REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXIV - Nº 577 Bogotá, D. C., jueves, 6 de agosto de 2015 EDICIÓN DE 28- 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 ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 055 DE 2015 CÁMARA

por el cual se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital.

Bogotá, D. C., 4 de agosto de 2015

Doctor

HUMBERTO MANTILLA

Secretario General

Cámara de Representantes

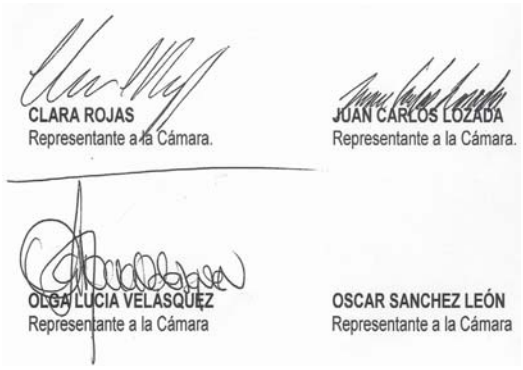
La ciudad

Respetado doctor:

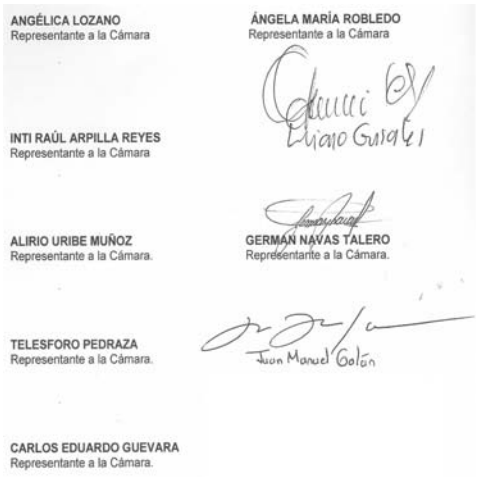
En atención a lo dispuesto en el artículo 375 de la Constitución Política de 1991, al artículo 223 de la Ley 5ª de 1992, los Representantes a la Cámara abajo firmantes, presentamos el Proyecto de Acto Legislativo número 055 de 2015 Cámara, *por el cual se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital*, para el respectivo reparto a la Comisión.

Agradecemos su atención.

Cordialmente,







PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 055 DE 2015

por el cual se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 323 de la Constitución Nacional el cual quedará así:

Artículo 323. El Concejo Distrital se compondrá de cuarenta y cinco (45) concejales. En cada una de las localidades habrá una junta administradora elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el concejo distrital, atendida la población respectiva.

El alcalde mayor será elegido para un período de cuatro años, por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos con las formalidades que determine la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que solo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado Alcalde Mayor quien obtenga el mayor número de votos, en la segunda vuelta.

La elección de Alcalde Mayor, de Concejales Distritales y de Ediles se hará en un mismo día por períodos de cuatro (4) años y el Alcalde no podrá ser reelegido para el período siguiente.

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde mayor para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el Presidente de la República designará alcalde mayor para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido.

Los alcaldes locales serán designados por el Alcalde Mayor de terna enviada por la correspondiente junta administradora.

En los casos taxativamente señalados por la ley, el Presidente de la República suspenderá o destituirá al Alcalde Mayor.

Los Concejales y los ediles no podrán hacer parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas.

Artículo 2°. *Vigencia*. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

CLARA ROJAS
Representante a la Cámara.

JUAN CARLOS LOZADA
Representante a la Cámara.

OLGA LUCIA VELASQUEZ
Representante a la Cámara

OSCAR SANCHEZ LEÓN
Representante a la Cámara

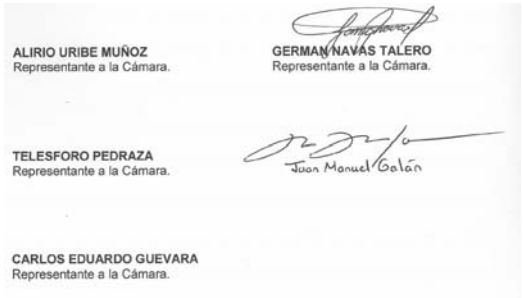
RODRIGO LARA
Representante a la Cámara.

BETTY ZORRO
Representante a la Cámara.

EFRAÍN ANTONIO TORRES
Representante a la Cámara.

CARLOS CORREA MOJICA
Representante a la Cámara.





EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Qué es la democracia

El Instituto Federal Electoral ha dicho que el principio constitutivo de la democracia es el de la soberanía popular, esto quiere decir que la soberanía radica directamente en el pueblo[1]. Para que funcione la democracia donde sea el pueblo el que lleve la voz cantante, se hace indispensable para esto que el pueblo sea relativamente homogéneo y lo bastante capacitado y económicamente solvente como para gobernarse a sí mismo[2].

Pero para que esto suceda, uno de los principales desafíos es el de las promesas que no se han podido cumplir porque los obstáculos materiales existentes son técnicos y políticos. Afectando la legitimidad de la democracia, aun sin ignorar qué criterio legitimador es el consenso social que se evidencia mediante las elecciones[3].

"La democracia moderna es un conjunto de procedimientos encargados de hacer viable el principio fundamental de la soberanía popular, el gobierno del pueblo por el pueblo. Se trata, por ende, de una democracia política, en la medida en que es básicamente un método para formar gobiernos y legitimar sus políti-

1 Salazar, Luis y Woldenberg, José, *Valores y principios de la democracia*. Cuadernos de divulgación del IFE.

2 Centro Gumilla. Parafraseando a Toquenville. http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/El%20Proceso%20Constituyente%20para%20una%20Democracia%20Popular.pdf

3 Cesáreo, RODRÍGUEZ-AGUILERA DE PRAT. *Norberto Bobbio y el futuro de la democracia*. Universitat de Barcelona. Working Paper n.125. Barcelona, 1997.

cas. Se trata de una democracia formal, porque como método es independiente de los contenidos sustanciales, es decir, de las políticas y programas concretos que las diversas fuerzas políticas promuevan. Y se trata, además, de una democracia representativa, por cuanto la legitimidad de dichos gobiernos y políticas debe expresar la voluntad de los ciudadanos o, por lo menos, contar con el consenso explícito de los mismos"[4].

En este sentido, es pertinente mencionar desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional, lo referente a la democracia representativa y las mayorías.

La democracia representativa y participativa

Sentencia C-145/94, Magistrado Alejandro Martínez Caballero.

"Conforme al principio hermenéutico del efecto útil de las normas constitucionales, según el cual siempre debe preferirse aquella interpretación que confiere pleno efecto a las cláusulas de la Carta puesto que no debe suponerse que las disposiciones constitucionales son superfluas o no obedecen a un designio del Constituyente, resulta claro para la Corte Constitucional que las funciones electorales que deben ser objeto de regulación mediante ley estatutaria van más allá de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana (C.P. artículo 152 literal d) o de la regulación de los derechos de participación de las personas y de los procedimientos y recursos para su protección. La Constitución confiere a los ciudadanos el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político; se trata pues de derechos fundamentales que deben ser respetados y garantizados por el Estado".

Sentencia C-644/04, Magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil.

"En la Constitución Política de 1991, el pueblo soberano decidió convalidar el voto de confianza entregado a la democracia. Precisamente, tanto en el preámbulo como en varios de sus artículos se hace alusión a la adopción del Estado Social de Derecho y la democracia como el régimen político de nuestra organización estatal, lo que no sólo tiene un efecto político, sino también en el campo social, económico, ecológico y cultural. Por ello, esta Corporación ha reconocido que la democracia, en nuestro ordenamiento constitucional, tiene una vocación universal y expansiva, alrededor del pluralismo y la participación, como condiciones esenciales para su eficacia".

Mayorías

La Sentencia C-252/10, Jorge Iván Palacio Palacio respecto a las mayorías considera:

"La Corte ha denotado la importancia que reviste el principio democrático al señalar que constituye un valor fundante y fin esencial, el principio de mayor trascendencia institucional, la directriz que rige el ordenamiento en su conjunto y la columna vertebral de la Constitución por cuanto garantiza y asegura que los individuos y ciudadanos puedan participar de manera permanente en los procesos decisorios y de poder político y social que repercutirá de manera significativa en el rumbo de la vida institucional, el desarrollo personal y la propia comunidad".

Universal y expansivo

Principio democrático que en voces de la Corte reviste un carácter universal y expansivo. Es universal "en la medida que compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social". Y es expansivo por cuanto "su dinámica lejos de ignorar el conflicto social, lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción". (Sentencia C-252/10).

