidas para la gobernanza, protección y sostenibilidad del Territorio Marino-Costero, se crean mecanismos de financiación y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

#### Disposiciones generales

**Artículo 1º. Objeto.** El objeto de la presente ley es establecer medidas para la gobernanza, protección y sostenibilidad del Territorio Marino-Costero, crear de mecanismos de financiación, con el fin de garantizar la protección de las comunidades costeras y de los ecosistemas marinos y costeros, dar cumplimiento al objetivo de desarrollo sostenible 13 sobre acción por el clima, el objetivo 14 sobre protección de la vida submarina, y el objetivo 16 sobre paz, justicia e instituciones sólidas.

**Artículo 2º. Definiciones.** Para efectos de la presente ley se establecen las siguientes definiciones:

**Aguas profundas (*offshore*):** Zona donde el oleaje no tiene interacción con el fondo del mar. Se extiende desde el límite de la costa hacia mar adentro e incluye la mayor parte del área marina.

**Aguas someras (*onshore*):** Parte de la costa que se encuentra sumergida. Va desde la línea de costa hasta donde el oleaje mueve los sedimentos del fondo, más allá de la zona donde el oleaje rompe.

**Arrecife de coral:** Estructuras rocosas de origen biológico formada por esqueletos de corales y otros organismos marinos en los mares tropicales. Junto con las selvas tropicales son el ecosistema más diverso y productivo de la tierra ya que sirven de hogar y refugio de miles de especies marinas. Prestan servicios ecosistémicos en pesquerías, turismo y protección costera. Se ven fuertemente afectados por el cambio climático, la acidificación del océano, la contaminación del mar y la sobre explotación turística y pesquera.

**Características geológicas:** Se refiere a las características de las rocas (tipo y estructura) y los sedimentos (tipo y procedencia) que se encuentran en este caso en las zonas costeras.

**Características geomorfológicas:** Se refiere a las características de tamaño, extensión y evolución

de todas las partes que componen el paisaje. Acantilados, playas, estuarios, dunas, lagunas costeras, pantanos costeros, zonas inundables, bosque de manglar, bahías, cabos, etc., son formas que componen este paisaje costero.

**Costa:** Zona de transición entre la tierra y el mar de ancho variable que se extiende en dirección a la tierra hasta el límite de penetración de las influencias marinas o hasta que haya un cambio importante en la topografía (acantilados, playas, estuarios, campos de dunas, lagunas y pantanos costeros, zonas inundables, entre otros, hacen parte de la costa); y se extiende en dirección al mar hasta donde el oleaje mueve los sedimentos del fondo, más allá de la zona donde el oleaje rompe.

**Demolición /desmantelamiento:** Las estructuras costeras rígidas y/o blandas se eliminan para recuperar el sistema y avanzar hacia un funcionamiento más natural.

**Ecosistemas sensibles:** Son ecosistemas altamente biodiversos y susceptibles al deterioro por la introducción de factores externos como el cambio climático o la acción del hombre. Entre los ecosistemas sensibles marinos y costeros se encuentran los arrecifes de coral, los manglares, las lagunas costeras y los pastos marinos, entre otros.

**Ecosistemas aislados:** son aquellos que rehabilitan los ecosistemas y tiene un nivel similar de complejidad natural. Las características naturales pueden modificar los ecosistemas hasta cierto punto, como un medio para devolver los sistemas a una forma más natural.

**Erosión costera:** Proceso de degradación y pérdida de sedimento en la costa que produce retroceso de la línea de costa. Es producida principalmente por la acción mecánica del oleaje pero también puede ser causada por corrosión de las rocas por la sal del mar y por organismos costeros (bioerosión). Las tasas de erosión dependen de la fuerza del oleaje, la exposición y resistencia del material de la costa.

**Infraestructura:** Todas las obras fundamentales no sometidas al desgaste del uso periódico.

**Infraestructura rígida:** Extensa infraestructura civil tradicional está involucrada, aunque su diseño incluye adaptaciones para imitar el funcionamiento natural del ecosistema.

**Ingeniería blanda:** Las medidas de ingeniería gris tradicionales se modifican para cambiar los procesos físicos, y ciertos beneficios pueden

obtenerse indirectamente a partir de procesos naturales que se mantienen.

**Infraestructura verde:** el diseño e implementación de infraestructura para protección y restauración de ambientes naturales.

**Instalaciones:** comprende las partidas necesarias para conectar una obra a las redes de servicios públicos y que sirven de conexión entre todos los elementos de uso. Acueductos, alcantarillados, redes eléctricas, de gas, etc.

**Línea de costa:** Estrecha franja que marca la frontera entre el mar y la tierra seca. El término se refiere a la frontera media en escalas espaciales relativamente grandes.

**Manglar:** Son ensamblajes de árboles que crecen en zonas costeras tropicales y subtropicales con disponibilidad de aguas salobres. Albergan una alta biodiversidad de especies terrestres y acuáticas, considerándose como una de las cinco unidades ecológicas más productivas del mundo. Prestan servicios ecosistémicos como: hogar y protección de centenas de especies de peces en estados juveniles, protección costera, fijación de suelo, fijación de CO<sub>2</sub> y filtración de contaminantes.

**Marea:** Ascenso y descenso periódico del mar, debido a la atracción gravitacional de la luna y el sol y a la rotación de la tierra. El nivel de mayor descenso de la marea se llama bajamar y el de mayor ascenso se llama pleamar. Un ciclo de ascenso y descenso de las mareas ocurre en las costas colombianas cada 12 horas y 30 min aproximadamente. La diferencia de altura entre bajamar y pleamar en el Caribe colombiano es de menos de un metro, por lo que se dice que esta es una zona micromareal. Por el contrario, en el Pacífico colombiano la diferencia de nivel entre bajamar y pleamar es de 3 m a 4 m, por lo que se dice que esta es una zona macromareal.

**Oleaje:** Las olas son perturbaciones de la superficie del mar generadas por el viento que viajan hasta las costas donde rompen. Las olas llegan a la costa periódicamente en intervalos entre uno y treinta segundos. Entre todas las ondas marinas, estas son las que contienen mayor energía y por tanto las que producen más cambios en la costa.

**Pastos marinos:** Plantas tipo pasto que viven en zonas costeras poco profundas y permanentemente sumergidas. Prestan servicios ecosistémicos como: indicadores de calidad del agua, protección ante la erosión costera, retención de material de fondo, alimento y hogar de especies marinas, secuestro de carbono e incremento del oxígeno del agua.

**Playa:** Acumulación de arenas o gravas en la interface entre el mar y la tierra. Se extiende hacia tierra hasta el inicio de la primera vegetación permanente y hacia el mar hasta donde rompen las olas.

**Zonas de bajamar:** También conocidas como zonas intermareales. Son las franjas de tierra en el límite entre la tierra y el mar que quedan

sumergidas durante la pleamar (nivel de marea más alto) y emergidas durante bajamar (nivel de marea más baja). Ver definición de “marea” para mayor información.

**Zonas de pleamar:** También conocidas como playa seca. Se refiere a las zonas de playa que están más altas que el nivel de pleamar y por tanto permanecen secas en condiciones climáticas normales (cuando no hay tormentas marinas).

**Artículo 3°. Principios Ambientales.** Para los fines de la presente ley deberán aplicarse los principios contenidos en el artículo 1 de la Ley 99 de 1993, el artículo 3 de la Ley 1523 de 2012, la declaración de Río de 1992 y los tratados, convenios y protocolos internacionales sobre medio ambiente y derechos humanos, en especial los siguientes:

- 1. Principio de precaución.** Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente y la salud pública.
- 2. Principio de prevención.** Cuando exista conocimiento de los riesgos o daños que pueda ocasionar el desarrollo de proyectos, obras o actividades, las autoridades competentes deberán adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzcan, con el fin de reducir sus repercusiones o de evitarlas.
- 3. Principio de progresividad y de no regresividad.** Las entidades estatales no podrán disminuir los niveles de protección ambiental y social previstos en la presente ley y propenderán por mejorar las condiciones de goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las comunidades locales y de la naturaleza.
- 4. Principio de prevención del riesgo.** El Estado y los particulares actuarán de manera compartida, pero diferenciada, a fin de evitar las amenazas, la generación de riesgo y de pasivos ambientales y sociales ante el desarrollo de actividades antrópicas, de manera que se disminuya la vulnerabilidad de las personas, los medios de subsistencia y los recursos naturales.
- 5. Principio de responsabilidad en el aprovechamiento de recursos fronterizos.** El Estado colombiano tiene derecho soberano de aprovechar sus propios recursos y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control en el mar territorial, la zona contigua y la zona económica exclusiva no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.

- 6. Principio in dubio pro ambiente.** La duda se resuelve en favor de la protección del ambiente en caso de incertidumbre jurídica, cuando exista una tensión entre principios, o cuando exista una tensión entre derechos, la autoridad debe propender por la interpretación que resulte más acorde con la garantía y disfrute de un ambiente sano, respecto de aquella que lo suspenda, limite o restrinja.
- 7. Principio acceso a la información y participación ambiental.** Toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre asuntos marino-costeros 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.

## CAPÍTULO II

### Gobernanza para la sostenibilidad en el territorio marino-costero de Colombia

**Artículo 4º. Autoridad Nacional para la Sostenibilidad en el Territorio Marino-Costero.** Créase la Autoridad Nacional para la Sostenibilidad en el Territorio Marino-Costero, como unidad administrativa especial, adscrita al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, con autonomía administrativa y financiera, con personería jurídica, como autoridad e instancia superior de coordinación para la administración, supervisión y control de las actividades desarrolladas en los territorios y los ecosistemas marinos y costeros.

La Autoridad unificará y concentrará las funciones administrativas relacionadas con la sostenibilidad en el Territorio Marino-Costero. Para ello cumplirá con las siguientes funciones:

- A) Sobre la Política Nacional y los planes para la Sostenibilidad en el Territorio Marino-Costero**
1. Proponer los lineamientos para la elaboración de la Política Nacional para la Sostenibilidad en el Territorio Marino-Costero.
  2. Asesorar a los departamentos, distritos y municipios que se encuentren ubicados en zonas costeras en la elaboración, implementación y evaluación de los planes para la Sostenibilidad en el Territorio Marino-Costero.
  3. Hacer seguimiento a la elaboración, implementación y evaluación de los planes para la Sostenibilidad en el Territorio Marino-Costero
- B) Sobre la delimitación del territorio marino-costero**
4. Delimitar los territorios costeros mediante actos administrativos de carácter general y vinculante.
  5. Solicitar conceptos al Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (Invemar), al Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico “John Von Neumann”, al Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, Centro de Investigaciones Oceanográficas e Hidrográficas del Caribe de la Dirección Marítima, a las demás entidades del Sistema de Información Ambiental Colombiano (SIAC), y a los institutos de investigación que se lleguen a crear con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, de acuerdo a sus competencias, antes de tomar una decisión sobre la delimitación de los territorios costeros.
- C) Sobre la coordinación con otras entidades**
6. Coordinar sus actividades con las entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
  7. Coordinar la vigilancia y control de los Territorio Marino-Costero con la Dirección General Marítima (Dimar) y la Armada Nacional.
- D) Sobre las facultades de investigación y sancionatorias**
8. Adelantar investigaciones e imponer sanciones por las actividades de ocupación indebida de bienes de uso público.
  9. 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.
- E) Sobre la restitución, preservación, recuperación y mantenimiento de las zonas costeras**
10. Preservar, recuperar y mantener los valores y funciones naturales de las zonas litorales.
  11. Garantizar la integración del ecosistema en las playas deterioradas, buscando que su funcionamiento regrese al estado natural.
  12. Mantener la integridad del dominio público marino-costero y de las zonas terrestres de uso general.
  13. Ordenar la restitución de los bienes de uso público ubicados en las zonas costeras a quienes ocupen de manera indebida. Dichos procesos se coordinarán con las entidades locales.

14. Decretar medidas preventivas de suspensión de las actividades que puedan constituir una infracción, mientras se adelanta la investigación por ocupación indebida de bienes de uso público.
15. Coordinar las actividades, obras y proyectos de restauración y conservación de las playas marinas y terrenos de bajamar.
16. Administrar y ejecutar los recursos provenientes del Fondo para la Restauración y Conservación en el Territorio Marino-Costero.
17. Coordinar las actividades para prevenir y mitigar la erosión costera de las que trata la presente ley.
18. Participar en la elaboración de las comunicaciones nacionales ante las instancias internacionales que traten sobre el territorio marino-costero.

**F) Sobre los permisos, autorizaciones y licencias ambientales**

19. En coordinación con la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), elaborar los términos de referencia, guías, manuales y metodología para el estudio de impacto ambiental de actividades, obras y proyectos que se pretendan adelantar en zonas marino-costeras.
20. Rendir obligatoriamente concepto previo ante la autoridad competente sobre los impactos, y la viabilidad y suficiencia de 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 en las zonas marino-costeras.
21. 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 y desarrollado en la zona marino-costera, ante la autoridad ambiental competente para el otorgamiento de la licencia ambiental.
22. La Autoridad Nacional para la Sostenibilidad del Territorio Marino-Costero podrá solicitar a la autoridad ambiental competente, a los institutos de investigación y apoyo científico, y a las universidades públicas y privadas apoyo técnico y profesional para adelantar tareas de asesoría, coordinación y veeduría sobre los proyectos que generen deterioro al ambiente, especialmente en lo relacionado con los ecosistemas marinos.
23. Podrá convocar y realizar, directamente o en conjunto con la autoridad que debe tomar la decisión ambiental en cuestión, la audiencia pública administrativa sobre decisiones ambientales en trámite de que trata el artículo 72 de la Ley 99 de 1993, con anterioridad a la emisión del concepto.
24. Elaborar recomendaciones a las administraciones municipales, distritales y municipales sobre la ejecución de proyectos para la recuperación, preservación y uso sostenible, protección y conservación de los recursos naturales y el ambiente sano y hacer veeduría a la ejecución de proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental que se estén desarrollando en zonas marino-costeras, 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.
25. Poner en conocimiento de las autoridades ambientales competentes el incumplimiento de los términos, condiciones y obligaciones establecidas en la licencia ambiental.
26. 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.
27. Conceder los permisos y autorizaciones temporales para el desarrollo de actividades en los bienes de uso público ubicados en las zonas costeras.
28. Adelantar labores de educación ambiental para la protección de los ecosistemas marinos y costeros
29. Las demás que le asigne la ley.