"Atendiendo a la filosofía que inspira el principio democrático, ha de precisarse que, para que este se entienda agotado, los actos decisorios o de poder que regularmente se expresan a través de la ley y de aquellas decisiones que corresponde adoptar a las corporaciones públicas territoriales de elección popular (asambleas, concejos y juntas administradoras locales), deben ser, en todos los casos, el resultado de la expresión de la voluntad soberana que emerge de un proceso en el que se garantice: el pluralismo, es decir, el derecho de todas las corrientes de pensamiento que detentan la representación popular, a ser escuchados y sus opiniones debatidas; la participación, esto es, el derecho de los ciudadanos a intervenir en las deliberaciones y decisiones cuando les asista interés o puedan resultar afectados con ellas; el principio de las mayorías, entendido como el derecho de unos y otros a que las decisiones sean adoptadas por quienes sumen el mayor número de votos en torno a una misma posición, habiéndose permitido previamente la participación de las minorías; y la publicidad, o sea la posibilidad de que el asunto a debatir sea conocido en detalle por los interesados y por los propios miembros de las corporaciones públicas, incluso, con anterioridad a la iniciación de los debates". (Sentencia C-252/10).

Norberto Bobbio considera a las mayorías como el pilar fundamental de la democracia y la define como el conjunto de reglas procesales de las que la principal, pero no la única, es la mayoría[5].

Participación ciudadana

La participación ciudadana constituye un principio fundamental "que ilumina todo el actuar social y colectivo en el Estado social de derecho y que en relación con el régimen constitucional anterior, persigue un incremento histórico cuantitativo y cualitativo de las oportunidades de los ciudadanos de tomar parte en los asuntos que comprometen los intereses generales. Por ello mismo, mirada desde el punto de vista del ciudadano, la participación democrática es un derecho deber, toda vez que le concede la facultad y a la vez la responsabilidad de hacerse presente en la dinámica social que involucra intereses colectivos". Para la Corte, la democracia participativa representa la adopción de decisiones de interés nacional que esté precedida de

4 Ibíd.

5 Bobbio Norberto. (1994), *El Futuro de la Democracia*. Fondo de Cultura Económica. México, pág. 19.

espacios para la deliberación social que promueva la exposición de razones reflexivas.

La Sentencia C-041 de 2004, con ponencia de la Magistrada Clara Inés Vargas Hernández, consideró lo siguiente:

"En efecto, siguiendo la valiosa doctrina sentada recientemente por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en su obra 'Diccionario Electoral', el término 'elecciones' presenta un sentido neutro o técnico y otro ontológico. El primero alude a una técnica de designación de representantes, no siendo procedente introducir distinciones sobre los fundamentos en que se basan los sistemas electorales, las normas que regulan su verificación y las modalidades que tiene su materialización. La segunda acepción se apoya en vincular el acto de elegir con la existencia real de la posibilidad que el elector tiene de optar libremente entre ofertas políticas diferentes y con la vigencia efectiva de normas jurídicas que garanticen el disfrute de los derechos políticos. En tal sentido, concluye el Instituto, se da una confluencia entre los conceptos técnico y ontológico de 'elección', al definírsela como método democrático para designar a los representantes del pueblo"[6].

ANTECEDENTES

El 6 de agosto del año 2013 los congresistas Juan Francisco Lozano Ramírez, Liliana María Rendón Roldán, Édgar Espíndola Niño, Juan Fernando Cristo Bustos, Félix José Valera Ibáñez, Carlos Emiro Barriga Peñaranda, Guillermo García Realpe, Eduardo José Castañeda Murillo, José Alfredo Gnecco Zuleta, Raymundo Elías Méndez Bechara presentaron el proyecto de acto Legislativo 05 de 2013, publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 783 de 2013, el cual pretendía incluir en la Constitución Política la segunda vuelta para la elección del acalde mayor del Distrito Capital.

El proyecto de ley fue modificado en el sentido de adicionar la segunda vuelta para la elección de Alcaldes en las capitales de departamento y en el Distrito Capital.

El proyecto fue archivado en Comisión Primera de Senado.

El 13 de marzo de 2013 Juan Francisco Lozano Ramírez, Roy Leonardo Barreras Montealegre, Augusto Posada Sánchez, Armando Alberto Benedetti Villaneda, Simón Gaviria Muñoz, Gilma Jiménez Gómez, Germán Varón Cotrino, Carlos Emiro Barriga Peñaranda, Ángel Custodio Cabrera Báez, Juan Carlos Martínez Gutiérrez, Hugo Orlando Velásquez Jaramillo, Jaime Buenahora Febres y Francisco Alfonso Pareja González presentaron el proyecto de Acto Legislativo 019 de 2013, el cual pretendía por el cual se establece la segunda vuelta para la elección de alcaldes en los distritos o municipios con más de un millón de habitantes.

JUSTIFICACIÓN

La importancia de la segunda vuelta radica, no solo en el aumento de la participación del ciudadano al elegir su candidato, sino que garantiza la legitimidad y la gobernabilidad de las instituciones políticas.

"…como lo ha demostrado reiteradamente la práctica política, cuando un alcalde de una gran ciudad es elegido con el voto favorable de un porcentaje relativamente bajo de ciudadanos, su gestión enfrenta severas dificultades; la ciudadanía no se siente representada por el alcalde, no se siente convocada por su gobierno, ni se siente interpretada en sus decisiones.

En Colombia la abstención ha rondado por el 50% de los electores. Si en una determinada campaña en una ciudad grande compiten 7 u 8 candidatos, es posible y probable que el ganador obtenga cerca del 30% de los votos válidos. En esas condiciones el nuevo alcalde tendría que gobernar habiendo contado con el respaldo efectivo de, escasamente, el 15% de los ciudadanos aptos para votar o dicho de otra manera, de cada 100 ciudadanos aptos para votar, 85 no votaron por el ganador. De entrada el mandatario recién elegido enfrenta una crisis de apoyo popular. Eso es peligroso, inconveniente y dañino y este proyecto se presenta para superar ese problema político tan peligroso para la buena marcha de las grandes ciudades". Incluso, desde la perspectiva del control ciudadano es altamente riesgoso el esquema actual. ¿Cómo puede la ciudadanía llamar a cuentas a un gobernante si no participó en su elección? y, por otra parte, aumenta la fragilidad de los gobernantes frente a eventuales revocatorias y movilizaciones adversas. Si solo el 15% de los votantes aptos acompañó al alcalde elegido, en un principio, sus políticas, planes, programas y proyectos solo serán respaldadas por ese 15% y el 85% restante será más propenso a oponerse, a bloquear la ejecución de sus políticas, e incluso a revocar su mandato"[7].

	ALCALDÍA DE BOGOTÁ		**PRESIDENCIALES**	
	2003		2002	
Candidato 1	97.466	48,30%	5.862.655	53,05%
Candidato 2	681.830	41,30%	3.514.779	31,80%
Diferencia	115.636	7,00%	2.347.876	21,24%

Información tomada de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Para las elecciones presidenciales del año 2002 en la primera vuelta el candidato 1 se impuso sobre el candidato 2 con una diferencia del 21,24% o 2.347.876 votos, mientras que para las elecciones a la alcaldía de Bogotá del año 2003 el candidato 1 se impuso sobre el candidato 2 con una diferencia del 7% o 115.636 votos.

	ALCALDÍA DE BOGOTÁ		**PRESIDENCIALES**	
	2007		2006	
Candidato 1	920.013	45,29%	7.397.835	62,35%
Candidato 2	591.373	29,11%	2.613.157	22,03%
Diferencia	328.640	16,18%	4.784.678	40,33%

Información tomada de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Para las elecciones Presidenciales del año 2006 en la primera vuelta el candidato 1 se impuso sobre el can-

6 Instituto Interamericano de Derechos Humanos, ob. cit., p. 1206.

7 ***Gaceta del Congreso*** número 107 de 2013; Proyecto de Acto Legislativo número 19 de 2013 Senado, *por el cual se establece la segunda vuelta para la elección de alcaldes en los distritos o municipios con más de un millón de habitantes.* Imprenta Nacional.

didato 2 con una diferencia del 40.33% o 4.784.678 votos, mientras que para las elecciones a la alcaldía de Bogotá del año 2007 el candidato 1 se impuso sobre el candidato 2 con una diferencia del 16% o 328.640 votos.