**Artículo 5º. Fortalecimiento de la Autoridad Nacional de Licencias ambientales para el estudio de impacto ambiental de obras, actividades y proyectos en el territorio marino-costero.** La Autoridad Nacional de Licencias ambientales fortalecerá las labores de estudio de impacto ambiental de obras, actividades y proyectos en el territorio marino-costeros. Para lo cual deberá crearse el Grupo de Evaluación y Seguimiento de Actividades, obras y proyectos realizados en las zonas costeras y marinas. Este Grupo de Evaluación

Los institutos de investigación adscritos y vinculados al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces deberán responder motivadamente esa solicitud de estudios.

y Seguimiento de Actividades, obras y proyectos realizados en las zonas costeras y marinas como mínimo deberá contar con una persona idónea y calificada para adelantar las funciones.

Artículo 6°. *Concepto previo para la expedición de licencias ambientales, permisos o autorizaciones de proyectos, obras o actividades.* La Autoridad Nacional para la Sostenibilidad del Territorio Marino Costero rendirá obligatoriamente concepto previo ante la autoridad competente 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 en las zonas marino costeras sujetos a procesos de licenciamiento ambiental.

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) en coordinación con la Autoridad Nacional para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero elaborará los términos de referencia, guías, manuales y metodología para el estudio de impacto ambiental de actividades, obras y proyectos que se pretendan adelantar en zonas marino costeras.

Parágrafo 1°. En los términos de referencia se exigirá que por lo menos una de las alternativas del Diagnóstico Ambiental de Alternativas sea diferente a un desarrollo de infraestructura rígida. Esta alternativa debe considerar las medidas de infraestructura verde y debe estar basada en una solución basada en los ecosistemas. Al momento de escoger la alternativa, en caso de duda entre una medida de infraestructura rígida y una de infraestructura verde, se preferirá la segunda.

Artículo 7°. *Procedimiento para el otorgamiento del concepto previo de la Autoridad Nacional para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero 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 para el otorgamiento del concepto previo:

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 remitir oficialmente a la Autoridad Nacional para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero sobre los proyectos, obras o actividades mineras o de hidrocarburos sujetos a procesos de licenciamiento ambiental, que se vayan a realizar en zonas marino costeras, el Estudio de Impacto Ambiental que haya recibido para otorgar la licencia ambiental junto con la demás información recibida.

A partir de la recepción de la información por parte de la Autoridad Nacional para la Sostenibilidad del Territorio Marino Costero, los términos que tiene la autoridad ambiental para pronunciarse sobre el otorgamiento de la licencia se suspenderán por treinta y cinco (35) días hábiles.

Una vez recibido el Estudio de Impacto Ambiental, la Autoridad Nacional para la Sostenibilidad del Territorio Marino Costero tendrá quince (15) días hábiles para convocar y realizar la Audiencia Pública Administrativa sobre Decisiones Ambientales según el 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, la Autoridad Nacional para la Sostenibilidad del Territorio Marino Costero expedirá un acta que contenga los principales asuntos discutidos en dicha audiencia. Vencido este término y dentro de los quince (15) días hábiles siguientes, la Autoridad Nacional para la Sostenibilidad del Territorio Marino Costero deberá rendir el concepto 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.

La autoridad ambiental dentro de la resolución que otorga o niega la licencia ambiental, deberá dar respuesta detallada y motivada de cada una de las recomendaciones y observaciones contenidas en el concepto previo de la Autoridad Nacional para la Sostenibilidad del Territorio Marino Costero, 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 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 ser convocado a la audiencia, y los Consejos Territoriales de Planeación de las entidades territoriales involucradas deberán emitir un informe conjunto de recomendaciones y observaciones.

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 expedición del concepto previo de la Autoridad Nacional para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero 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.

(ii) Se generen nuevos impactos ambientales en el proyecto, obra o actividad.

(iii) Se requiera el uso adicional de recursos naturales renovables en el desarrollo del proyecto, obra o actividad.

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

Artículo 8°. *Informe de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) a la Autoridad Nacional para la Sostenibilidad del Territorio Marino Costero.* 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 rendir informe a la Autoridad Nacional para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero 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 la zona marino costera.

Artículo 9°. *Concesiones marítimas, permisos y autorizaciones temporales.* Las concesiones, permisos y autorizaciones para el desarrollo de actividades y ocupación de los bienes de uso público ubicados en las zonas costeras tienen carácter temporal y podrán ser revocadas en cualquier momento cuando amenacen pongan en riesgo u ocasionen daños ambientales.

Parágrafo 1°. Se pueden otorgar concesiones, permisos y autorizaciones temporales para el desarrollo de actividades y ocupación de los bienes de uso público ubicados en las zonas costeras, siempre que no se trate de actividades para construcción de vivienda o uso habitacional.

Artículo 10. *Régimen de transición para las concesiones marítimas, permisos y autorizaciones temporales.* Los proyectos, obras o actividades que a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, que hubiesen consolidado su situación jurídica, podrán continuar, sin perjuicio de las acciones que, en virtud de la legislación ambiental, pueden adoptar las autoridades competentes para proteger los ecosistemas en mención.

### CAPÍTULO III

#### **Política Nacional para la sostenibilidad en el Territorio Marino Costero**

Artículo 11. *Política Nacional para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero.* En un lapso no mayor a dos (2) años contados a partir de la expedición de esta ley, el Gobierno adoptará la Política Nacional para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero que contendrá los principios orientadores sobre la política de protección del territorio y los ecosistemas marinos

y costeros, así como de la gestión de las actividades que se desarrollan en las costas.

Parágrafo 1°. Este plan deberá ser revisado y actualizado cada 4 años.

Artículo 12. *Comité Nacional Interinstitucional e Intersectorial de la Política Nacional para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero.* Intégrese el Comité Nacional Interinstitucional e Intersectorial de la Política Nacional para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero, presidido por la Autoridad Nacional para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero.

Esta tendrá el objetivo de formular, implementar y hacer seguimiento a la Política Nacional para la Sostenibilidad en el Territorio Marino e integrado por representantes de las siguientes entidades:

1. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces
2. El Ministerio de Defensa o quien haga sus veces
3. El Ministerio de Transporte o quien haga sus veces
4. El Ministerio de Minas y Energía o quien haga sus veces
5. El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam).
6. El Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (IAvH).
7. El Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (Invemar).
8. El Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP).
9. La Comisión Colombiana del Océano
10. La Dirección Marítima (Dimar).
11. La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
12. Las demás entidades que sean convocadas por la Autoridad Nacional para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero.

Parágrafo 1°. La Autoridad Nacional para la Sostenibilidad del Territorio Marino Costero podrá convocar a las siguientes entidades:

1. La Agencia Nacional de Hidrocarburos.
2. La Agencia Nacional de Minería.
3. La Agencia Nacional de Licencias Ambientales.
4. La Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (Asocars).
5. Las Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción en zonas costeras, cuando se trate de un asunto relacionado con su jurisdicción.
6. El Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) o quien haga sus veces.

7. Uno o más representantes de los Gobernadores con jurisdicción en zonas costeras, elegido por ellos mismos.
8. Uno o más representantes de los Alcaldes con jurisdicción en zonas costeras, elegido por ellos mismos.

Parágrafo 2°. La Autoridad Nacional para la Sostenibilidad del Territorio Marino Costero facilitará la participación de las Comunidades Afrodescendientes, los Pueblos Indígenas, los Pueblos Raizales, los Pueblos Room, las Universidades públicas y privadas, comunidades locales, las organizaciones de la sociedad civil y las asociaciones de la comunidad científica del país.

Artículo 13. *Consulta previa.* El Gobierno nacional determinará el proceso de consulta previa para la expedición de la Política Nacional para la sostenibilidad del territorio marino costero a través de las entidades competentes.

Artículo 14. *Planes para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero departamentales, distritales y municipales.* En un lapso no mayor a (2) años contados a partir de la expedición de esta ley, los departamentos, distritos y municipios con jurisdicción en zonas costeras deberán adoptar un plan para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero.

Artículo 15. *Comités interinstitucionales del plan para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero departamentales, distritales y municipales.* En los departamentos, distritos y municipios ubicados en zonas costeras se deberán crear los Comités interinstitucionales para la elaboración, implementación y evaluación de los planes para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero departamentales, distritales y municipales, en el marco de la Política Nacional para la Sostenibilidad del Territorio Marino Costero y de las acciones asociadas a la recuperación y conservación de los ecosistemas que en él se encuentra. Este será coordinado por el gobernador o la gobernadora, el alcalde o alcaldesa distrital, o el alcalde o la alcaldesa municipal, y estará integrado por:

1. Alcalde o su delegado
2. Gobernador o su delegado
3. CAR con jurisdicción en la zona costera del Departamento, Distrito o Municipio
4. Capitanías de puerto en la jurisdicción respectiva
5. Delegado de la Autoridad Nacional para la Sostenibilidad del Territorio Marino Costero
6. Las demás entidades que sean convocadas por el gobernador o la gobernadora, el alcalde o alcaldesa distrital, o el alcalde o la alcaldesa municipal.

Parágrafo 1°. El gobernador o la gobernadora, el alcalde o alcaldesa distrital, o el alcalde o la alcaldesa municipal facilitará la participación de las Comunidades Afrodescendientes, los Pueblos

Indígenas, los Pueblos Raizales, los Pueblos Room, las Universidades públicas y privadas, comunidades locales, las organizaciones de la sociedad civil y las asociaciones de la comunidad científica del país.

Artículo 16. *Inclusión de las disposiciones de la Política Nacional para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero en los planes de acción de las Corporaciones Autónomas Regionales.* Las disposiciones de la Política Nacional para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero serán incluidas en los planes de acción de las Corporaciones Autónomas Regionales, o quien haga sus veces, con jurisdicción en zonas costeras.

## CAPÍTULO VI

### Protección ecosistemas sensibles

Artículo 17. *Recuperación y conservación de ecosistemas marino costeros.* La Autoridad Nacional para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero en coordinación con los entes territoriales, las Corporaciones Autónomas Regionales, y las entidades de otros sectores, coordinará las acciones que permitan prevenir y reducir de manera significativa la contaminación marina de todo tipo, en particular la contaminación producida por actividades terrestres.

La Autoridad Nacional para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero en coordinación con los entes territoriales, las Corporaciones Autónomas Regionales, y las entidades de otros sectores, coordinará las actividades que permitan la recuperación y conservación de los ecosistemas, en especial de los ecosistemas sensibles.

Sobre la base de la mejor información científica disponible, se adoptarán medidas para fortalecer la resiliencia de los ecosistemas y se adoptarán medidas para restaurarlos.

Artículo 18. *Aumento de áreas marinas protegidas y principio de rigor subsidiarios.* La Política Nacional para la Sostenibilidad incluirá metas progresivas para el aumento de las áreas marinas protegidas.

Con base en el principio de rigor subsidiario, las normas que se expidan para declarar y gestionar las áreas marinas protegidas, los parques naturales, las reservas naturales, los santuarios de flora y fauna, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, podrán hacerse más rigurosas, pero no más flexibles.

## CAPÍTULO V

### Medidas para evitar y mitigar la erosión costera

Artículo 19. *Adopción e implementación de medidas para evitar y mitigar la erosión costera.* La Política Nacional para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero establecerá los parámetros para la adopción e implementación de las medidas necesarias para evitar y mitigar la erosión costera.

La Autoridad Nacional para la Sostenibilidad en Territorio Marino Costero, en coordinación con los Comités Interinstitucionales de los que trata la presente ley, coordinará, adoptará e implementará las medidas para evitar y mitigar la erosión costera.

Parágrafo 1°. Para reducir las causas de la erosión costera, el Gobierno nacional deberá tomar medidas para evitar la limpieza de playas con maquinaria pesada que afecten los ecosistemas sensibles.

Artículo 20. *Prohibición de actividades que causan erosión costera.* A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se prohíben las siguientes actividades: la extracción de arena y otros minerales de las playas y dunas, la siembra de especies no nativas en las zonas costeras, y las concesiones para construcción de vivienda o uso habitacional en zonas costeras.

Parágrafo 1°. Se restringirán todas aquellas actividades que vayan en detrimento de los ecosistemas sensibles que protegen la costa: arrecifes de coral, pastos marinos y manglares.

Parágrafo 2°. Se prohíbe la construcción de estructuras de protección costera sin diseños y permisos.

Artículo 21. *Restablecimiento de las zonas costeras.* La Autoridad Nacional para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero, en coordinación con los Comités Interinstitucionales, los entes territoriales, las autoridades ambientales, y las autoridades de otros sectores, evaluará los casos en los cuales sea posible implementar acciones que ayuden a la recuperación de un sitio en el cual se hayan construido obras públicas o privadas de infraestructura rígida que haya causado o pueda causar erosión costera. Esto sin necesidad de su desmantelamiento.

Agotadas estas acciones, la Autoridad podrá evaluar si es necesario el desmantelamiento, demolición o retirada de una obra pública, y recomendará las acciones pertinentes a las autoridades competentes.

Artículo 22. *Coordinación con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.* Las medidas destinadas a prevenir y mitigar la erosión costera serán diseñadas e implementadas en coordinación con las entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Artículo 23. *Promoción de la infraestructura verde y las soluciones basadas en ecosistemas.* Las medidas que se adopten e implementen para prevenir y mitigar la erosión costera deberán tener en cuenta las alternativas de infraestructura verde y soluciones basadas en ecosistemas.