	ALCALDÍA DE BOGOTÁ		PRESIDENCIALES	
	2011		2010	
Candidato 1	723.157	32,23%	6.802.043	46,68%
Candidato 2	560.590	24,98%	3.134.222	21,51%
Diferencia	162.567	7,24%	3.667.821	25,17%

Información tomada de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Para las elecciones presidenciales del año 2010 en la primera vuelta el candidato 1 se impuso sobre el candidato 2 con una diferencia del 25,17% o 3.667.821 votos, mientras que para las elecciones a la alcaldía de Bogotá del año 2011 el candidato 1 se impuso sobre el candidato 2 con una diferencia del 7.24% o 162.567 votos.

	PRESIDENCIALES	
	2014	
Candidato 1	3.769.000	29,28%
Candidato 2	3.310.794	25,72%
DIFERENCIA	458.206	3,56%

Para las elecciones presidenciales del año 2014 en la primera vuelta el candidato 1 se impuso sobre el candidato 2 con una diferencia del 3,56% o 458.206 votos. Estas elecciones estuvieron enmarcadas en los temas de paz y la mesa de negociación en La Habana, Cuba.

De lo anterior se puede inferir que la diferencia entre los candidatos que han salido electos como alcaldes de Bogotá, frente a los segundos candidatos durante las últimas 3 elecciones, es una diferencia promedio del 10,14%.

Por otro lado "la relevancia de la segunda vuelta radica no solo en el aumento de la reflexión del ciudadano, sino que determina la legitimidad y la gobernabilidad de las instituciones políticas. Como están hoy las normas vigentes, un Alcalde llega a ocupar el cargo con un porcentaje relativamente pequeño de votantes frente a los que podrían sufragar por él, y esto limita su capacidad de acción y lo obliga a buscar coaliciones con partidos y movimientos políticos que combatieron su programa y sus planes de Gobierno"[8].

Año	Candidato	Votos Recibidos	Porcentaje	Votos Válidos	Potencial de sufragantes
2011	Gustavo Francisco Petro Urrego	723,157	32,22%	2,244,025	4,904,572
2007	Samuel Moreno Rojas	920,013	43,94%	2,031,526	4,378,026
2003	Luis Eduardo Garzón	797,466	46,29%	1,650,792	3,922,818

Registraduría Nacional del Estado Civil.

Como se observa en la tabla anterior, para las elecciones del año 2011 en Bogotá, el actual Alcalde Gustavo Petro obtuvo el 32 por ciento de los votos válidos, los cuales equivalen a 723.157 votos de los 2.244,025.

Importancia del Distrito Capital de Bogotá

MUNICIPIO	POBLACIÓN[9]	%	PIB (2012)[10]	%	PIB PER CÁPITA	EXTENSIÓN (Km^2)
Bogotá, D. C.	7.878.783	16,34%	140.300	21,12%	17.807	1.587
Medellín	2.464.322	5,11%	37.200	5,60%	15.095	381
Cali	2.369.821	4,92%	31.000	4,67%	13.081	564
Barranquilla	1.218.475	2,53%	12.222	1,84%	10.031	166
Cartagena	1.001.755	2,08%	11.705	1,76%	11.684	572
Colombia	**48.203.405**		637.727			

Elaboración propia.

A esto se suma la importancia que reviste el Distrito Capital, para el país, representando aproximadamente el 16% de la población nacional, superando por 3 la población de Medellín y Cali, y por 7 la de Barranquilla y Cartagena. Así mismo, aporta el 21.12% del PIB superando significativamente el aporte de las demás ciudades con más de un millón de habitantes, al punto que sumando el aporte al PIB de Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena solamente se acercan a un poco más de la mitad del generado por la Capital de la República. Territorialmente hablando Bogotá posee una extensión de 1.587 km^2, representando casi la misma área que el de Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena acumulados.

Por lo anterior y en aras de garantizar mayor gobernabilidad, se hace necesario implementar la segunda vuelta para alcalde mayor del Distrito Capital, adoptando el mismo mecanismo que se utiliza para las elecciones de Presidente de la República, por tanto presentamos a consideración el presente Acto Legislativo que tiene por objeto implementar dicha reforma a partir de las elecciones del año 2019.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 4 de agosto del año 2015 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 055 con su correspondiente exposición de motivos por la honorable Representante *Clara Rojas*, honorable Senador *Juan Manuel Galán,* honorable Representante *Olga Velásquez* y otros honorables Representantes.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

8 ***Gaceta del Congreso*** número 175 de 2013; Proyecto de Acto Legislativo número 19 de 2013 Senado, *por el cual se establece la segunda vuelta para la elección de alcaldes en los distritos o municipios con más de un millón de habitantes.* Imprenta Nacional.

9 Proyecciones DANE

10 Datos sacados del DANE, en Millones

TEXTO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 058 DE 2015 CÁMARA

por el cual se modifica el artículo 90 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 90 de la Constitución quedará así:

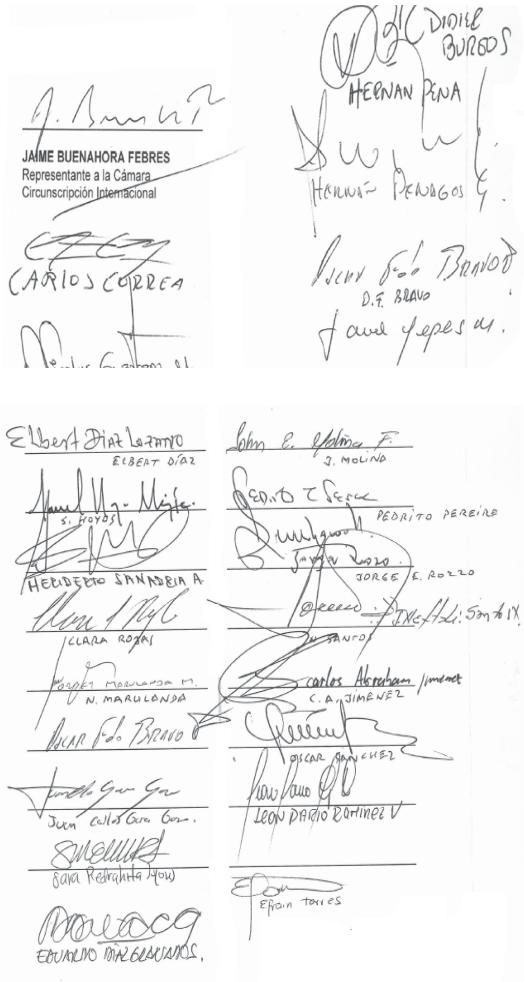
Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra este.

La ley podrá establecer los eventos en que la responsabilidad del Estado esté limitada, excluida o condicionada.

Artículo 2°. Este acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Congresistas,



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Objeto y contenido del proyecto de acto legislativo

El presente proyecto de acto legislativo tiene por objeto reformar el artículo 90 de la Constitución Política de Colombia con el fin de que sea posible reglamentar en virtud de la ley las diferentes tipologías del daño causado por el Estado cuando estas sean objeto de fijación *arbitrio iuris*, así como sus montos, condiciones y límites para la responsabilidad estatal.

Así mismo, el proyecto busca fortalecer la acción de repetición con el propósito de proporcionarle al Estado herramientas suficientes y adecuadas para detener el desangre de las finanzas públicas debido a la carencia de una apropiada defensa jurídica de sus intereses, y a la rampante corrupción que se halla enquistada en los diferentes estamentos del mismo, fenómenos que han provocado que este tema se haya convertido en una vena abierta, en detrimento de los recursos públicos, es decir, en perjuicio de los recursos que nos pertenecen a todos.

La propuesta se puede apreciar en el siguiente cuadro comparativo:

Texto vigente en la Constitución, y texto propuesto en el proyecto de acto legislativo

TEXTO CONSTITUCIONAL	TEXTO PROPUESTO EN PROYECTO
Artículo 90 de la Constitución Política "**Artículo 90.** El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra este".	**Artículo 1°.** El artículo 90 de la Constitución quedará así: "**Artículo 90.** El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra este. *La ley podrá establecer los eventos en que la responsabilidad del Estado esté limitada, excluida o condicionada".*

2. Justificación de la iniciativa

Es notoria la necesidad de establecer criterios reguladores que le permitan al Estado colombiano controlar deficiencias institucionales y problemas concretos de la cotidianidad. Se trata de ajustar el artículo 90 a las características propias del Estado social de derecho, en el cual el interés general constituye la razón de ser del funcionamiento del Estado y, por lo mismo, de todas sus políticas públicas. En la actualidad, son miles los casos en los cuales, con base en demandas contra el Estado, se obtienen inmensos beneficios individuales, desproporcionados e injustos. Aun en los casos en los cuales el daño producido por el Estado y sus agentes es real, y la indemnización debe operar, la manera como vía jurisprudencial se regulan las tipologías de daño y sus montos, resulta en extremo onerosa y perjudicial para las arcas públicas, evidentemente en contra del interés general del Estado, o de la inmensa mayoría del cuerpo ciudadano.

Para solucionar dicha problemática, lo primero que se requiere es modificar el artículo 90 de la Constitución Política, dejándole a la ley la reglamentación de esta problemática. Será entonces el legislador quien regule las tipologías de daño, sus montos, condiciones y limitaciones. Algunos juristas, por ejemplo, estiman prudente establecer como indemnización o reparación a los daños extrapatrimoniales, el pago de un solo valor que incluya todos los daños no susceptibles de cuantificación en dinero, valga decir, el daño moral, el daño fisiológico, el daño causado a la vida de relación, o al proyecto de vida. De esta forma, consideran, se evitaría la duplicidad de indemnizaciones.

Es claro que con el presente proyecto de acto legislativo se pretenden limitar, con su posterior desarrollo legislativo, las indemnizaciones por la responsabilidad del Estado, evitando así cobros exorbitantes e injustificados, como se ha venido presentando hasta la fecha y, al propio tiempo, fortalecer la institución de la acción de repetición con la que se pondría coto a la corrupción y desidia de los funcionarios públicos que manejan los intereses y los recursos estatales.

Nuestro criterio es defendido por varios tratadistas, tal como lo hace Martín Bermúdez, cuando refiere que las indemnizaciones estatales se deben ajustar a *un concepto* y por lo tanto a *una sola indemnización* el resarcimiento por daños inmateriales. Con ello se evitaría la *duplicidad de indemnizaciones* y se limitaría la tendencia jurisprudencial de reconocer *perjuicios distintos* que obedecen a distintas *facetas* del daño extrapatrimonial (daño a la vida de relación, al proyecto de vida, daño estético, alteración de las condiciones de existencia).

Y es contundente la potestad que tiene el legislador para realizar esto, reafirmada entre otras en las Sentencias C-916 de 2002, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-1008/10 M. P. Luis Ernesto Vargas Silva de la Corte Constitucional, en la que precisan que el legislador:

C-916 de 2002.

"Al definir el alcance de la 'reparación integral' puede determinar cuáles daños deben ser tenidos en cuenta, y en esa medida incluir como parte de la reparación integral los daños materiales directos, el lucro cesante, las oportunidades perdidas, así como los perjuicios morales, tales como el dolor o el miedo sufridos por las víctimas, los perjuicios estéticos o los daños a la reputación de las personas, o también los llamados daños punitivos, dentro de límites razonables. Puede también el legislador fijar reglas especiales para su cuantificación y criterios para reducir los riesgos de arbitrariedad del juez. Estos criterios pueden ser de diverso tipo. Por ejemplo, pueden consistir en parámetros que orienten al juez, en límites variables para ciertos perjuicios en razón a lo probado dentro del proceso para otra clase de perjuicios, o en topes fijos razonables y proporcionados".

En el mismo sentido, esta alta Corte a través de la Sentencia C-1008/10 manifiesta:

C-1008/10.

"La Carta Política no precisa cuáles daños deben ser reparados, ni la forma en que deben ser cuantificados, para que se entienda que ha habido una indemnización integral. Tampoco prohíbe que se indemnice cierto tipo de daños. Se limita a reconocer que las víctimas y perjudicados por un hecho punible tienen derecho a la reparación, mediante "la indemnización de los prejuicios ocasionados por el delito" (artículo 250, numeral 1, C. P.).

Por lo anterior, el legislador, al definir el alcance de la "reparación integral" puede determinar cuáles daños deben ser tenidos en cuenta, y en esa medida incluir como parte de la reparación integral los daños materiales directos, el lucro cesante, las oportunidades perdidas, así como los perjuicios morales, tales como el dolor o el miedo sufridos por las víctimas, los perjuicios estéticos o los daños a la reputación de las personas, o también los llamados daños punitivos, dentro de límites razonables. Puede también el legislador fijar reglas especiales para su cuantificación y criterios para reducir los riesgos de arbitrariedad del juez. Estos criterios pueden ser de diverso tipo. Por ejemplo, pueden consistir en parámetros que orienten al juez, en límites variables para ciertos perjuicios en razón a lo probado dentro del proceso para otra clase de perjuicios, o en topes fijos razonables y proporcionados"].

Este criterio fue reiterado, también en materia extracontractual, a propósito de una sentencia proferida en relación con la expresión *"reparación integral"* contenida en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998, respecto de la responsabilidad estatal. No obstante que sobre esta específica acusación se produjo fallo inhibitorio, la Corte ratificó que:

"(…) Si como lo ha sostenido la Corte, ***el derecho a la reparación es un derecho regulable y materia de configuración legislativa****, el escenario adecuado para debatir sobre la forma como tiene que aplicarse el sistema de reparación a favor de las víctimas y afectados es el Congreso de la República y no la Corte Constitucional.*

(…)

El artículo 90 de la Carta Política, con base en este proyecto de acto legislativo, señalaría un régimen objetivo de la responsabilidad del Estado, dándole la potestad al legislador para limitarla y, por ende, regímenes subjetivos que abarcan principios de reparación integral no tendrían cabida, debido a que no tendría justificación.

El legislador quedaría habilitado para establecer que como daños de carácter extrapatrimonial, se pague un solo valor que incluya todos los daños no susceptibles de cuantificación en dinero, evitando la duplicidad de las indemnizaciones.

Ya habrá tiempo suficiente para la discusión y debate del proyecto de ley que atienda la reglamentación de esta materia. Pero se esperaría que la indemnización estuviere dirigida hacia las víctimas directas cuando se afectare su integridad física y síquica, y respecto de las indirectas a los eventos de muerte de una persona y de incapacidad total y permanente de la víctima directa. Lo que suprimiría la posibilidad de reclamar daños morales por transmisión o *iure hereditario*.

Con una ley basada en la defensa del Estado social de derecho y en el principio rector del Interés General, las personas que tendrían derecho a esta indemnización serían solo: i) la víctima directa del daño, ii) sus padres, iii) sus hijos, iv) su cónyuge o compañera permanente. De este modo se restringe la posibilidad de reclamar

daños para los hermanos, abuelos, suegros y otros familiares o amigos de la víctima.

Si observamos lo que ocurre en el derecho laboral privado encontramos que existen límites precisos a las indemnizaciones por casos como el despido sin justa causa, tal como se ha establecido en el artículo 64 del Código Sustantivo del Trabajo, que fue reformado por el artículo 28 de la Ley 789 de 2002, en relación con la indemnización de perjuicios causados con la terminación del contrato, lo que eventualmente comprende el lucro cesante (ingresos dejados de percibir por la terminación del contrato) y el daño emergente (perjuicio ocasionado por la terminación del contrato). Para ilustrar lo anterior obsérvese la siguiente tabla:

TABLA DE INDEMNIZACIÓN A CARGO DEL EMPLEADOR POR

TERMINACIÓN UNILATERAL DEL CONTRATO

SIN JUSTA CAUSA EN EL DERECHO LABORAL PRIVADO

(Art. 64 C. S. T. reformado por la Ley 789 de 2002 art. 28)

Trabajadores que devenguen menos de diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes	1. Hasta un (1) año de servicio = 30 días de salario.
	2. Más de un año de servicio = treinta 30 días de salario por el primer año y veinte (20) adicionales por cada a año y proporcionalmente por fracción.
Trabajadores con diez (10) o más smmlv	1. Hasta un (1) año de servicio = 20 días de salario.
	2. Más de un (1) año = veinte (20) días de salario por el primer año y quince (15) adicionales por cada año y proporcionalmente por fracción de año.
En los contratos a término fijo.	El valor de los salarios correspondientes al tiempo que faltare para cumplir el plazo estipulado en el contrato.
En los contratos por la duración del término de la labor contratada	La indemnización corresponderá al tiempo que falte para la finalización de la obra o labor, sin que en ningún caso sea inferior a 15 días.
Trabajadores con más de (10) años de servicio el 27 de diciembre/02, se rigen por el artículo 6° de la Ley 50 de 1990.	

Si una persona lleva más de diez años trabajando en la compañía con contrato a término indefinido, se seguirá aplicando la tabla vigente.

Si la persona lleva nueve años de servicio, devenga menos de diez salarios mínimos y es despedido sin justa causa, le deben pagar 30 días por el primer año y 20 por los ocho siguientes. En total, 190.