En el caso de no tener certeza entre una medida de infraestructura rígida y una de infraestructura verde, se dará prioridad a una alternativa verde.

Artículo 24. *Protección de la población en situación de vulnerabilidad.* El Gobierno nacional debe garantizar que las medidas adoptadas para prevenir y mitigar la erosión costera no podrán ir en

detrimento de bienestar de la población en situación de vulnerabilidad que habita las zonas costeras.

Parágrafo. Todo movimiento de personas que se encuentren asentadas en las zonas de erosión costera que requieran obras de migración el Gobierno nacional deberá garantizar un espacio en condiciones dignas.

## CAPÍTULO VI

### **Sostenibilidad en el territorio marino costero, cambio climático y objetivos de desarrollo sostenible**

Artículo 25. *Inclusión de la información sobre la sostenibilidad en el territorio marino costero en las Contribuciones Nacionales Determinadas sobre Cambio Climático.* El Estado incluirá la información sobre el reporte de actividades desarrolladas para la formulación, implementación y evaluación de los Planes para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero en las Contribuciones Nacionales Determinadas (INDC) que se presentan ante la Conferencia de las Partes (COP) del Acuerdo de París.

Esta información también será incluida en los reportes sobre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Parágrafo 1°. La Autoridad Nacional para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero participará en la elaboración de las comunicaciones nacionales ante las instancias internacionales.

## CAPÍTULO VII

### **Sistema de Información Marina y Costera**

Artículo 26. *Sistema de Información Marina y Costera.* Créase el Sistema de Información Marina y Costera, como un sistema de carácter público, que permite el acceso y la descarga libre de los datos primarios levantados por entidades públicas sobre, que sirvan de base para facilitar la generación de conocimiento, la toma de decisiones, la educación ambiental y la participación de la sociedad civil. Este sistema se debe actualizar permanentemente y es obligación de las instituciones públicas ceder la información de forma oportuna.

El sistema contiene los datos primarios e información estadística, entre otros, sobre:

#### **A) Características físicas y fisicoquímicas:**

- 1) Viento, oleaje, mareas, corrientes.
- 2) Temperatura, salinidad, pH del agua.
- 3) Todas las referentes a calidad del agua.
- 4) Inventario de los ecosistemas sensibles.
- 5) Mapas con zonas de riesgo potencial de inundación.
- 6) Mapas con zonas de extracción de hidrocarburos en aguas intermedias y aguas profundas.
- 7) Mapas con caracterización de estructuras costeras.

- 8) Series históricas de las variables meteorológicas que son recolectadas por la red instrumental de las instituciones públicas de Colombia: red marina del Ideam, red meteorológica del Ideam en las costas, red de mediciones de la Dimar y del Invemar entre otras.

**B) Características geológicas y geomorfológicas:**

- 1) Batimetrías existentes de las costas y aguas profundas colombianas.
- 2) La delimitación de las costas en los litorales colombianos.
- 3) Constitución y características de los suelos.
- 4) Información sobre geología y geomorfología de las zonas costeras emergidas y sumergidas, así como de la plataforma continental y del territorio marítimo colombiano.
- 5) Estado actual de las obras de infraestructura costera de relevancia para el país.

**C) Amenazas, vulnerabilidad y uso de las zonas costeras:**

- 6) Estado de las playas, problemas de erosión, tendencias del clima.
- 7) Cartografía de las licencias ambientales, permisos y concesiones en las zonas marinas y costeras.

Artículo 27. *Administración del Sistema de Información.* La administración del Sistema de Información Marino Costero estará a cargo del Invemar.

Las entidades que posean la información relacionada en el artículo anterior deberán remitir la información al Invemar.

Parágrafo 1°. El Gobierno reglamentará la periodicidad en el envío interinstitucional de la información y los protocolos de manejo de información.

Parágrafo 2°. Las universidades y las organizaciones de carácter civil podrán aportar información derivada de sus actividades de investigación, que será entregada al Invemar.

Artículo 28. *Regla estricta información no reservada.* El acceso a la información se regirá bajo lo establecido en el artículo 3° de la Ley 1712 de 2014 y seguirá los principios de transparencia, buena fe, facilitación, no discriminación, gratuidad, celeridad, eficacia, calidad de la información, divulgación proactiva de la información, responsabilidad en el uso de la información.

La información de este sistema es pública y solo son aplicables estrictamente las reservas determinadas en la ley.

Parágrafo 1°. En caso que una o varias autoridades encargadas de alimentar el sistema aleguen que la información es reservada y no puede ser suministrada, le corresponde a esa autoridad o autoridades expedir

un acto administrativo motivado para fundamentar la negativa de acceso a la información.

## CAPÍTULO VIII

### Educación y cultura ambiental

Artículo 29. *Educación y cultura ambiental para la protección de los ecosistemas marino costeros.* La Autoridad Nacional para la Sostenibilidad del Territorio Marino Costero, en coordinación con los Comités Interinstitucionales de los que trata la presente Ley, adoptarán e implementarán programas, planes y campañas, para concienciar a la población sobre la importancia de proteger los ecosistemas marino costero, en especial los ecosistemas sensibles.

Artículo 30. *Educación para prevenir y mitigar la erosión costera.* La Autoridad Nacional para la Sostenibilidad del Territorio Marino Costero, en coordinación con los Comités Interinstitucionales de los que trata la presente Ley, adoptarán e implementarán programas, planes y campañas, para concienciar sobre los impactos negativos de las actividades de origen antropogénico que contribuyen con la erosión costera, como la deforestación, la pesca excesiva y la contaminación.

Artículo 31. *Fomento de la investigación científica y social en asuntos marino costeros.* La Autoridad Nacional para la Sostenibilidad del Territorio Marino Costero, en coordinación con el Ministerio de Ambiente, el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología y Educación (Colciencias), las asociaciones de profesionales de las distintas disciplinas científicas y sociales, y las instancias de participación del sector educativo, promoverán la educación, y la investigación científica y social en las instituciones educativas en asuntos marino costeros.

Así mismo, se fortalecerán los institutos técnicos de investigación especializados del Estado en materia ambiental, como el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (IAVH), el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (Invemar), el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP) y los demás que lleguen a crearse.

Dicha educación e investigación tendrá en cuenta la importancia de proteger las comunidades costeras, la importancia de proteger los ecosistemas marino costero, la justicia ambiental y los principios incluidos en esta ley.

## CAPÍTULO IX

### Mecanismos de financiación

Artículo 32. *Fondo para la Restauración y Conservación del Territorio Marino Costero.* Créase el Fondo para la restauración y conservación del territorio marino costero, cuyos fondos serán administrados por la Autoridad Nacional para la sostenibilidad de los territorios marinos y costeros.

Este fondo funciona como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística.

Los recursos serán administrados bajo el principio de justicia ambiental, teniendo en cuenta que las poblaciones más vulnerables son más afectadas por los problemas ambientales y requieren mayor atención.

Parágrafo. Los recursos del fondo estarán destinados prioritariamente a la restauración, conservación, recuperación y limpieza de zonas marino costeras, la investigación científica y social, y aquellas actividades que permitan la protección de los ecosistemas y los territorios marinos y costeros.

Artículo 33. *Destinación de las tasas por utilización del agua destinadas al Fondo para la Restauración del Territorio Marino Costero.* Adiciónase el siguiente parágrafo al artículo 43 de la Ley 99 de 1993:

Parágrafo. Se establece que el 1% de los recursos sobre los permisos, autorizaciones y licencias ambientales de las obras, autoridades y proyectos desarrollados en zonas marinos costeras serán transferidos al Fondo para la Restauración del Territorio Marino Costera.

Artículo 34. *Destinación del recaudo del impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas al Fondo para la Restauración del Territorio Marino Costero.* Adiciónese este parágrafo al artículo 512-15 del Estatuto Tributario:

Parágrafo. Se establece que no menos del 40% de los recaudos del impuesto al consumo de bolsas plásticas serán transferidos al Fondo para la Restauración del Territorio Marino Costero.

Artículo 35. *Destinación de un porcentaje de la contribución parafiscal para la promoción del turismo.* Adiciónese un parágrafo al artículo 2° de la Ley 1101 de 2006:

Parágrafo: Se establece que no menos del 15% de los recaudos de la contribución parafiscal para la promoción del turismo serán transferidos al Fondo de Restauración y Conservación del Territorio Marino Costero.

Artículo 36. *Destinación del impuesto con destino al turismo como inversión social.* Adiciónese un parágrafo al artículo 4° de la Ley 1101 de 2006:

Parágrafo. Se establece que no menos del 15% del recaudo del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social será transferido al Fondo para la Restauración y Conservación del Territorio Marino Costero.

**CAPÍTULO X**

**Disposiciones Finales**

Artículo 37. *Monitoreo y control.* El Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces puede establecer, mediante acto administrativo, cómo se realizará el seguimiento, monitoreo y control para el cumplimiento de esta ley.

Artículo 38. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,



Angélica Lozano Correa  
Senadora de la República  
Alianza Verde

Cesar Augusto Ortiz  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde



Antonio Sanguino  
Senador de la República  
Alianza Verde



Juan Capella



María Inés Páramo



David Parra



Luis Otero Díaz



Germán Rivillas Ospina



Oscar Álvarez Silva

**PROYECTO DE LEY NÚMERO \_\_\_\_ DE 2019**

*por medio de la cual se dictan medidas para la gobernanza, protección y sostenibilidad del Territorio Marino Costero, se crean mecanismos de financiación y se dictan otras disposiciones*

**Reconocimientos**

La elaboración de este Proyecto de ley contó con las contribuciones académicas de Ana Lucía Maya Aguirre y Héctor Herrera Santoyo del Observatorio de Gobernanza Marino Costera de la ONG Centro de Estudios Sociales y Ambientales, y de la Red Global para el Estudio de los Derechos Humanos y el Ambiente (GNHRE).

También contó con las contribuciones académicas de los profesores Luis Otero Díaz y Óscar Álvarez Silva del Grupo de Investigación en Geociencias GEO4, y Germán Rivillas Ospina profesor de Ingeniería de la Universidad del Norte de Barranquilla (las opiniones e ideas expresadas son de responsabilidad personal de los profesores y no comprometen a la Universidad del Norte). Así como de Jeisson Parra Marino, Keila Guillén Oñate y Alexander Rincón Ruiz, quienes son integrantes del Grupo de Investigación Economía, Ambiente y Alternativas al Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia (las opiniones e ideas expresadas son

de responsabilidad personal de los investigadores y no comprometen a la Universidad Nacional).

La versión final del proyecto fue editada por la Unidad Técnica Legislativa de la Senadora




## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

*por medio de la cual se dictan medidas para la gobernanza, protección y sostenibilidad del Territorio Marino Costero, se crean mecanismos de financiación y se dictan otras disposiciones*

### 1. Objeto del Proyecto de ley

El objeto de la presente ley es establecer medidas para la gobernanza, protección y sostenibilidad del Territorio Marino Costero, crear mecanismos de financiación y dictar otras disposiciones, con el fin de garantizar la protección de las comunidades costeras y de los ecosistemas marinos y costeros, dar cumplimiento al objetivo de desarrollo sostenible 13 sobre acción por el clima, el objetivo 14 sobre protección de la vida submarina, y el objetivo 16 sobre paz, justicia e instituciones sólidas.

### 2. Contexto

Colombia es un país costero. Un país privilegiado con 3.189 kilómetros de extensión de línea de costa sobre los dos océanos más grandes del mundo. Doce departamentos del país tienen límites con el mar; en la Costa Caribe continental se encuentran Antioquia, Atlántico, Bolívar, Córdoba, Chocó, La Guajira, Magdalena y Sucre; en la Costa Pacífica se encuentran Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca; y en el territorio insular se encuentran el Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina. En estos departamentos hay 47 municipios costeros, 31 en el Caribe y 16 en el Pacífico (Invemar, 2016) (Avella, F. et ál. S.F.).

Colombia tiene por los menos 100 islas, 17 cayos, 42 bahías, 5 golfos, áreas coralinas, arrecifes coralinos y manglares (Comisión Colombiana del Océano, 2018). En la Región Caribe vive más de un 20% de la población del país con ciudades como Barranquilla, Cartagena y Santa Marta. El área insular de San Andrés, Providencia y Santa Catalina tiene la reserva de Biósfera de Seaflower. Por su parte en la región Pacífico vive un 17% de la población de Colombia con disímiles niveles de desarrollo (Comisión Colombiana del Océano, 2018).

Igualmente, ante la crisis climática es necesario reconocer y abordar la relación que existe entre el disfrute de los derechos humanos y la protección de las comunidades costeras e insulares (Red Global para el Estudio de los Derechos Humanos y el Ambiente –GNHRE–. et. ál. 2019). Así como la profunda relación

interdependiente e indivisible que existe entre esta protección, los derechos humanos y la justicia climática (Red Global para el Estudio de los Derechos Humanos y el Ambiente –GNHRE–, 2016).

El Invemar ha estudiado la situación de deterioro de los ecosistemas marinos y costeros y las amenazas que enfrentan:

“El deterioro de los ecosistemas marinos y, en especial, los costeros, se ha incrementado considerablemente en las últimas décadas (Kennedy et ál., 2002; Rossi et ál., 2017). Esto se ha evidenciado por los crecientes registros de enfermedades nuevas, mortandad, degradación de hábitats y problemáticas asociadas a distintas actividades del hombre sobre los litorales costeros. Si se regulan correctamente, hay mayores posibilidades de mitigar estas actividades con mejores prácticas; sin embargo, el aumento en frecuencia de los disturbios climáticos como mares de leva, mareas bajas extremas, aumento en el nivel del mar, incremento en la frecuencia de huracanes, tormentas tropicales, fenómenos de El Niño y La Niña, incremento de la acidificación oceánica, cambios en la termoclina, entre otros, siguen abonándole terreno a las amenazas que ya se cernían sobre los hábitats y ecosistemas en zonas menores a 20 metros de profundidad hasta más allá de la línea de más alta marea”. (Invemar, 2018, p. 71).

Específicamente sobre la protección de arrecifes de coral la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA) (2015) recomendó: “Los Estados deben implementar las obligaciones internacionales de protección de los arrecifes de coral, mediante la adopción de leyes y reglamentos que aborden los desafíos únicos que los arrecifes de coral enfrentan en sus territorios”. (P 10). Entre las principales amenazas a los ecosistemas de arrecifes de coral están la sedimentación, contaminación de origen terrestre, sobrepesca, cambio climático, acidificación de los océanos, turismo irresponsable, extracción de coral (AIDA, 2012).

Esta breve descripción del contexto lleva a la presentación de este Proyecto de ley que busca ordenar la gestión del territorio marino costero. Teniendo en cuenta que los asuntos marino costeros no solo involucran temas ambientales, sino de soberanía y defensa del territorio. Así como factores de riesgos como el desplazamiento masivo de comunidades debido a la erosión costera, las inundaciones, la destrucción de los arrecifes de coral, la reducción de las especies marinas y el aumento del nivel del mar (Maya et ál., 2018). Estas razones se amplían a continuación.

### 3. Importancia del Proyecto de ley. La protección del territorio marino costero y los ecosistemas marinos y costeros: elementos fundamentales para prevenir riesgos, enfrentar el cambio climático y permitir el acceso al trabajo

Colombia está en mora de regular legalmente la planificación, implementación y evaluación de acciones que permitan la protección del territorio

marino costero, y los ecosistemas marinos y costeros. Estas acciones requieren una visión integradora que permita alcanzar la sostenibilidad ambiental. Por ello, se presenta este Proyecto de ley que incluye una serie de medidas institucionales para alcanzar esa sostenibilidad.

La protección del territorio marino costero, y los ecosistemas marinos y costeros, cumple un papel fundamental, entre otros para: prevenir los riesgos por desastres naturales o de origen antropogénico, enfrentar el cambio climático y permitir el acceso a fuentes de trabajo. Así mismo, se hace énfasis en que dicha protección es un asunto socioambiental, dado que las comunidades locales y las personas tienen relaciones de interdependencia con el territorio y pueden acceder a un trabajo por actividades como la pesca y el turismo sostenible. De ahí la necesidad de integrar la gestión institucional con la participación de la sociedad civil.

En el marco de la sostenibilidad ambiental, las decisiones del Estado deben tener en cuenta de manera racional los límites del planeta e incorporar la sostenibilidad ecológica y social, la protección de la biodiversidad y la cultura en el proceso de toma de decisiones (Corte Constitucional de Colombia, 2016). La sostenibilidad ambiental es la condición de equilibrio e interconexión que permite a los seres humanos satisfacer sus necesidades sin afectar la capacidad de regeneración de los ecosistemas (Repar et ál., 2017). La sostenibilidad busca mejorar el bienestar humano protegiendo los ecosistemas al mismo tiempo (García Mireles et ál., 2018).

Particularmente, la protección de los ecosistemas marinos y costeros es fundamental para lograr la sostenibilidad ambiental. Al estar en la zona de interacción entre la tierra y el océano, los sistemas costeros están sometidos a dinámicas muy activas. Las playas, manglares, arrecifes de coral, acantilados y demás elementos del paisaje y la biodiversidad costera son la primera línea de defensa frente al oleaje y los eventos extremos marítimos. La protección que ofrecen estos sistemas garantiza que las personas, infraestructura y demás bienes que están a su resguardo tienen una menor vulnerabilidad que en los casos en que estos sistemas naturales se encuentran degradados. Además de brindar protección, los ecosistemas marino-costeros alojan una gran biodiversidad que aporta servicios como la seguridad pesquera y la actividad turística (Gracia, 2018 et ál. Xavier et ál., 2018).

En cuanto al cambio climático, la comunidad científica concuerda en que el clima de La Tierra está cambiando rápidamente y seguirá con esta tendencia en las próximas décadas (IPCC, 2013). Esto debido al efecto invernadero producido por el incremento de la concentración de dióxido de carbono en la atmósfera por efecto de la actividad humana (Vitousek, P., et ál., 1997). Los efectos del cambio climático en el planeta son múltiples y muy variados, pero sin duda los más relevantes están relacionados con cambios en los sistemas marinos y costeros, como lo son: i) aumento del nivel del mar (O'Neill, 2002), que causa erosión costera,

pérdida de territorio y aumento de la amenaza a las poblaciones e infraestructura costera: ii) acidificación del océano (Ocean acidification, 2009), que causa pérdidas masivas de biodiversidad y pone en riesgo las actividades pesqueras y turísticas: y iii) aumento de la intensidad de tormentas tropicales (Geophysical Fluid Dynamics Laboratory, 2018), que incrementa el nivel de amenaza de todas las actividades realizadas en zonas marinas y costeras.

Los ecosistemas costeros, especialmente los bosques de manglar y el phytoplankton tienen la habilidad natural de capturar grandes cantidades de carbono, lo cual es fundamental para mitigar el cambio climático.

Las costas también son una fuente de trabajo para las personas dedicadas a actividades como la pesca o el turismo sostenible. La ley de costas debe armonizar la protección de la naturaleza con los intereses sociales y económicos. Una buena gestión puede mejorar el valor económico, ambiental y social de las playas (Williams et ál., 2018). Se puede lograr un equilibrio entre las actividades de preservación y el turismo sostenible en pro del aumento de la economía local y la preservación de las costas (Pueyo-Ros et ál., 2018).

Las dinámicas sociales en el territorio costero implican la necesidad de integrar la gestión institucional con la participación de las comunidades para lograr la protección, no solo en términos físicos, sino también sociopolíticos, integrando las racionalidades, preocupaciones e intereses de las diversas instituciones y el público en general. De ahí la importancia de la participación y comunicación entre los actores interesados (Gerkensmeier et ál., 2018, 145), especialmente con las comunidades para incrementar el mantenimiento de las costas (Xavier et ál., 2018). Por ejemplo, los procesos participativos con las comunidades son la base para la búsqueda de soluciones ambientales, teniendo en cuenta los aprendizajes sociales y la integración del conocimiento en el manejo de zonas marinas.

#### **4. Los compromisos del Estado en el marco de la Agenda 2030 para proteger los ecosistemas marino costeros. Objetivos de desarrollo sostenible 13 sobre acción por el clima y 14 sobre protección de vida submarina**

Las acciones y omisiones que dañen los ecosistemas marinos ponen en riesgo la supervivencia de muchas formas de vida en el planeta y particularmente la vida de los habitantes en países insulares y costeros. La protección de los ecosistemas marinos tiene impactos en las generaciones presentes y futuras, esto en una concepción amplia del derecho a la vida consagrado en la Convención Americana de Derechos Humanos. El desarrollo sostenible debe garantizar la vida digna para generaciones presentes y futuras (Organización de Naciones Unidas, 1992).

La Agenda 2030 fijó los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), que sirven de marco para la

protección de los medios marinos. Los ODS fijaron metas para los Estados en términos de áreas críticas para el planeta, con plazos e indicadores.

Entonces los Estados fijaron estas metas económicas, sociales y especialmente ambientales y deben adoptar medidas para garantizar su cumplimiento. Cada país debe adoptar, implementar y evaluar estas medidas conforme a sus prioridades (Asamblea General de Naciones Unidas, 2015).

Específicamente, el ODS 14 estableció que es deber de los Estados “Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible” (Asamblea General de Naciones Unidas, 2015). Por lo tanto, las evaluaciones de impacto ambiental deben incluir metas mínimas para interpretar las obligaciones contenidas en la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 1°) y el derecho a la vida (artículo 4°). Estas metas incluyen: gestionar y proteger de manera sostenible los ecosistemas marinos y costeros, reducir al mínimo los efectos de la acidificación de los océanos; prevenir la contaminación marina; y mejorar la conservación y el uso sostenible de los océanos aplicando el derecho internacional, teniendo en cuenta la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

Igualmente, la lucha contra el cambio climático se relaciona con la protección de los ecosistemas marinos. La Agenda 2030 señala que el aumento del nivel del mar, el aumento de la temperatura, la acidificación de los océanos son un efecto del cambio climático, que afectan de manera más grave a los países menos desarrollados, especialmente los insulares. En consecuencia, el ODS 13 aborda la adopción de medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. Este objetivo está relacionado con el marco jurídico para luchar contra el cambio climático, especialmente, el Acuerdo de París, que consagra la importancia de garantizar la integridad de los ecosistemas, incluidos los océanos (Organización de Naciones Unidas, 2015).

A todo lo anterior se suman instrumentos internacionales con estándares útiles en la regulación costera. La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Mar contiene medidas para la protección y preservación del medio marino (artículo 192), que incluye la vigilancia y evaluación de las actividades en el mar (Organización de las Naciones Unidas, 1982). La Convención sobre Diversidad Biológica incluye en su objeto de protección de diversidad biológica de los ecosistemas marinos<sup>1</sup>. Estos instrumentos internacionales aportan parámetros para guiar la evaluación de impacto ambiental.

<sup>1</sup> Según el Convenio sobre Diversidad Biológica, “Por “diversidad biológica” se entiende la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras

Para el contexto americano, se debe tener en cuenta la Opinión Consultiva OC-23/17 sobre “Medio Ambiente y Derechos Humanos” de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que fue expedida en respuesta a la solicitud del Estado colombiano frente al alcance de la Convención Americana en casos de afectaciones al medio marino en el Gran Caribe. En esa OC la Corte Interamericana señaló que los Estados deben prevenir los daños ambientales dentro o fuera de su territorio, actuar conforme al principio de precaución, cooperar con otros Estados, garantizar el acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2017).

Nótese que en este Proyecto de ley se incluyen varios principios en los términos señalados por la Corte Interamericana, tales, como los principios de responsabilidad en el aprovechamiento de recursos transfronterizos, el de precaución, el de participación y acceso a la información. Sobre estos últimos, es importante señalar la importancia para la región de América Latina del Acuerdo de Escazú “Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe”, que desarrolla el principio 10 de la Declaración de Río, y pretende que los Estados implementen estos derechos (CEPAL, 2018).

En suma el marco jurídico internacional, especialmente el de lucha contra el cambio climático, da elementos sobre las obligaciones de los Estados de garantizar y proteger el medio ambiente marino. Bajo estos parámetros, los Estados están en la obligación de mitigar los efectos del cambio climático, colaborar para evitar al máximo los daños ambientales, y garantizar el derecho a la vida de las generaciones presentes y futuras para asegurar el desarrollo sostenible.

5. La necesidad de crear un marco normativo e institucional para la protección del territorio marino costero.

El marco normativo e institucional debe ser organizado y fortalecido. Si bien existen esfuerzos desde el sector ambiental y del sector defensa en el llamado Manejo Integrado de Zonas Costeras, es el momento de avanzar a un marco regulatorio y la creación de entidades del orden nacional con autonomía y facultades para llenar los vacíos de competencias que existen en el país, así como coordinar con otras entidades.

### **5.1. Creación de la Autoridad Nacional para la Sostenibilidad del Territorio Marino Costero<sup>2</sup>.**

En Colombia se necesita crear un organismo que dirija estratégicamente la gobernanza ambiental para la sostenibilidad en el territorio marino costero

cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas”. Organización de las Naciones Unidas. Convenio sobre Diversidad Biológica.

<sup>2</sup> Algunos apartes de esta sección del documento se basan en una intervención presentada ante el Senado por la Clí-

y ejerza control sobre la intervención en las zonas marinas y costeras. Para ello, se propone la creación de la Autoridad Nacional para la Sostenibilidad del Territorio Marino Costero, lo cual permitiría unificar las competencias para este manejo, llenar los vacíos en materia de institucionalidad, articular las actividades de las entidades involucradas en todos los niveles y facilitar la participación de la sociedad civil. La Autoridad debe ser nacional, puesto que los problemas en las zonas marino costeras no distinguen las jurisdicciones político administrativas, y por el contrario, pueden ser comunes a diferentes departamentos, distritos y municipios.

Actualmente, hay una Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos, que hace parte del Despacho del Viceministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Decreto 3570, 2011), que tiene competencias limitadas y no tiene autonomía. Por ello se propone una Autoridad con mayores funciones y capacidad de toma de decisiones, que además de promover medidas y apoyar a los gobiernos, tenga competencia para funciones como: delimitar las playas mediante actos jurídicos de carácter general y vinculante, recuperar los bienes de uso público ubicados en las zonas costeras, y conceder los permisos y autorizaciones temporales para el desarrollo de actividades en los bienes de uso público ubicados en las zonas costeras.

Dado que también se propone la expedición de la Política Nacional para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero, y los planes departamentales, distritales y municipales con el mismo fin, la Autoridad Nacional debe ser la encargada de proponer los lineamientos generales para la elaboración de estos planes. Adicionalmente, bajo el principio de coordinación entre las distintas instancias de la administración debe hacer un acompañamiento a los entes territoriales que deban adoptar sus propios planes.

La necesidad de llenar los vacíos institucionales fue señalada por el Consejo de Estado en un concepto solicitado por los Ministerios de Ambiente y Defensa sobre la delimitación de las playas marinas y bajamar, en el que advirtió que Colombia necesita una política nacional para la gestión planificada de las zonas costeras, que comprenda la normatividad, instituciones y recursos, incluyendo una autoridad nacional con la capacidad de delimitar las playas mediante actos jurídicos generales y vinculantes (Consejo de Estado, 2014). El Consejo señaló que recomendaba la presentación de un Proyecto de ley que sea:

“integral sobre las zonas costeras del país, que defina con precisión todos y cada uno de sus elementos, organice de manera congruente las competencias de las autoridades que deban tener responsabilidades en este campo, establezca reglas precisas de coordinación interinstitucional e instituya un líder para el sector”. (Consejo de Estado, 2014).

En ese mismo concepto, el Consejo de Estado señaló que la gestión de las playas y en especial su delimitación concierne a tres temas: la protección del patrimonio público; la protección y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables; el uso del suelo y el ordenamiento territorial; y la defensa de la soberanía nacional (Consejo de Estado, 2014).