Y si usted lleva nueve años de servicio, devenga más de diez salarios mínimos y es despedido sin justa causa, le deben pagar 20 días por el primer año y 15 por los ocho siguientes. En total, 140.

Como se aprecia claramente, existen límites y tarifas preestablecidas en el derecho laboral privado, diferenciándose así del derecho laboral público, en el cual si un trabajador es declarado insubsistente y presenta una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, la cual se demora en resolver varios años y resulta vencedor del pleito, el Estado tiene la obligación de pagarle la totalidad de los salarios dejados de percibir hasta el momento de su reintegro, por lo que resulta cancelando los salarios de la persona que reemplazó al despedido, así como los de este, causándose un evidente detrimento patrimonial a pesar de lo reglado en la Ley 909 de 2004 (regula el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública).

Lo mismo ocurre en las licitaciones de ingeniería que realiza el Estado, cuando el licitante perdedor no está de acuerdo con la adjudicación y decide demandar al Estado por este hecho. En caso de prosperar su demanda, el Estado se ve obligado no solo a cancelar el valor de la obra al adjudicado, sino también al perdedor de la licitación que por vía judicial logra el pago de una obra, por concepto de los ingresos que esperaba percibir, que ya fue realizada por otra persona y cuyos costos también habían sido ya pagados. Como quien dice, la obra se paga dos veces: a quien la hizo, y a quien según el fallo judicial correspondía hacerla. Por otro lado, tenemos que recordar lo que establece la Ley 1448 de 2011 en relación con la reparación a las víctimas del conflicto armado, como quiera que se ordene al Consejo de Estado que las indemnizaciones que les otorgue deben atenerse a la responsabilidad fiscal y al carácter transicional de las medidas.

Si a las víctimas del conflicto, sujetos en extrema vulnerabilidad, se les imponen límites en las reclamaciones que hagan al Estado, no se entendería que los demás ciudadanos pudieren "aprovecharse" sin limitación alguna de los recursos menguados del Estado, los cuales pertenecen a todos los colombianos.

Otro aspecto que llama la atención está relacionado con las inversiones extranjeras, toda vez que hay una sobreprotección en la que no existen límites protectores indemnizatorios, sino por el contrario, se les dan todas las ventajas sobre el Estado, como ocurre en el capítulo de Solución de Controversias del TLC firmado con EE. UU., así como las estipulaciones contempladas en casos de daños a la propiedad intelectual, que son extremadamente generosas con esos particulares extranjeros (Capítulo titulado: 'Solución de Controversias').

3. **Defensa jurídica del Estado colombiano**

Según el informe de gestión de 2014, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado reporta que a diciembre de 2014, el Sistema Único de Información Litigiosa del Estado contaba con 285 entidades públicas de orden nacional reportando información de 29 sectores administrativos. Para esa fecha en el sistema se encuentran registrados 393.851 procesos activos en contra de la nación por un valor de $226 billones en pretensiones, existiendo riesgo de perder $102 billones de estas pretensiones en los próximos diez años, de acuerdo con los cálculos estadísticos realizados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) [1].

El Estado colombiano presenta una tendencia creciente en los pagos de sentencias y conciliaciones desde

1 Informe de gestión de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado con corte a 31 de diciembre de 2014.

el año 2000 que, en términos generales, está explicada tanto por el aumento en la cantidad de procesos como por los montos de sus pretensiones, generando con ello un impacto fiscal altísimo en el Presupuesto General de la Nación, en el 2014 se alcanzó un pico para la nación del orden de $1.16 billones de pesos.

De acuerdo con los cálculos de la Dirección de Gestión de Información de la Agencia los desembolsos realizados por las entidades públicas de orden nacional han tenido un crecimiento exponencial del 495% entre el año 2000 y el 2013.

Para el año 2000 se cancelaron alrededor de $200.592 millones, para el 2013 el valor pagado fue superior a $993.739 millones. Tan solo entre el 2011 y el 2012 los pagos realizados se incrementaron en un 40%2. En el 2014, la situación en materia de apropiación, adición y pagos ha sido de la siguiente manera: la apropiación inicial para el rubro de sentencias y conciliaciones para el año en curso fue de $1.06 billones, evidenciando un incremento de 12 puntos porcentuales con respecto a lo apropiado en 2013. Los cinco sectores de mayor apropiación de recursos para la vigencia son: Defensa y Policía ($687.726 millones), Fiscalía ($77.984 millones), Justicia y del Derecho ($57.548 millones), Hacienda ($36.777) y Organismos de Control ($27.794 millones). En agregado, estos cinco sectores son responsables del 83% del total presupuestado para el rubro.

En cuanto a la adición de presupuesto para los procesos contra la nación a diciembre 31 de 2014 se llegó a un monto de $194.812 millones. Los sectores que realizaron las mayores adiciones fueron: Defensa y Policía, 2 Políticas de descongestión de la justicia por parte del Gobierno Central 7 ($81.945 millones), Transporte ($27.939 millones), Hacienda ($16.839 millones) y Minas y Energía ($14.275 millones).

También se adicionaron recursos por $8.394 millones de pesos al DAS para el pago de sentencias y conciliaciones, debido a que al inicio del año no le asignaron presupuesto para este rubro. Es importante mencionar que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante el 2014 realizó adiciones por un total de $194.812 millones de pesos y unas deducciones de $96.815 millones de pesos para un neto de $97.997 millones de pesos[2].

La realidad que enfrentamos es, pues, más que dramática. A continuación se presentan algunos cuadros suministrados por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado:

En términos de pagos de demandas, a 31 de diciembre de 2014, los sectores que realizaron los mayores pagos por sentencias y conciliaciones fueron:

SECTOR	VALOR DE PAGOS (Pesos)
DEFENSA Y POLICIA	689.008.745.506
FISCALIA	75.832.932.762
JUSTICIA Y DEL DERECHO	44.688.151.378
HACIENDA	37.416.455.888
TRANSPORTE	32.476.818.956
RAMA JUDICIAL	25.497.709.852
MINAS Y ENERGIA	18.726.022.079
ORGANISMOS DE CONTROL	15.831.862.603
AGROPECUARIO	13.529.142.680

2 Informe de gestión de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado con corte a 31 de diciembre de 2014.



La ANDJE desde el año 2012 ha adelantado diferentes acciones para establecer con certeza el total de procesos en contra de la nación y el valor de sus pretensiones. Para diciembre 31 de 2014, 285 entidades del orden nacional reportan su actividad judicial en el Sistema Único de Información Litigiosa del Estado, comparando con 160 entidades que lo hacían a finales de 2011, incrementó al 78% en cobertura.

De acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2013-2023, el cálculo probabilístico realizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) estimó que las obligaciones contingentes por actividad litigiosa ascienden a $102 billones de pesos. El pasivo contingente presentó un incremento de 14,2% respecto a las estimaciones realizadas el año anterior.

4. **Fortalecimiento de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado**

Una tarea complementaria al presente proyecto de acto legislativo, pero fundamental para lograr eficiencia y efectividad frente a esta problemática, que tiene grandes implicaciones fiscales, consiste en fortalecer al máximo la Agencia para la Defensa Jurídica de la Nación, en el entendido que debe generarse un eficaz entrelazamiento con los niveles departamental y municipal, como quiera que el problema es general y cubre todo el sector público.

La Agencia para la Defensa Jurídica de la Nación requiere un gran soporte institucional: la figura de la Acción de Repetición. Este mecanismo debe ser revisado y adaptado a las condiciones sociológicas de Colombia, de forma que el Estado pueda repetir contra los funcionarios y servidores públicos que eventualmente fueren responsables de los daños extrapatrimoniales causados. La Ley 678 de 2001, que reglamentó la Acción de Repetición, ha resultado completamente ineficaz para recuperar el desangre presupuestal que significan los pagos por las indemnizaciones a las que son condenadas las instituciones estatales. En tanto esta ley sea ineficaz, solo se generarán más impunidad y mayor corrupción.

Los casos de corrupción que podríamos señalar son múltiples. Periódicamente, la opinión nacional recibe información de los medios de comunicación sobre algunas situaciones escandalosas e indignantes. Baste mencionar las diferentes publicaciones que han realizado los medios de comunicación para determinar y entender la dimensión del problema de manera recurrente:

Artículo del periódico *El Tiempo*

El 9 de octubre de 2011, el periódico *El Tiempo* publicó un artículo bajo el título *"Sentencias en Cúcuta, acosan a Ecopetrol" cuyo subtítulo decía: "829 em-*

pleados han ganado allí polémicas tutelas que pueden valer 1.3 billones de pesos. Exabogado de la petrolera y dos juzgados, tras los fallos". Ya en desarrollo de la noticia, se lee lo siguiente:

"… esta seguidilla de fallos contra Ecopetrol, condenada por violar derechos a la igualdad, el debido proceso, y la no renuncia de la pensión, ascienden a 55.000 millones. Pero, por comprometer pensiones futuras, pueden terminar valiendo 1.3 billones". La Procuraduría y Ecopetrol lograron, por fortuna, que la Corte Constitucional revise y tumbe alguno de los fallos.