Desde la Unidad Técnica Legislativa de la Senadora Angélica Lozano Correa se presentaron solicitudes de información a las entidades ambientales en los distintos niveles de la administración pública, preguntando sobre el personal disponible de las autoridades para atender asuntos marino costeros, sobre la disponibilidad de recursos, las problemáticas que se presentan en las zonas marino costeras, y las posibles acciones para solucionarlos. Se presentaron 11 derechos de petición a 11 Corporaciones Autónomas Regionales, y se recibieron respuesta de 9 corporaciones.

A la pregunta sobre la disponibilidad de personal para atender los asuntos marino costeros, las CAR respondieron que sí cuentan con personal especializado en términos generales; sin embargo, muchos de ellos se dedican tiempo parcial a atender los asuntos marino costeros, o tienen contratos de prestación de servicios temporales.

Pese a que algunas CAR cuentan con personal especializado, frente a la pregunta sobre la disponibilidad de recursos técnicos y financieros, las corporaciones coinciden en afirmar que pese a los esfuerzos que realizan, los recursos no son suficientes. Por ejemplo, Corpoguajira señaló que no poseen recursos técnicos ni económicos suficientes (Corpoguajira, 2019). Corpourabá precisó que faltan espacios físicos, equipos básicos y más número de profesionales (Corpourabá, 2019). Coralina señaló que pese a los esfuerzos, los recursos técnicos y financieros resultan insuficientes para atender más de 180.000 km<sup>2</sup> de jurisdicción marina (Coralina, 2019). Carsucre señaló que si bien cuentan con un programa de planificación y un proyecto de la Unidad Ambiental Costera, los recursos son insuficientes (Carsucre, 2019). Cardique señaló que cuentan con elementos técnicos, pero deben suplir algunas necesidades para realizar pruebas oceanográficas a través de alianzas interinstitucionales (Cardique, 2019). La CRC señaló que se requiere el fortalecimiento incondicional de la corporación, así como la disponibilidad de recursos para establecer procesos de concertación con los Consejos Comunitarios y Pueblos Indígenas que habitan en ese departamento (CRC, 2019).

---

nica de Derecho Ambiental, el Grupo de Investigación en Geociencias GEO4, y el Instituto sobre Desarrollo Sostenible de la Universidad del Norte de Barranquilla el 14 de noviembre de 2017, con el fin de contribuir en el debate del Proyecto de ley 13 de 2017 “Por la cual se establecen medidas de protección y uso de las playas marinas y terrenos de bajamar y se dictan otras disposiciones, ley de costas”

Sumado a las dificultades económicas, algunas corporaciones hacen énfasis en los problemas de competencias para resolver los problemas en las zonas marino costeras. Por ejemplo, Corpoguajira respondió que la asignación de competencias a las CAR para atender asuntos marino costeros no ha tenido en cuenta las limitaciones técnicas, financieras y logísticas de estas entidades (Corpoguajira, 2019). En el mismo sentido, la CRA señaló que existen dificultades para el ejercicio de competencias y la formulación de planes (CRA 2019). Corpourabá afirmó que falta claridad en las competencias, como por ejemplo en temas relacionados con la contaminación marina (Corpourabá, 2019). Cardique también respondió que hay problemas de competencias (Cardique, 2019). Por su parte, Carsucre señaló que hay apoyo institucional suficiente desde otras entidades (Carsucre, 2019).

Coralina señaló problemas específicos relacionados con su jurisdicción. Por ejemplo, los marcos normativos no son adecuados para las particularidades geográficas de la isla, no existe un instrumento de sostenibilidad financiera para la sostenibilidad, se necesita fortalecer el control y vigilancia sobre el mar y el trabajo armonizado en la gestión ambiental marina (Coralina, 2019).

Las anteriores respuestas evidencian los problemas de gobernanza que se presentan en las zonas marino costeras, tales como, la falta de recursos técnicos y financieros, los conflictos de competencias y la falta de coordinación interinstitucional. Estas respuestas, que aunque no representan el 100% de la visión de las CAR ponen de manifiesto una visión común sobre la necesidad de dar una solución urgente e integral para fortalecer la gobernanza marino costera.

Con el fin de garantizar el derecho al ambiente sano, esta autoridad debe pertenecer al sector ambiental, puesto que las funciones propias del mismo deben estar orientadas primordialmente a la protección de los ecosistemas marinos y costeros. El desarrollo de sus actividades debe ser consultado y coordinado con las entidades e institutos de investigación de ese sector.

Adicionalmente, dado que las actividades en las zonas marinas y costeras también involucran temas de seguridad nacional, este organismo debe actuar en coordinación con entidades de ese sector, como la Dirección General Marítima (Dimar). También debe coordinar sus actividades con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, puesto que la erosión costera y el aumento en el nivel del mar son también factores de riesgo para las comunidades que habitan en las zonas costeras (Invemar, 2018).

La experiencia en otros países, muestra la necesidad de tener entidades especializadas que permitan una gestión sostenible del territorio marino costero. A manera de ejemplo, comparando con países latinoamericanos y del Caribe, Belice cuenta con varias entidades especializadas, como la Autoridad de Manejo de Zonas Costeras con amplias

funciones en la materia para proponer y revisar la política costera, comisionar la investigación y monitoreo en cualquier área costera o en relación a cualquier actividad que pueda tener un impacto en las áreas marinas, mantener programas de monitoreo de los ecosistemas, entre otros (Belice, 2000). Estas son funciones similares a las que se proponen para la Autoridad Nacional en Colombia. Adicionalmente, en ese país cuenta con Instituto de Manejo de la Zona Costera con facultades de investigación científica colabora con el mantenimiento de un centro de investigación e información accesible centralizado relacionado con la zona costera (Belice, 2000), al igual que en este Proyecto de ley se proponer que el Invemar centralice el Sistema de Información Marino Costera.

Otros países de la región también cuentan con entidades especializadas, como es el caso de Nicaragua con la Comisión Nacional de Desarrollo de las Zonas Costeras encargada de formular las políticas para dicho desarrollo, emitir dictamen sobre las concesiones, asesorar a las municipalidades para los planes de desarrollo y garantizar la coordinación interinstitucional (Nicaragua, 2009).

Estas funciones son similares a las que se proponen para la Autoridad Nacional en Colombia. La Autoridad de Recursos Acuáticos en Panamá, con un enfoque más económico, también se encarga de promover el uso sostenible de los recursos acuáticos, en búsqueda de asegurar las actividades de aprovechamiento de los recursos para mantener las fuentes de trabajo de la población (Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá, 2019). Estas consideraciones han sido tenidas en cuenta para este Proyecto de ley; tal como se señaló en la primera parte de la exposición de motivos, una adecuada gestión de las zonas costeras es un asunto socioeconómico, dadas las fuentes de trabajo de las poblaciones costeras.

## **5.2. Política nacional y planes para la sostenibilidad en el territorio marino costero**

La ley de costas debe incluir la obligación del Gobierno nacional, así como de los departamentos, distritos y municipios, de adoptar la política nacional y los planes para la sostenibilidad en el territorio marino costero para la organización de las acciones de política pública para la protección de los ecosistemas marinos y costeros desde diversos ámbitos. Estos planes deben ser construidos articulando las diversas entidades y dependencias que están involucradas en este manejo, así como facilitando la participación de las comunidades étnicas, comunidades locales, universidades y organizaciones de la sociedad civil.

Otros países en América Latina han adoptado planes y políticas para la gestión de las zonas costeras que han sido reformados o actualizados, dependiendo de las dinámicas de cada país, pero que tienen como fin integrar y coordinar la gestión de esas zonas. Como, por ejemplo, el Plan de Gestión

Integral de la Zona Costera de Belice (Belice, 2019); el Plan Nacional de Gestión Costera y el Plan Nacional de Administración Costera (Brasil, 1988); la Política para el Manejo Integral de las Zonas Marino Costeras de Guatemala (Guatemala, 2009); el Plan de Manejo Integrado de Zonas Costeras de Guyana (Guyana, 2000); y los Lineamientos para el Manejo Integrado de las Zonas Marino Costeras de Perú (Perú, 2015).

Adicionalmente, dadas las obligaciones de Colombia para enfrentar el cambio climático, la política nacional y estos planes deben estar articulados con los planes de adaptación y mitigación frente al cambio climático. La formulación, implementación y evaluación de estos debe ser incluida como parte de la información que periódicamente deben presentar el Estado colombiano ante la Conferencia de las Partes (COP) del Acuerdo de París sobre cambio climático en diversos informes y en las contribuciones nacionales determinadas (INDC). Estas contribuciones sirven para comunicar los esfuerzos que hacen los Estados para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y son publicadas en un registro público, que garantiza el acceso a la información a nivel mundial (Organización de Naciones Unidas, 2015, artículos 3° y 4°).

A nivel internacional varios países han incluido esta información en sus contribuciones nacionales determinadas. México en su contribución nacional determinada estableció que el Estado tiene como meta aumentar la captura de carbono y fortalecer la protección de la costa con la implementación de un esquema de conservación y recuperación de los ecosistemas costeros y marinos (arrecifes de coral, manglares, pastos marinos y dunas) (Gobierno de la República de México, 2015). Honduras en sus contribuciones señaló que la adaptación y la mitigación al cambio climático son prioritarios para reducir la vulnerabilidad del país, esto según la Ley General de Cambio Climático y la Estrategia Nacional sobre Cambio Climático que son planes para proteger los ecosistemas costeros marinos y terrestres y su biodiversidad (Gobierno de la República de Honduras. Contribución Nacional Prevista y Determinada, 2015). Guatemala por su parte señaló que, dada la vulnerabilidad del país al cambio climático, se deben fortalecer las medidas de adaptación en las zonas marinas y costeras y adoptó la Política para el Manejo Integral de las Zonas Costeras de Guatemala (Acuerdo Gubernativo 328-2009) para la protección de los ecosistemas marino-costeros, dentro del marco de la Política Nacional de Cambio Climático (República de Guatemala. Contribución prevista y determinada a nivel nacional, 2015).

Así mismo, estos planes deben hacer parte del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) incorporados en la Agenda 2030, particularmente los objetivos sobre acción climática (objetivo 13) y protección de la vida submarina (objetivo 14). En la Agenda 2030 se reconoce que

el aumento del nivel del mar, el aumento de la temperatura y la acidificación de los océanos son un efecto del cambio climático, que afectan de manera más grave a los países menos desarrollados (Asamblea General de Naciones Unidas, 2015). El ODS 13 establece que los Estados deben fijarse metas para la adopción de medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. Por su parte, el ODS 14 señala que los Estados deben “Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible” (Asamblea General de Naciones Unidas, 2015), estableciendo metas como: prevenir la contaminación marina; gestionar y proteger de manera sostenible los ecosistemas marinos y costeros, reducir al mínimo los efectos de la acidificación de los océanos; y mejorar la conservación y el uso sostenible de los océanos y sus recursos aplicando el derecho internacional, teniendo en cuenta la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. El logro de estos objetivos requiere de información actualizada que sirva de base para la toma de decisiones orientadas a lograr la protección de los ecosistemas marinos y costeros.

### **5.3. Creación de un Sistema de Información Marina y Costera**

Colombia debería contar con un Sistema de Información Marina y Costera que permita el acceso y la descarga libre de información cualitativa, cuantitativa y estadística para el manejo integrado de zonas costeras.

Dicho sistema debe servir de base para el proceso de toma de decisiones, recopilar la información de las instituciones públicas, garantizar el acceso a la información y la participación ambiental, y brindar información que pueda ser utilizada para actividades de investigación y docencia en las zonas marinas y costeras.

La creación de este sistema se justifica, en primer lugar, porque las actividades de la administración en Colombia deben estar orientadas por el principio de máxima publicidad, según el cual las autoridades deben dar a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, todas sus actuaciones (Ley 1437, 2011, artículo 9°), así como la información pública en posesión, bajo control o custodia de la administración (Ley 1712, 2014, artículo 2°). Para ello, el Estado debe tener una actitud proactiva para facilitar el acceso a la información pública, utilizando las tecnologías existentes que permitan difundir de manera masiva la información (Ley 1437, 2011, artículo 9°).

En segundo lugar, es importante señalar que Colombia tiene una serie de obligaciones internacionales para proteger, vigilar y evaluar las actividades en las zonas costeras y marinas, lo cual implica la disposición de información actualizada. Por ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar señala que los Estados deben medir, observar, evaluar y analizar las actividades

en el mar, mediante métodos científicos reconocidos para evitar los riesgos y determinar los efectos de contaminación del medio marino (Naciones Unidas, Asamblea General, 1982, artículos 204 y 206).

Adicionalmente, en materia de información marina y costera, es importante lograr una integración entre los sistemas de información pública que ya existen en Colombia, como: el Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC), el Sistema de Información del Recurso Hídrico (SIRH), El Sistema Nacional de Información Forestal (SNIF), el Sistema de Información Ambiental Marina (SIAM), el Centro Colombiano de Datos Oceanográficos (Cecoldo). El Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (Invemar), la Dirección General Marítima (DIMAR) a través de sus centros de investigaciones oceanográficas, el Servicio Geológico Colombiano, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), también poseen información sobre asuntos marinos y costeros.

Estos sistemas tienen en común la intención de recoger la información existente que proviene de diversas instituciones y ofrecer datos consolidados para ponerlos a disposición del público. Cada una de estas instituciones cuenta con importante información histórica, redes de medidas y también capacidades instaladas que pueden ser integradas, articuladas y complementadas a través de un sistema de información especializado.

Es fundamental que este sistema de información contenga datos cualitativos, cuantitativos y estadísticos, que permitan determinar las características específicas de las áreas marinas y costeras, bajo los parámetros meteomarineros existentes para una zona en particular.

Este sistema debe contener datos como: las características físicas y fisicoquímicas; las características geológicas y geomorfológicas; y las amenazas, la vulnerabilidad y los usos de las zonas costeras (Instituto de Ciencias del Mar, 2018). Existen algunos ejemplos en el mundo que pueden servir de referente, como el Global Relief Models (ETOPO), el North American Regional Reanalysis (NARR) o la información que arroja el National Hurricane Center (NHC) en Estados Unidos (National Centers for Environmental Information, 2017).

En este contexto, no solamente existe la capacidad de crear un sistema de información costero y oceanográfico, sino que es necesario para poder contar con información de alta resolución y de fácil acceso para la toma de decisiones. Dicha información debe ser accesible a todo el público y debe brindarse sin necesidad de presentar una solicitud formal. Esto en virtud de los principios de máxima publicidad, transparencia, rendición de cuentas, eficiencia y eficacia (Ley 1437, 2011; Ley 1712, 2014).

#### **5.4. Creación del Fondo para la Restauración y Conservación del Territorio Marino Costero, y fuentes de financiación**

Para poder implementar las políticas de sostenibilidad del territorio marino costero se propone que uno de los mecanismos de financiación sea la creación del Fondo para la Restauración y Conservación del Territorio Marino Costero. Este fondo debe ser administrado por la Autoridad Nacional para la Sostenibilidad del Territorio Marino Costero. Al respecto, cabe señalar que los problemas que se presentan en las zonas costeras no distinguen las jurisdicciones político-administrativas, y por el contrario, pueden ser comunes a diferentes departamentos, distritos y municipios. Por lo tanto, se requieren soluciones e inversiones nacionales, que lógicamente deben ser administradas y ejecutadas por una autoridad nacional, no por entes territoriales.

Los recursos del fondo deben estar destinados a las actividades de restauración, conservación, recuperación y limpieza, y aquellas actividades que permitan la protección de los ecosistemas marinos y costeros. Además, deben ser administrados bajo el principio de justicia ambiental, teniendo en cuenta que las poblaciones más vulnerables son más afectadas por los problemas ambientales y requieren mayor atención (Corte Constitucional de Colombia, 2016).

En este proyecto se proponen diversas fuentes de financiación, las cuales ya están establecidas en normas anteriores, y que cuentan con viabilidad para ser destinadas al Fondo.

##### **5.4.1. Destinación de las tasas por utilización de agua**

El parágrafo 1° del artículo 43 de la Ley 99 de 1993 (modificado por el artículo 216 de la Ley 1450 de 2011) establece que todo proyecto que requiere una licencia ambiental y que involucre el uso de agua tomada directamente de fuentes naturales deberá destinar no menos del 1% del total de la inversión para la recuperación, preservación y conservación de la respectiva cuenca hidrográfica. Así mismo, el parágrafo 2° determina que estos recursos se destinarán exclusivamente a las actividades de protección, recuperación y monitoreo del recurso hídrico.

Están autorizadas a cobrar las tasas por utilización de agua las Corporaciones Autónomas Regionales, las Corporaciones para el Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos y las que se refieren en el artículo 13 de la Ley 768 del 2002, y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Dado que las obras, actividades y proyectos que se desarrollan en zonas marino costeras pueden implicar el uso del agua, se establece que el 1% de los recursos sobre los permisos, autorizaciones y licencias ambientales de las obras, autoridades y proyectos desarrollados en zonas marino costeras serán transferidos al Fondo para la Restauración del Territorio Marino Costero.

#### **5.4.2. Destinación del recaudo del impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas al Fondo para la Restauración del Territorio Marino Costero**

El artículo 512-15 del Estatuto Tributario insta un tributo al consumo de cualquier título de bolsa plástica cuya finalidad sea cargar o llevar productos enajenados por los establecimientos comerciales que las entreguen. Este artículo no especificó la destinación de dichos recursos. Debido a que existe suficiente información científica que demuestra el impacto de los plásticos en el medio ambiente, principalmente en costas y océanos, se propone que un porcentaje del recaudo se destine al Fondo para la Restauración y Conservación del territorio marino costero.

Los estudios concluyen que los plásticos representan los desechos más frecuentes encontrados en el área oceánica (Barnes, Galgani, Richard, & Morton, 2009), y se estima que en un 50% y un 80% de los residuos encontrados en las costas, flotando en la superficie del océano y en el fondo marino, están compuestos por plástico. Además, su contaminación es reconocida mundialmente por la afectación a la vida silvestre marina y sus hábitats: atascamiento, ingestión, bioacumulación y cambios a la integridad y funcionalidad de los hábitats (OCDE, 2015).

El plástico al no ser biodegradable, se descompone en miles de partículas que son consumidas por pequeñas especies residentes del entorno marino al ser confundidas con alimento. Estas partículas absorben metales y otros contaminantes ingresando así a la cadena alimenticia, y repercutiendo en la salud de otras especies y del ser humano (Hopewell, Robert, & Kosior, 2009).

De esta forma cada año ingresan 8 millones de toneladas métricas de plástico al océano; para el 2032 se estima que la cifra se duplicaría y para el 2050 se cuadruplicaría, dando como resultado que la cantidad de plástico sería mayor a la cantidad de peces en los océanos (World Economic Forum, 2016).

Desde la óptica técnica y en función del impacto del plástico en los territorios marinos y costeros, la destinación específica del impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas se encuentra debidamente justificada. Por lo anterior, se considera necesario que el impuesto retribuya sus recursos a la mitigación de este impacto.

#### **5.4.3. Destinación de un porcentaje de la contribución parafiscal para la promoción del turismo**

Los artículos 1° y 2° de la Ley 1101 de 2006 establecen la contribución parafiscal para la promoción del turismo, estableciendo que dicho canon se liquidará trimestralmente por un valor correspondiente al 2.5 por mil de los ingresos operacionales, vinculados a la actividad sometida al gravamen como: los hoteles y centros vacacionales, las agencias de viajes y turismo, agencias mayoristas y las agencias operadoras, las oficinas

de representaciones turísticas, y todos los demás aportantes señalados en el artículo 3° de esa Ley.

Debido a que las zonas costeras son sitios de preferencia para el turismo y la recreación, y dado que los residuos no orgánicos y no biodegradables generados por la actividad económica del turismo, en especial los desechos provocados por la actividad humana al entrar en contacto con los hábitats de la zona costera y marina, afectan las especies residentes y las condiciones físico-químicas del entorno.

Por lo anterior, se establece que no menos del 15% de los recaudos de la contribución parafiscal para la promoción del turismo serán transferidos al Fondo de Restauración y Conservación del Territorio Marino Costero.

#### **5.4.4. Destinación del impuesto con destino al turismo como inversión social**

El artículo 4° de la Ley 1101 de 2006 modificado por el artículo 109 de la Ley 1943 de 2018 impone el impuesto nacional con destino al turismo como inversión social, el hecho generador del impuesto es la compra de tiquetes aéreos de pasajeros que tengan como destino final el territorio colombiano, en transporte de tráfico internacional. El impuesto con destino al turismo tiene el valor de USD 15, deberá ser incluido por empresas que presten de manera regular este servicio y su pago se hará trimestralmente.

Dado que, como se señaló en el punto anterior, las zonas marino costeras son lugares turísticos, se establece que no menos del 15% del recaudo del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social será transferido al Fondo para la Restauración y Conservación del Territorio Marino Costero.

### **6. La importancia de incluir la cultura ambiental, educación ambiental, e investigación científica y social en asuntos marino costeros**

En este Proyecto de ley se proponen normas sobre cultura y educación ambiental, para la protección de los ecosistemas marino costeros y para prevenir y mitigar la erosión costera. Así mismo, se incluye una norma sobre el fomento de la investigación científica y social en asuntos marino costeros, tanto en las instituciones educativas como en los institutos técnicos especializados del Estado.

Hay estándares internacionales que señalan la importancia de la ciencia. El ODS 4 señala que se debe garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad, promover oportunidades de aprendizaje permanente para todas las personas, y asegurar que los estudiantes adquieran los conocimientos necesarios para promover formas de vida saludable y el desarrollo sostenible (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2015). El capítulo 17 de la Agenda 21 señaló que, en el marco de la ordenación integrada de las zonas costeras y el medio marino, los Estados ribereños deben incluir la evaluación previa de los efectos ambientales de grandes proyectos y adoptar enfoques preventivos

y de precaución en la planificación y la ejecución de estos proyectos (Punto 17.5.d) (Organización de las Naciones Unidas, 1992a). La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar resaltó la importancia de los métodos científicos para evaluar y analizar, mediante métodos científicos, los riesgos de contaminación del medio marino (artículo 204) y los efectos potenciales de las actividades que puedan contaminar considerablemente el medio marino u ocasionar cambios importantes y perjudiciales (artículo 206) (Organización de las Naciones Unidas, 1982). El Convenio sobre Diversidad Biológica estableció que deben establecerse procedimientos idóneos para exigir el EIA con miras a evitar los efectos adversos de un proyecto y permitir la participación pública en el proceso del EIA (Organización de las Naciones Unidas, 1992b).

La Unidad Técnica Legislativa de la Senadora Angélica Lozano presentó solicitudes de información a los entes territoriales preguntando sobre acciones de educación ambiental. Las respuestas de los entes territoriales, que mostraron interés y dieron respuesta a las solicitudes, indican que algunos de ellos con pocos recursos sí adelantan actividades de este tipo. Por ejemplo, la Alcaldía de Bahía Solano señaló que adelantan la campaña “Mi playa limpia, mi Bahía Solano limpia” (Municipio Bahía Solano - Alcaldía, 2019). Lo mismo señaló el Alcalde de Providencia y Santa Catalina (Municipio Providencia y Santa Catalina - Alcaldía, 2019). En el Municipio de Los Córdoba se han desarrollado campañas sobre los efectos de la erosión costera para evitar prácticas humanas que aceleren la misma (Municipio Los Córdoba - Alcaldía, 2019). En Puerto Colombia también se han realizado esfuerzos de sensibilización y limpieza de playas, así como campañas educativas (Municipio Puerto Colombia - Alcaldía, 2019). Otras Alcaldías apoyan el trabajo de las CAR en la sensibilización sobre la erosión costera (Municipio Manaure - Alcaldía, 2019).

Sin embargo, hay municipios que señalan que no cuentan con la capacidad técnica y presupuestal para adelantar este tipo de acciones (Municipio Puerto Escondido - Alcaldía, 2019; Municipio Uribia - Alcaldía, 2019; Municipio San Antero - Alcaldía, 2019).

Desde las Gobernaciones también se han realizado esfuerzos en materia de educación y cultura ambiental. La Gobernación de Nariño señaló que adelantan actividades de formación y sensibilización en el marco de tres proyectos desarrollados con el apoyo de cooperación internacional: Plan de Manejo para la producción sostenible del recurso piangua en el Pacífico nariñense, Selección de especies potenciales de cultivo en el Pacífico nariñense (Maricultura), Plan estratégico y operativo del sector pesca artesanal en Nariño (Gobernación de Nariño, 2019).

Estas respuestas muestran que los esfuerzos de los entes territoriales deben ser fortalecidos desde el nivel central, a través de las funciones que pueda cumplir la Autoridad Nacional para la Sostenibilidad

del Territorio Marino Costero, como se plantea en este Proyecto de ley. Solo así se pueden conseguir verdaderos cambios involucrando a la población.

### **7. Prevención y mitigación de la erosión costera**

La erosión costera es uno de los problemas más comunes y más graves en las costas colombianas. Tal como se define en este Proyecto de ley, la erosión implica un retroceso en la línea de costas. Desafortunadamente, las actividades humanas agravan la erosión. En Colombia, las actividades no controladas han alterado los usos y servicios de las zonas costeras en términos ambientales, incluso a la hora de establecer obras de protección contra los procesos de erosión costera.

Por ejemplo, hay actividades humanas que contribuyen con la erosión, tales como la degradación de las zonas costeras, la urbanización excesiva, la apropiación indebida del espacio público e inexistencia de accesos públicos, que directa o indirectamente influyen sobre el estado de deterioro de las playas. Estas transformaciones afectan la calidad ambiental y ponen en riesgo a las personas que habitan las zonas costeras.

El Inveemar (2018) ha documentado los riesgos, amenaza y vulnerabilidad que genera la erosión costera en Colombia, señalando que el aumento de la erosión pone en riesgo a la población que se asienta en la línea de costas, afectaciones en las actividades económicas, y pérdida de ecosistemas estratégicos (manglares, lagunas costeras, playas, acantilados, entre otros). Según este instituto esto representa uno de los grandes retos en la gestión marino costera en el país.

Precisamente para responder a esos retos es que se plantea en este Proyecto de ley un capítulo dedicado a prevenir y mitigar la erosión costera, y también una norma sobre cultura ambiental con la población para explicar cuáles son las actividades humanas que agravan este fenómeno.

Es de carácter prioritario proteger las zonas litorales de Colombia debido a los forzamientos a los que se ven sometidas, como las variaciones del clima de gran escala, fenómenos hidrometeorológicos extremos y el aumento del nivel del mar, estableciendo un mecanismo de protección a la población asentada allí y favoreciendo las zonas de anidación y tránsito de diversas especies que dependen de estos ecosistemas.

Esto lleva sin duda a la transformación en la manera como se llevan a cabo las actuaciones en la costa. Se deben habilitar zonas libres de edificaciones, instalación de servicios públicos adecuados para los usuarios de la costa, zonas de tránsito para no alterar la vegetación de las dunas y con ello el transporte de sedimentos. Elementos necesarios para mantener el equilibrio o para desarrollar un proceso de restauración de una playa.

Es por ello que, en este Proyecto de ley, se incluyen normas que regulan el uso de la playa, en diversos aspectos, incluyendo el de explotación y de

desarrollo de infraestructura. Este Proyecto de ley está orientado a proteger los espacios públicos litorales y ayudar a la rehabilitación de las zonas que presentan procesos de degradación. Para ello, el proyecto se basa en las soluciones basadas en ecosistemas y la infraestructura verde, las cuales contribuyen a solucionar la pérdida de la funcionalidad de una playa, bajo un enfoque de restauración e integridad del ecosistema (Silva *et al*, 2016):

A lo largo de este Proyecto de ley se recalca que se deben prohibir las actividades de construcción de vivienda en las costas. Esto porque en primer lugar se pone en riesgo a la población.