Sentencias en Cúcuta acosan a Ecopetrol

829 empleados han ganado allí polémicas tutelas que pueden valer $ 1,3 billones. Ex abogado de la petrolera y 2 juzgados, tras varios fallos.

55

'Estamos dando la pelea'

Hablan abogados y jueces

Artículo de *El Tiempo*


debes saber

'Carrusel' de jueces, detrás de millonario desfalco en Invías

Fiscalía inició capturas de implicados en fallos irregulares que ordenaron el pago de más de $ 350.000 millones en indemnizaciones. Hay 37 jueces implicados y varios particulares.

La vena rota en Invías por demandas

13.931.791.245

Se repite el fraude

El Tiempo, fechado el 16 de noviembre de 2011, indica: "Carrusel de jueces tras millonario desfalco en Invías". Y punto seguido señala que la Fiscalía inició capturas de implicados en fallos irregulares que ordenaron el pago de más de $350.000 millones de pesos en indemnizaciones. Hay 37 jueces implicados y varios particulares. Cabe en este caso la expresión "¿y si la sal se corrompe…?", porque es increíble que parte del poder judicial, ese sector que representa la majestad de la justicia, sea cómplice fundamental de esa estafa al Estado. Estas circunstancias muestran la gravedad del problema.

Artículo de "*Portafolio*"

Con o sin razón, porque los fallos están pendientes, de la ola invernal hay demandas contra el Estado por 4.3 billones de pesos, según publicación de *Portafolio* de fecha 25 de junio de 2012. Por otro lado, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en la acción de grupo por la ruptura del canal del Dique, la Agencia lidera una mesa interinstitucional por medio de la cual se coordina la estrategia de defensa de las entidades que han sido demandadas. Los pleitos ascienden a $7.4 billones.


Economía

Demandas por ola invernal llegan a 4,3 billones de pesos

Balance Fiscal del Sector Público Consolidado

Otra deuda que crece

Artículo de *El Tiempo*

El 2 de noviembre de 2011 *El Tiempo* publicó un artículo de Sandra Morelli, entonces Contralora General de la República, bajo el título: 'Las demandas temerarias contra el Estado', el cual señalaba que con la creación de la Gerencia de la Defensa Judicial, como solución orgánica debía acompañarse de otras medidas complementarias, como la de excluir del principio de gratuidad de la justicia en procesos que no tengan relación directa y exclusiva con la protección de derechos constitucionales fundamentales, aquellos concernientes a los derechos de los padres o los menores, como la patria potestad, la custodia, etcétera; las denuncias penales de conductas contra el patrimonio económico que superan una determinada cuantía entre otras, imponerse reglas sobre la manera de cómo liquidar las condenas al Estado, se tasan los intereses teniendo en cuenta el monto a partir del cual se pueden iniciar o contabilizar intereses moratorios, su acumulación o no con los ordinarios, topes, etc. Se impone también gravar la cuantía de la condena imputable al lucro cesante, con los impuestos que ordinariamente se hubieran pagado por los respectivos arriendos o por retención en la fuente, en el caso de salarios.


Un freno necesario

Las demandas temerarias contra el Estado

Sandra Morelli

La defensa judicial técnica, aunada a otras medidas, contribuirá a contener por su la probi litigiosidad y a traducir las condenas en ingresos

Artículo de *El Espectador*

El Espectador, fechado el 4 de febrero de 2013 indica: "*que en el 2012, el año que se creó la Agencia*

Jurídica para la Defensa del Estado, una iniciativa positiva para atender y litigar en las múltiples demandas que contra la Nación se hacen, fue también cuando se llegó al pico del presupuesto gastado en las mismas: Un billón 106.000 millones de pesos, (...) las demandas se pierden más que antes y, al mismo tiempo, la Nación debe pagar cada día más plata. ¿Qué pasa? Adriana Guillén, Directora de la Agencia, es que en Colombia se tiene hoy en día una mayor conciencia de los derechos que asisten a la ciudadanía y de los mecanismos que se tienen a la mano para conseguirlos por las vías legales. De esa forma, existen más causas por la cuales luchar, y resulta positivo que la ciudadanía despierte. Sin embargo, no podemos olvidar que muchas de esas demandas se hacen por parte del o que la sociología del derecho ha llamado "litigantes frecuentes", cuyas acciones muchas veces solo logran congestionar el sistema. Estas circunstancias muestran la gravedad del problema.



EL TIEMPO EDITOR

DOSIS MÍNIMA

"¿Qué es el amor? Es la locura de la amistad".

"Sólo hay una avaricia honrosa: la de las palabras".

"Querer olvidar a alguien significa pensar en él".

Opinión

Las demandas al Estado

EL AÑO PASADO, EL MISMO EN EL que se creó la Agencia Jurídica para la Defensa del Estado, una iniciativa positiva para atender y litigar en las múltiples demandas que contra la Nación se hacen, fue también cuando se llegó al pico del presupuesto gastado en las mismas: un billón 106.000 millones de pesos. Una cifra demasiado grande, que si siquiera cabe en la cabeza cuando uno la echa en viñetas rápido.

Martes 5 de febrero de 2013

Y es que ahora, el nuevo panorama que coincidan en un mismo año la creación de la Agencia encargada de defender al Estado y la plata que la nación que pagar la Nación por cuenta de las mismas causas judiciales. Sin embargo, ¿qué podemos decir de una alta institución recién creada? Primero, no debe dedicarse toda una compilación de las demandas, analizar las principales que adelanta la ciudadanía, las causas, las formas en las que el Estado, tan alto a un nivel de litigio, está fallando. Y no tarea fácil, ni mucho menos. Más cuando en Colombia existe –por parte y parte– una cultura jurídica tan particular, tomada a menudo como las desilusiones de las películas, que en muchos casos se dispara en contra de personas ignorantes que no conocen el alcance de sus actos.

La Agencia, en suma, no tiene la culpa. En primera medida, le que informa acerca de esta realidad nada alentadora el Estado se defiende por demandas que ascienden a la bicoca de 216 billones de pesos) es la Agencia misma, probablemente haciendo un ejercicio de autocrítica y conciencia que dentro de la gestión pública resulta ser muy promedio para poder avanzar en los otros procesos. Las demandas se pierden más que antes y, al mismo tiempo, la Nación debe pagar cada día más plata. ¿Qué pasa?

Lo primero, según Adriana Guillén, directora de la Agencia, es que en Colombia se tiene hoy en día una mayor conciencia de los derechos que asisten a la ciudadanía y de los mecanismos que se tienen a la mano para conseguirlos por las vías legales. De esa forma, existen más causas por las cuales luchar y resulta positivo que la ciudadanía despierte. Sin embargo, no podemos olvidar que muchas de esas demandas se hacen por parte de lo que la sociología del derecho ha llamado "litigantes frecuentes", cuyas acciones muchas veces solo logran congestionar el sistema.

En segunda medida, está el Estado. Su responsabilidad. No solamente se trata de conformar a un grupo de abogados para que "pasen" todas las demandas que se hacen contra la Nación, e intimidar a los litigantes con el nuevo Código Contencioso Administrativo, que los obliga, si pierden, a pagar la diferencia entre lo que pretendían obtener y lo que estuvieron en capacidad de probar. No. Se trata más bien de que el Estado se ponga las pilas a garantizar los derechos, los servicios públicos que la Constitución ordena, a contestar ¡gran dolor de cabeza en materia de tutelas! los derechos de petición que se levantan como pregunta. Estamos hablando de unas pequeñas batallas que nos ahorrarías mucho. No sólo en términos de administración de justicia, sino de plata.

La invención de la Agencia, así como las otras medidas legales que se han tomado, son respuestas necesarias pero insuficientes. En materia de fallos contra el Estado, no es va la plata más por la cultura jurídica. Si alguien se van, por ejemplo, en privaciones injustas de la libertad. Advierte además que hay en la aplicación de la detención preventiva por parte de los jueces. ¿Hasta

La invención de la Agencia, así como las otras medidas legales que se han tomado, son respuestas necesarias pero insuficientes".

Artículo de *El Tiempo*

LOS ABSURDOS ACCIDENTES QUE LE CUESTAN AL ESTADO $1.3 BILLONES

Por muertes y lesiones por huecos, falta de señalización y aludes, la nación enfrenta 1.442 pleitos, según artículo publicado por *El Tiempo* este martes 27 de agosto de 2014.

Con frecuencia los huecos en las vías provocan accidentes de motociclistas y de carros. Ocurren en carreteras y ciudades.

Las alcantarillas sin tapa, la mala señalización vial y de obras y el mal estado de calles y carreteras no solo están provocando tragedias, también millonarias demandas al Estado.

Un informe de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica señala que por accidentes que tienen origen en estos descuidos, entidades el Estado acumulan ya 1.442 procesos, que suman pretensiones por 1,3 billones de pesos. Este valor es equivalente a lo que le cuesta al Gobierno construir 30.000 casas de las que entrega a población vulnerable.

Otras demandas recurrentes tienen que ver con muertes, lesiones o daños materiales por la caída de tierra o inundaciones, como pasó en la ola invernal de hace 4 años. Por daños provocados por inundaciones los reclamos hoy superan los 77.500 millones de pesos, y por aludes de tierra las demandas son por 62.000 millones de pesos.

A esto se suman reclamos jurídicos por pérdidas económicas ocasionadas por cierres, imprevistos de vías, algo que es común en épocas de invierno. Además, demandas por la mala construcción de una carretera.

El Consejo de Estado, encargado de resolver en última instancia este tipo de demandas, se ha pronunciado en varios casos en favor de los demandantes.

Por ejemplo, ordenó al Invías pagar cerca de 150 millones de pesos a la esposa de un señor que murió cuando cayó un alud de tierra que sepultó su humilde casa sobre la vía panorámica, entre Pasto e Ipiales.

De acuerdo con la sentencia, de abril de este año, el Invías debía responder por qué "omitió las medidas de prevención necesarias, pues no hizo nada para contrarrestar las filtraciones de agua sobre el terreno afectado". Tampoco advirtió a los pobladores del riesgo.

El exmagistrado del Consejo de Estado, Mauricio Fajardo, dice que en un 30% de los casos que estudia ese tribunal corresponden a demandas contra el Estado por fallas en el servicio. "Si la administración pública actúa de forma descuidada, tiene que responder e indemnizar a quienes les causa daños", afirma incluso, el exmagistrado José Gregorio Hernández; señala que los más de 1.400 reclamos contra el Estado son pocos frente a la gran cantidad de daños causados por fallas de las entidades. "Los colombianos podrían reclamar más", anota.

Sobre el tema, Adriana Guillén, Directora de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica, reconoce que "el Estado tiene que mejorar en materia de prevención".



Artículo de *El Tiempo*

El 5 de febrero de 2013, el periódico *El Tiempo* publicó un artículo bajo el *Título "Una defensa integral de Estado",* en donde se decía: *sumado a factores como un aparato estatal de mayor envergadura y el que cada vez sean más los colombianos que conocen sus derechos tanto como la forma de hacerlos valer, hizo que a partir del 2003 comenzaran a crecer exponencialmente las erogaciones a cargo del presupuesto nacional para cumplir con fallos adversos.*



Una defensa integral del Estado

(…) Los ciudadanos no pueden seguir viendo al Estado como una piñata a la que se acude a la espera de lo que pueda caer. (…) Los servidores públicos, por su

parte, deben ser más conscientes de las consecuencias de sus actos, entender que sus errores u omisiones corren por cuenta del bolsillo de sus conciudadanos.

Este proyecto de acto legislativo es, en síntesis, el punto de partida para enfrentar integralmente ese problema, a través de la modificación del artículo 90 de la C. N., particularmente estableciendo el inciso que difiere a la ley la reglamentación de las tipologías de daño, así como los montos, condiciones y limitaciones, y complementariamente generando una actualización de la acción de repetición.

Este proyecto de acto legislativo es, se repite, el punto de inicio para poder controlar ese desenfrenado desangre económico que padece el Estado colombiano en la actualidad como consecuencia de miles de fallos en su contra, y de la débil institución que es hoy por hoy la acción de repetición.

En ningún momento, este proyecto de acto legislativo pretende desconocer el derecho a la indemnización por los daños extrapatrimoniales causados, cuando se prueba y resulta evidente la responsabilidad del Estado. No cabe duda: el Estado debe responder. Sencillamente, lo que pretende este proyecto de acto legislativo es una modificación constitucional para que el legislador regule de una manera dinámica, efectiva e integral la forma en el que el Estado indemnice y repare a las víctimas por los daños extrapatrimoniales que les hubiere causado, estableciendo tipologías de daño, así como montos, condiciones y limitaciones.

4. **Constitucionalidad**

Se trata de un proyecto de acto legislativo cuya iniciativa corresponde al Congreso de la Republica, de manera que formalmente este proyecto es conforme con la Constitución.

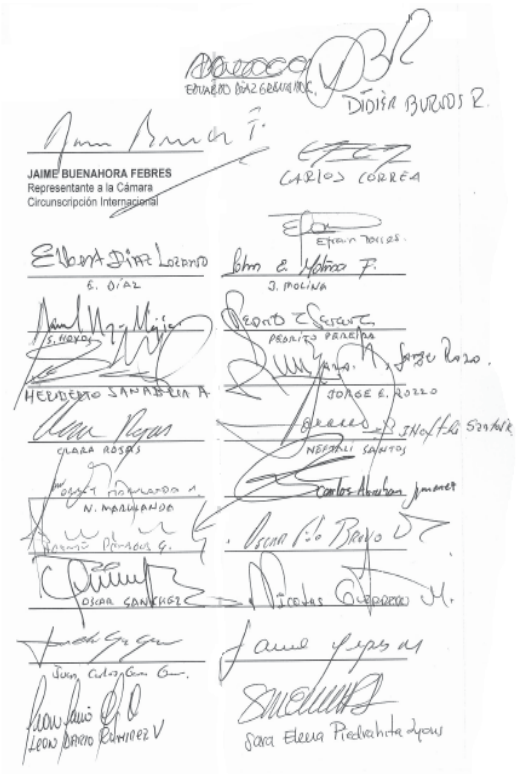
Ya sobre el fondo, el proyecto plantea una reforma constitucional puntual mediante la adición de un inciso al artículo 90 de la Constitución Política colombiana, por lo que, también desde este punto de vista el proyecto tiene sustento.

Con esta reforma, como quedó dicho, se materializan los principios constitucionales de solidaridad e igualdad, impulsados por el principio rector del interés general, para que a situaciones similares se les den soluciones de igual categoría.

5. **Conclusiones**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicitamos al honorable Congreso de la República dar trámite al presente proyecto de acto legislativo reformatorio de la Constitución, como una herramienta necesaria para reglamentar las diferentes tipologías del daño, sus montos cuando estas sean objeto de fijación *arbitrio iuris*, así como condiciones y límites para la responsabilidad estatal.

De los honorables Congresistas,



CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 5 de agosto de 2015 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Acto legislativo 058 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Jaime Buenahora* y otros honorables Representantes.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 057 DE 2015 CÁMARA

por la cual se declara la disciplina del baile como deporte nacional y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Declárese la disciplina deportiva del baile como deporte nacional en todo el territorio. Su divulgación y fomento estará a cargo del Departamento Administrativo del Deporte, Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes).

Artículo 2°. Los clubes, las ligas y la Federación de baile deportivo deberán registrar ante el Instituto Colombiano del Deporte la totalidad de los inscritos en sus registros. Estos tendrán los mismos derechos de los deportistas afiliados en los demás clubes, ligas depor-

tivas, además de lo anterior propenderá por hacer de esta disciplina parte de la imagen de Colombia en el exterior no solo como deporte, si no símbolo cultural y patrimonio de la Nación.

Artículo 3°. El Departamento Administrativo del Deporte, Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre, como máximo organismo planificador y rector, fijará los propósitos, estrategias y orientaciones para el desarrollo del baile deportivo; promoverá y regulará la participación del sector privado, asociado o no, en esta disciplina deportiva; dará asistencia técnica a los entes departamentales, distritales y municipales para la formulación de planes deportivos y la ejecución de proyectos relacionados con este deporte.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Cordialmente,



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Esta iniciativa legal tiene por finalidad reconocer el baile como deporte nacional, esta disciplina hace parte de la imagen de nuestro país, no solo como deporte, si no también como símbolo cultural y patrimonial de la Nación. Además, busca que su reconocimiento motive al Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes) a proponer políticas destinadas a su desarrollo, en coordinación con las respectivas asociaciones y clubes de ese deporte.