Adicionalmente, esto puede conllevar a la apropiación de los bienes de uso público y la afectación del patrimonio de la nación. Al respecto cabe señalar que los terrenos de bajamar y las playas son de uso público. El Consejo de Estado en una decisión de 2012 dispuso la restitución de un terreno como bien de uso público, frente a las demandas de particulares que alegaban derechos privados. El Consejo de Estado señaló que la Dimar no solo estaba declarando acertadamente el bien como de uso público, sino que estaba restituyendo la propiedad del Estado. El Consejo de Estado señaló lo siguiente:

“En el presente caso puede afirmarse que la entidad demandada más que declarar el bien de uso público lo que estaba era restituyendo el dominio del Estado frente al mismo, pues es una verdad irrefutable que hay bienes que pertenecen al Estado, tal y como acontece con los ríos, los lagos, las aguas que corren por sus cauces naturales, las minas y en este caso, los terrenos de bajamar que se encuentran cubiertos por la máxima marea y quedan descubiertos cuando esta baja, tal y como ocurre con el terreno que reclaman los demandantes.” (Consejo de Estado, 2012).

Con base en lo anterior, se establecieron normas que prohíben la construcción de vivienda o uso habitacional en las zonas costeras. Ello para proteger a la población frente a los riesgos de desastres naturales, el aumento del nivel del mar, los efectos del cambio climático y la erosión costera. Así como para proteger los bienes de uso público de la nación.

## 8. Contenido de la iniciativa

Artículo 1°. *Objeto*. Se establecen medidas para la gobernanza, protección y sostenibilidad del Territorio Marino Costero, crear mecanismos de financiación, con el fin de garantizar la protección de las comunidades costeras y de los ecosistemas marinos y costeros.

Artículo 2°. *Definiciones*. Se establecen las definiciones del proyecto.

Artículo 3°. *Principios Ambientales*. Se establecen los principios que rigen el proyecto:

1. Principio de precaución.
2. Principio de prevención.
3. Principio de progresividad y de no regresividad.

4. Principio de prevención del riesgo.
5. Principio de responsabilidad en el aprovechamiento de recursos fronterizos.
6. Principio in dubio pro ambiente.
7. Principio de acceso a la información y participación ambiental.

Artículo 4°. Se crea la Autoridad Nacional para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero, como unidad administrativa especial, adscrita al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, con autonomía administrativa y financiera, con personería jurídica, como autoridad e instancia superior de coordinación para la administración, supervisión y control de las actividades desarrolladas en los territorios y los ecosistemas marinos y costeros. La Autoridad unificará y concentrará las funciones administrativas relacionadas con la sostenibilidad en el Territorio Marino Costero. Para ello cumplirá con las siguientes funciones:

Artículo 5°. Se establece que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales fortalecerá las labores de estudio de impacto ambiental de obras, actividades y proyectos en el territorio marino costero, para lo cual deberá crearse el Grupo de Evaluación y Seguimiento de Actividades, obras y proyectos realizados en las zonas costeras y marinas. Este Grupo de Evaluación y Seguimiento de Actividades, obras y proyectos realizados en las zonas costeras y marinas como mínimo deberá contar con una persona idónea y calificada para adelantar las funciones.

Artículo 6°. Se establece que la Autoridad Nacional para la Sostenibilidad del Territorio Marino Costero rendirá obligatoriamente concepto previo ante la autoridad competente 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 en las zonas marino costeras sujetas a procesos de licenciamiento ambiental.

Artículo 7°. Se establece el procedimiento para el otorgamiento del concepto previo.

Artículo 8°. Se establece que se deberá rendir informe a la Autoridad Nacional para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero 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 la zona marino costera.

Artículo 9°. Se establece que las concesiones, permisos y autorizaciones para el desarrollo de actividades y ocupación de los bienes de uso público ubicados en las zonas costeras tienen carácter temporal y podrán ser revocadas en cualquier momento cuando amenacen o pongan en riesgo u ocasionen daños ambientales.

Artículo 10. Se establece que los proyectos, obras o actividades que a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, que hubiesen consolidado su situación jurídica, podrán continuar, sin perjuicio de las acciones que, en virtud de la legislación ambiental, pueden adoptar las autoridades competentes para proteger los ecosistemas en mención.

Artículo 11. Se establece que en un lapso no mayor a dos (2) años contados a partir de la expedición de esta ley, el Gobierno adoptará la Política Nacional para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero que contendrá los principios orientadores sobre la política de protección del territorio y los ecosistemas marinos y costeros, así como de la gestión de las actividades que se desarrollan en las costas.

Artículo 12. Se crea el Comité Nacional Interinstitucional e Intersectorial de la Política Nacional para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero y sus integrantes.

Artículo 13. Se establece que el Gobierno nacional determinará el proceso de consulta previa para la expedición de la Política Nacional para la sostenibilidad del territorio marino costero a través de las entidades competentes.

Artículo 14. Se establece que en un lapso no mayor a dos (2) años contados a partir de la expedición de esta ley, los departamentos, distritos y municipios con jurisdicción en zonas costeras deberán adoptar un plan para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero.

Artículo 15. Se crean comités interinstitucionales del plan para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero departamentales, distritales y municipales.

Artículo 16. Se establece que las disposiciones de la Política Nacional para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero serán incluidas en los planes de acción de las Corporaciones Autónomas Regionales, o quien haga sus veces, con jurisdicción en zonas costeras.

Artículo 17. Se establece que se deben coordinar las acciones que permitan prevenir y reducir de manera significativa la contaminación marina de todo tipo, en particular la contaminación producida por actividades terrestres.

Artículo 18. Se establece que la Política Nacional para la Sostenibilidad incluirá metas progresivas para el aumento de las áreas marinas protegidas.

Artículo 19. La Política Nacional para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero establecerá los parámetros para la adopción e implementación de las medidas necesarias para evitar y mitigar la erosión costera.

Artículo 20. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se prohíben las siguientes actividades: la extracción de arena y otros minerales de las playas y dunas, la siembra de especies no nativas en las zonas costeras, y las concesiones para construcción de vivienda o uso habitacional en zonas costeras.

Artículo 21. Se establece que la Autoridad Nacional para la Sostenibilidad en el Territorio

Marino Costero, en coordinación con los Comités Interinstitucionales, los entes territoriales, las autoridades ambientales, y las autoridades de otros sectores, evaluará los casos en los cuales sea posible implementar acciones que ayuden a la recuperación de un sitio en el cual se hayan construido obras públicas de infraestructura rígida que haya causado o pueda causar erosión costera. Esto sin necesidad de su desmantelamiento.

Artículo 22. Se establece que las medidas destinadas a prevenir y mitigar la erosión costera serán diseñadas e implementadas en coordinación con las entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Artículo 23. Se establece que las medidas que se adopten e implementen para prevenir y mitigar la erosión costera deberán tener en cuenta las alternativas de infraestructura verde y soluciones basadas en ecosistemas.

Artículo 24. Se establece que el Gobierno nacional debe garantizar que las medidas adoptadas para prevenir y mitigar la erosión costera no podrán ir en detrimento del bienestar de la población en situación de vulnerabilidad que habita las zonas costeras.

Artículo 25. El Estado incluirá la información sobre el reporte de actividades desarrolladas para la formulación, implementación y evaluación de los Planes para la Sostenibilidad en el Territorio Marino Costero en las Contribuciones Nacionales Determinadas (INDC) que se presentan ante la Conferencia de las Partes (COP) del Acuerdo de París. Esta información también será incluida en los reportes sobre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Artículo 26. Se crea el Sistema de Información Marina y Costera, como un sistema de carácter público, que permite el acceso y la descarga libre de los datos primarios levantados por entidades públicas sobre, que sirvan de base para facilitar la generación de conocimiento, la toma de decisiones, la educación ambiental y la participación de la sociedad civil. Este sistema se debe actualizar permanentemente y es obligación de las instituciones públicas ceder la información de forma oportuna.

Artículo 27. Se establece que la administración del Sistema de Información Marino Costera estará a cargo del Invemar. Las entidades que posean la información relacionada en el artículo anterior deberán remitir la información al Invemar.

Artículo 28. El acceso a la información se regirá bajo los principios establecidos en el artículo 3° de la Ley 1712 de 2014, "*por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*": transparencia, buena fe, facilitación, no discriminación, gratuidad, celeridad, eficacia, calidad de la información, divulgación proactiva de la información, responsabilidad en el uso de la información. La información de este sistema

es pública y solo son aplicables estrictamente las reservas determinadas en la ley.

Artículo 29. Se adoptarán e implementarán programas, planes y campañas, para concienciar a la población sobre la importancia de proteger los ecosistemas marino costeros, en especial los ecosistemas sensibles.

Artículo 30. Se adoptarán e implementarán programas, planes y campañas, para concienciar sobre los impactos negativos de las actividades de origen antropogénico que contribuyen con la erosión costera, como la deforestación, la pesca excesiva y la contaminación.

Artículo 31. Se promoverán la educación y la investigación científica y social en las instituciones educativas en asuntos marino costeros. Dicha educación e investigación tendrá en cuenta la importancia de proteger las comunidades costeras, la importancia de proteger los ecosistemas marino costeros, la justicia ambiental y los principios incluidos en esta ley.

Artículo 32. Se crea el Fondo para la restauración y conservación del territorio marino costero, cuyos fondos serán administrados por la Autoridad Nacional para la sostenibilidad de los territorios marinos y costeros. Este fondo funciona como una cuenta especial de la nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística.

Artículo 33. Se establece que el 1% de los recursos sobre los permisos, autorizaciones y licencias ambientales de las obras, autoridades y proyectos desarrollados en zonas marino costeras serán transferidos al Fondo para la Restauración del Territorio Marino Costero.

Artículo 34. Se establece que no menos del 40% de los recaudos del impuesto al consumo de bolsas plásticas serán transferidos al Fondo para la Restauración del Territorio Marino Costero.

Artículo 35. Se establece que no menos del 15% de los recaudos de la contribución parafiscal para la promoción del turismo serán transferidos al Fondo de Restauración y Conservación del Territorio Marino Costero.

Artículo 36. Se establece que no menos del 15% del recaudo del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social será transferido al Fondo para la Restauración y Conservación del Territorio Marino Costero.

Artículo 37. Se establece que el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces puede establecer, mediante acto administrativo, cómo se realizará el seguimiento, monitoreo y control para el cumplimiento de esta ley.

Artículo 38. Se establece que la presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

### Referencias

Asamblea General de Naciones Unidas, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para

el Desarrollo Sostenible. Resolución adoptada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Documento A/RES/70/1, 2015. Disponible en: [https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1\\_es.pdf](https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf)

Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente –AIDA–. 2015. Guía de buenas prácticas de regulación para la Protección de Arrecifes de Coral. Resumen Ejecutivo. [http://www.aida-americas.org/sites/default/files/featured\\_pubs/resumen\\_ejecutivo\\_0.pdf](http://www.aida-americas.org/sites/default/files/featured_pubs/resumen_ejecutivo_0.pdf)

Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente –AIDA–. (2012). Los arrecifes de coral en Costa Rica: valor económico, amenazas y compromisos legales internacionales que obligan a protegerlos. [http://www.aida-americas.org/sites/default/files/featured\\_pubs/informe\\_corales\\_costa\\_rica.pdf](http://www.aida-americas.org/sites/default/files/featured_pubs/informe_corales_costa_rica.pdf)

Avella, F. *et al.* (s.f.) Gestión del litoral en Colombia. Reto de un país con tres costas. Disponible en: [http://www.cco.gov.co/docs/ibermar/g\\_litoral.pdf](http://www.cco.gov.co/docs/ibermar/g_litoral.pdf)

Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá (2019). Legislación que crea y regula diversos ámbitos alrededor de nuestra institución. Disponible en: <https://arap.gob.pa/legislacion/>

Belize (2000). Coastal Zone Management Act Chapter 329 Revised Edition 2000 Showing The Law As At 31st December, 2000.

Barnes, D., Galgani, F., Richard, T., & Morton, B. (2009). Accumulation and fragmentation of plastic debris in global environments. *Philosophical Transactions of the Royal Society*, 1985-1998.

Brasil (1988). Ley 7.661 del 16 de mayo de 1988. Plan Nacional de Gestión Costera.

Cepal (2018). Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf)

Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. *Diario Oficial* número 47.956 de 18 de enero de 2011.

Congreso de la República de Colombia. (2014). Ley 1712 de 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* número 49.084 de 6 de marzo de 2014.

Consejo de Estado (2012). Sección Primera. Consejera ponente: María Claudia Rojas Lasso. Bogotá, D. C., dieciocho (18) de julio de dos mil doce (2012). Radicación número: 13001-23-31-000-1996-10971-01 Actor: Hercilia Llerena del Río de Torres, Julia Matilde Llerena de Polo y Orlando Díaz Castillo. Demandado: Ministerio de Defensa

Nacional- Dirección General Marítima Referencia: Apelación.

Consejo de Estado. (2014). Concepto 2014 de abril 29 de 2014. Sala de Consulta y Servicio Civil. Rad.: 11001-03-06-000-2010-00071-00. Número interno: 2014. Consejero Ponente: Dr. Augusto Hernández Becerra. Ref.: playas marítimas y terrenos de bajamar. Competencias para su delimitación. Competencias de la Dimar y otras autoridades. Mapas temáticos. Efectos en relación con actos jurídicos y decisiones administrativas y judiciales. Precariedad de la legislación y descoordinación institucional. Necesidad de una ley sobre el patrimonio litoral de la nación.

Cardique (2019). Respuesta a solicitud de información. Radicado 2183 de 2019.

Coralina (2019). Respuesta a solicitud de información. Radicado 20192103337 de 2019.

Corporación Autónoma Regional del Atlántico (2019). Respuesta a solicitud de información, Radicado 20190120063201 de 2019.

Corporación Autónoma Regional del Cauca (2019). Respuesta a solicitud de información, Radicado SGA 07426-2019.

Corporación Autónoma Regional de Sucre (2019). Respuesta a solicitud de información. Radicado interno 1801 de 2019.

Corpoguaajira (2019). Respuesta a solicitud de información. Radicación SAL 1933 de 2019.

Corpourabá (2019). Respuesta a solicitud de información. Radicado 20190120063201 de 2019

Comisión Colombiana del Océano. 2018. Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros (PNOEC).

Corte Constitucional de Colombia. (2002). Sentencia C-339/02. Mag. Pon. Dr. Jaime Araújo Rentería, siete de mayo de 2002. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-339-02.htm>. Consultado: 3 ago. 2017.

Corte Constitucional de Colombia. (2010). Sentencia C-703/10. Mag. Pon. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, 6 de septiembre de 2010. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-703-10.htm>. Consultado: 3 ago. 2017.

Corte Constitucional de Colombia. (2014). Sentencia T-397/14. Mag. Pon. Dr. Jorge Iván Palacio, 26 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/T-397-14.HTM>. Consultado: 3 ago. 2017.

Corte Constitucional de Colombia. (2014A). Sentencia T-672/14. Mag. Pon. Dr. Jorge Iván Palacio, 10 de septiembre de 2014. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2014/T-672-14.htm>. Consultado: 3 ago. 2017.

Corte Constitucional de Colombia. (2016). Sentencia T-445/16. Mag. Pon. Jorge Iván Palacio, 19 de agosto de 2016. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-445-16.htm>. Consultado: 3 ago. 2017.

[corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-445-16.htm](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-445-16.htm). Consultado: 3 ago. 2017.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2017). Opinión consultiva. Oc-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Solicitada por la República de Colombia.

Decreto 3570. Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 27 de septiembre de 2011.

Environmental Research Foundation. Declaración de Wingspread sobre el Principio Precautorio, enero de 1998. Disponible en: <http://www.rachel.org/?q=es/node/4738> Consultado: 07-11-17.

García-Mireles, G., Ángeles, M., García, F., Calero, C., & Piattini, M. (2017) Interactions between environmental sustainability goals and software product quality: A mapping study. *Information and Software Technology*, 95, 108-129. <https://doi.org/10.1016/j.infsof.2017.10.002>.

Geophysical Fluid Dynamics Laboratory. (2018). Global Warming and Hurricanes An Overview of Current Research Results. <https://www.gfdl.noaa.gov/global-warming-and-hurricanes/> Last Revised: Apr 25, 2018

Gerkenmeier, B. & Ratter, B.M.W. (2018) Multi-risk, multi-scale and multi-stakeholder – the contribution of a bow-tie analysis for risk management in the trilateral Wadden Sea Region. *Journal of Coastal Conservation*, 22: 145. <https://doi.org/10.1007/s11852-016-0454-8>

Gracia, A., Rangel-Buitrago, N., Oakley, J., & Williams. (2018). Use of ecosystems in coastal erosion management. *Ocean & Coastal Management*, 156, 277-289. <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2017.07.009>

Gobernación de Nariño (2019), Respuesta a solicitud de información. Radicado SADS 266 – 2019.

Gobierno de la República de México. Intended National Determined Contribution. 2015. Disponible en <http://www4.unfccc.int/Submissions/INDC/Published%20Documents/Mexico/1/MEXICO%20INDC%2003.30.2015.pdf>

Gómez-López, D.I., A. Acosta-Chaparro, J. D. González, L. Sánchez, R. Navas-Camacho y D. Alonso. (2018). Reporte del estado de los arrecifes coralinos y pastos marinos en Colombia (2016-2017). Serie de publicaciones Generales del Invenmar # 101, Santa Marta. 100 p.

Guatemala. (200). Acuerdo Gubernativo No. 328-2009.

Guyana (2000). Integrated Coastal Zone Management. Action Plan.

Hopewell, J., Robert, D., & Kosior, E. (2009). Plastics recycling: challenges and opportunities. *Philosophical Transactions of the Royal Society*, 2115-2126.

OCDE, E. (2015). Estudio exploratorio sobre la basura marina PLÁSTICO.

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2013). *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M.

Invemar. (2016). Informe del estado de los ambientes y recursos marinos y costeros en Colombia. Serie de Publicaciones Periódicas No. 3. Santa Marta. 200 p. [http://www.invemar.org.co/documents/10182/14479/IER\\_2016\\_baja.pdf/4648b25a-fb94-4294-9ecb-a027abb3a211](http://www.invemar.org.co/documents/10182/14479/IER_2016_baja.pdf/4648b25a-fb94-4294-9ecb-a027abb3a211)

Instituto de Ciencias del Mar. Adaptación basada en Ecosistemas: alternativa para la gestión sostenible de los recursos marinos y costeros del Caribe. Red CYTED 410RT0396. (E. Book). Editorial Instituto de Oceanología, La Habana. 171 pp. ISBN: 978-959-298-043-3. [http://cyted.org/sites/default/files/adaptacion\\_basada\\_en\\_ecosistemas.\\_2018.pdf](http://cyted.org/sites/default/files/adaptacion_basada_en_ecosistemas._2018.pdf)

Maya, A. Otero, L. Álvarez, O. Rivillas, G. (2018). Nuestras costas y zonas marinas descuidadas. Publicado en Razón Pública. Disponible en: <https://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/10850-nuestras-costas-y-zonas-marinas-descuidadas.html>

Municipio Bahía Solano - Alcaldía (2019). Respuesta a solicitud de información. Radicado 15052019.

Municipio Los Córdoba - Alcaldía. (2019). Respuesta a solicitud de información. Radicado DC 100.01.04-26/2019.

Municipio Manaure - Alcaldía. (2019). Respuesta a solicitud de información. 28 de mayo de 2019.

Municipio Providencia y Santa Catalina - Alcaldía (2019). Respuesta a solicitud de información. Radicado DM 02-2019-117.

Municipio Puerto Colombia - Alcaldía (2019). Respuesta a solicitud de información de abril de 2019.

Municipio Puerto Escondido - Alcaldía (2019). Respuesta a solicitud de información. Radicado ESPM No. 036-2019.

Municipio San Antero - Alcaldía (2019). Respuesta a solicitud de información. Radicado 00853.

Municipio Uribe - Alcaldía (2019). Respuesta a solicitud de información. Radicado 2019.05.23.026

Ricarte-Villota, C., Coca-Domínguez, O., González, M.E., Bejarano-Espinosa, M., Morales, D.F., Correa-Rojas, C., Briceño-Zuluaga, F., Legada, G.A. y Arteaga, M.E. (2018). Amenaza y vulnerabilidad por erosión costera en Colombia: enfoque regional para la gestión del riesgo. Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andrés" - Invemar-. Serie de Publicaciones Especiales de Invemar # 33. Santa Marta, Colombia. 268 p. <http://cinto.invemar.org.co/alfresco/d/d/>

[workspace/SpacesStore/8fe26c7d-e6d8-4554-ab94-4bc72711e875/033-AmenazasVulnerabilidad.pdf?ticket=TICKET\\_5cce4f65eca6a90c3c6315d3dde62cc4adaeb70f](http://workspace/SpacesStore/8fe26c7d-e6d8-4554-ab94-4bc72711e875/033-AmenazasVulnerabilidad.pdf?ticket=TICKET_5cce4f65eca6a90c3c6315d3dde62cc4adaeb70f)

Laffoley, D., Baxter, J.M., Arias-Isaza, F.A., Sierra-Correa, P.C., Lagos, N., Graco, M., Jewett, E.B., e Isensee, K. (editores). (2018). Plan de acción regional sobre la acidificación de los océanos para América Latina y el Caribe: fomento de la colaboración y acción inspiradora. Invemar, Santa Marta, Colombia, 40pp. <http://www.invemar.org.co/documents/10182/14479/LIBRO+ACIDIFICACION+ESPA%C3%91OL-PORTUGUES-VF-mayo20.pdf/47c716e9-55ea-4b90-9ee2-a4046498b975>

Ley 1437. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Colombia. *Diario Oficial* No. 47.956 de 18 de enero de 2011.

Ley 1712. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. Colombia. *Diario Oficial* No. 49.084 de 6 de marzo de 2014.

Ley 99. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se dictan otras disposiciones. Colombia. *Diario Oficial* No. 41.146 de 22 de diciembre de 1993.

National Centers for Environmental Information. (2017) Disponible en: <https://www.ngdc.noaa.gov/mgg/global/> Consultado: 07-11-17

O'Neill, B., & Oppenheimer, M. (2002). Dangerous Climate Impacts and the Kyoto Protocol. *Science*, 296. 1971-1972.

Nicaragua (2009). Ley 690 del 4 de junio de 2009.

Ocean acidification: Second Symposium on the Ocean in a High-CO2 World (2009). <http://www.ocean-acidification.net/OAdocs/SPM-lorezv2.pdf>, accessed: [06/04/12].

Organización de las Naciones Unidas (1992). Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

Organización de las Naciones Unidas (1992a). Agenda 21.

Organización de las Naciones Unidas (1992b). Convenio sobre diversidad biológica.

Organización de las Naciones Unidas. (1982). Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

Organización de Naciones Unidas. Aprobación del Acuerdo de París. Documento FCCC/CP/2015/L.9

Perú. (2015). Lineamientos para el Manejo Integrado de las Zonas Marino Costeras. Resolución Ministerial No. 189-2015 formulado por el Ministerio del Ambiente.

Pueyo-Ros, J., García, X., Ribas, A., Fraguell, R. (2018). Ecological Restoration of a Coastal Wetland at a Mass Tourism Destination. Will the Recreational Value Increase or Decrease? *Ecological Economics*, 148 (2018) 1-14

Red Global para el Estudio de los Derechos Humanos y el Ambiente (GNHRE). (2016). 2016. Declaration on Human Rights and Climate

Change. Available at: <https://gnhre.org/declaration-human-rights-climate-change/>

Red Global para el Estudio de los Derechos Humanos y el Ambiente (GNHRE) et al. (2019). Contributions to the Report on Climate Change and Human Rights - a Safe Climate. Disponible en: <https://gnhre.org/2019/07/21/contributions-to-the-report-on-climate-change-and-human-rights-a-safe-climate/>

Repar, N., Jan, P., Dux, D., Nemecek, T. & Doluschitz, R. (2017). Implementing farm-level environmental sustainability in environmental performance indicators: A combined global-local approach. *Journal of Cleaner Production*, 140, 692-704 <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.07.022>

República de Guatemala. Contribución prevista y determinada a nivel nacional. 2015. Disponible en: <http://www4.unfccc.int/Submissions/INDC/Published%20Documents/Guatemala/1/Gobierno%20de%20Guatemala%20INDC-UNFCCC%20Sept%202015.pdf>

Gobierno de la República de Honduras. Contribución Nacional Prevista y Determinada. 2015. Disponible en: [http://www4.unfccc.int/Submissions/INDC/Published%20Documents/Honduras/1/Honduras%20INDC\\_esp.pdf](http://www4.unfccc.int/Submissions/INDC/Published%20Documents/Honduras/1/Honduras%20INDC_esp.pdf)

Sarmiento, A. E. (2019). Logística SUPPLY CHAIN-INDUSTRIA. Obtenido de <https://revistadelogistica.com/transporte-y-distribucion/cambio-climatico-transporte-maritimo/>

Secretaría de la Convención Ramsar. (2017). Informe Misión Ramsar de Asesoramiento No. 82. Sitio Ramsar Sistema Delta Estuario del Río Magdalena Ciénaga Grande de Santa Marta. Disponible en: [https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/ram82\\_cienaga\\_grande\\_s.pdf](https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/ram82_cienaga_grande_s.pdf)

Silva, R., Lithgow, D., Esteves, L., Martínez, L., Moreno-Casasola, P., Martell, R., Pereira, P., Mendoza, E., Campos-Cascaredo, A., Winkler, P., Osorio, A., Osorio-Cano, J., Rivillas. G. Coastal risk mitigation by Green infrastructure in Latin America. *Maritime Engineering*. Volume 170 Issue 2, June, 2017, pp. 39-54.

Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex and P.M. Midgley (eds.]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York: NY.

Vitousek, P., Mooney, H., & Lubchenco, J. (1997). Human domination of Earth's ecosystems. *Science*, 277, 494-499.

World Economic Forum, C. t. (2016). The New Plastics Economy. Obtenido de [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_The\\_New\\_Plastics\\_Economy.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_The_New_Plastics_Economy.pdf)

Xavier, L. Y., Jacobi, P. R., & Turra, A. (2018). On the advantages of working together: Social Learning and knowledge integration in the management of marine areas. *Marine Policy*, 88, 139-150. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2017.11>.

De los Honorables Congresistas,

Angélica Lozano Correa  
Senadora de la República  
Alianza Verde

Cesar Augusto Ortiz  
Representante a la Cámara  
Alianza Verde

Antonio Sanguino  
Senador de la República  
Alianza Verde

María José Pizarro

Abel Jaramillo

Iván Cepeda

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL**

El día 24 de julio del año 2019 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 073 con su correspondiente exposición de motivos, suscrito por los honorables Senadores *Angélica Lozano*, *Antonio Sanguino* y honorables Representantes *María José Pizarro*, *Abel Jaramillo*, Honorable Senador *Iván Cepeda* y otras firmas.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 693 - Viernes, 2 de agosto de 2019	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA	<b>Págs.</b>
Proyecto de ley Estatutaria número 072 de 2019 Cámara, por la cual se crean los Consejos Ambientales Municipales, se modifica la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones.....	1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 073 de 2019 Cámara, por medio de la cual se dictan medidas para la gobernanza, protección y sostenibilidad del Territorio Marino-Costero, se crean mecanismos de financiación y se dictan otras disposiciones.....	15