En este proyecto de ley se resalta que el baile constituye un deporte típico, e intrínseco de las tradiciones culturales de nuestro país. Esta disciplina constituye dos factores importantes, la recreativa y competitiva, y es comúnmente practicada y con gran frecuencia por la población colombiana; desde la parte competitiva en los últimos años se han generado federaciones y clubes reconocidos por Coldeportes, de los cuales agrupan un gran números de personas entre quienes practican este deporte de manera profesional y quienes lo hacen por afición.

En instancias internacionales el deporte se define así:

"Deporte, en general, se define por las organizaciones internacionales como las Naciones Unidas o el Consejo de Europa con el fin de establecer sus políticas relacionadas con el deporte".

"El deporte significa todas las formas de actividad física que, a través de participación organizada o no, tienen por objeto la mejora de la condición física y el bienestar mental, las relaciones sociales o la obtención de resultados en competición a todos los niveles". (Carta Europea de Deportes).

La World DanceSport Federation (WDSF), organismo internacional que regula el baile en el campo de amateur, se adhiere a la anterior redacción y define DanceSport de la siguiente manera:

"DanceSport es la actividad que combina el deporte y la danza, y que permite a los participantes a mejorar la condición física y el bienestar mental, para formar relaciones sociales y la obtención de resultados en competición a todos los niveles. DanceSport competitiva en una amplia variedad de estilos de baile y formas se practica dentro de la estructura de la competencia internacional reconocida y organizada de IDSF[1]".[2](sic).

El baile/danza como deporte surge a comienzo del Siglo XX, cuando el empresario francés Camille de Rhynal y un grupo de excelentes bailarines añaden la competencia a lo social, y cuando se convierten los salones de baile en el lugar de celebración de sus concursos[3].

La Federación Mundial DanceSport acuñó el término *"DanceSport"* a principios de 1980. Mientras que el deporte en el compuesto aspira a ser consistente con las definiciones generalmente aceptadas, Danza es seguir siendo la marca artística distinguir.

DanceSport se enorgullece de mantener algunas de las tradiciones y garbo de lo que se conocía anteriormente como bailes de salón competitivo. Hoy en día, los estilos de baile son más diversos pues se han adoptado por culturas basadas en el deporte, y que han establecido de buena fe las estructuras de competencia, caen bajo el nombre del género. Tan solo en 1997 el baile fue reconocido por el Comité Olímpico Internacional[4].

Se ha dicho que "el baile responde a la necesidad de los seres humanos de crear con su cuerpo una serie de imágenes y percepción en sí mismos y en los demás para dar a entender una idea. Al conservar la intención de comunicar, el baile se convierte en una acción cargada de sentido, mediante la cual se expresa algo ante los demás: la forma de vida, los pensamientos y emociones, las costumbres y saberes de los antepasados, o, simplemente, expresión de una necesidad lúdica"[5].

Países de Latinoamérica, reconocen al baile como un deporte, entre ellos Colombia, a partir de la Resolución número 1440 de 2007, *por la cual se fijan los criterios y el procedimiento para la vinculación de nuevos deportes en el Sistema Nacional del Deporte",* comenzó un trabajo para la inclusión del baile como deporte logrando así en el 2011 con la Federación Nacional de Baile; mediante Resolución número 221 de 2011, expedida por Coldeportes, reconoció a la misma como federación deportiva, designando en Resolución número 0016 de 2012 a los miembros del comité provisional para la Federación Colombiana de Baile Deportivo. Tan solo mediante Resolución número 00063 de 2015

1 Antes del 2011, el WDSF era conocido como Federación Internacional DanceSport (IDSF), el cambio se hizo para entizar la naturaleza global de la organización.

2 Artículo World DanceSport Federation, revisado el 23/07/2015. http://www.worlddancesport.org/About/All

3 Artículo World DanceSport Federation, revisado el 23/07/2015.
http://www.worlddancesport.org/About

4 http://www.coldeportes.gov.co/testing/index.php?idcategoria=66121#sthash.iOr1YM5c.dpuf

5 Murcia Peña N., Jaramillo Echeverry L. G. Investigación cualitativa. La complementariedad etnográfica. Propuesta desde la practica reflexiva una guía posible para abordar estudios sociales. Armenia; Kinesis; 2000, p. 23.

de Coldeportes, otorgó formalmente el reconocimiento deportivo a esta federación.

Ahora bien, ¿Que hace que un deporte sea considerado nacional? Es aquel, que está ligado a la cultura del país. Aunque algunos países tienen un deporte nacional por ley, la mayoría de los países no, sin embargo, hay en cada país un deporte que es el más conocido y el más practicado por sus habitantes, como por ejemplo el fútbol, que es el deporte más popular y practicado en el mundo, pero no significa que sea la disciplina más representativa de un país, pues normalmente se establecen por la representación cultural que ellos representan, así por ejemplo:

País	Deporte
Argentina	Pato
Bahamas	Vela
Bangladés	kabaddi
Brasil	Capoeira
Canadá	Hockey sobre hielo y lacrosse
Colombia	Tejo
Filipinas	Eskrima
Irán	varzesh-e bastani
Nepal	Dandi biyo
Puerto Rico	Paso fino
Sri Lanka	Voleibol
Uruguay	Jineteada gaucha
China	Tenis de Mesa
USA	Fútbol Americano

Estos países tienen al Deporte Nacional por Ley, la mayoría de estos deportes solo se practican en ellos y son parte de su cultura popular.

En los siguientes países, estos deportes son oficialmente nacionales pero son (Autóctonos y/o tradicionales – No se encuentran en ley).

País	Deporte
Afganistán	Buzkashi
Argentina	Fútbol
Bután	Tiro con arco
Cuba	Béisbol
Camboya	Prodal
Irlanda	Fútbol gaélico y hurling
Japón	Sumo
Laos	Muay lao
Pakistán	Hockey
Tailandia	Muay thai
Suiza	Hornussen y schwingen

Así, en Colombia, de acuerdo a nuestra cultura y tendencia, no podemos adjudicar como único deporte nacional el tejo, pues deportes como el patinaje, el mismo fútbol, el ciclismo, entre otros, tienen su respaldo poblacional, pero el baile es una disciplina que deriva de expresiones culturales y artísticas (línea de arte y deporte).

El baile deportivo de competición tiene dos modalidades:

• Bailes estandard que incluye estos cinco bailes:

– Vals Inglés, Tango, Vals Vienés, Slow Foxtrot y Quickstep.

• Bailes Latinos que incluye estos cinco bailes:

– Samba, Cha cha chá, Rumba-bolero, Pasodoble y Jive.

Aunque los anteriores son las modalidades de competición, existen otros como:

• Caribeños: Salsa, Merengue, Bachata.

• Urbanos: Break dance, Hip Hop, Street, Porras, Rock and Roll, Pole Dance, Folclóricos, entre otros.

Es claro que los cambios de la modernidad, la tecnología, las culturas han traído consigo grandes cambios al baile, que ha conllevado que se generen otros tipos de ritmos que son propios de cada cultura que imponen pasos, técnicas, nuevas reglas, tendencias que han generado el fortalecimiento de la academia, surgimiento de profesores, de libros que se especializan en técnicas y posturas. Esto ha conllevado a que el baile haga parte de la construcción de una sociedad de la construcción de un tejido social, por ello el baile en la modalidad deportiva se convierte en la manifestación sociocultural en el que se refleja la comunicación de los pueblos, las creencias, la representación social, se crea la construcción colectiva de una realidad, la realidad de nuestra cultura.

En los juegos mundiales de 2013, desarrollados en Colombia, en la ciudad de Cali, el baile deportivo tuvo un gran reconocimiento, se sentó bases para generar otra modalidad: La Salsa Deportiva. Para el ingreso de la Salsa Deportiva, los ritmos serán pachanga, mambo y bogaloo, cuya técnica, definición y nombre de cada paso fue obra de expertos caleños pertenecientes a la creciente Federación Colombiana de Baile Deportivo, quienes trabajaron en ello desde julio de 2012, para presentarlo oficialmente en el Congreso Mundial de Salsa Deportiva. Esta nueva modalidad se basa en el perfeccionamiento del baile dentro de nuestro marco cultural, ajustando pasos e instrucciones predefinidas de los tres componentes antes mencionados, esto conlleva un máximo de perfección, calidad, coordinación, sincronización, habilidad física, entre otras. Cada nombre de los componentes está arraigado a la cultura caleña, por ahora hemos logrado esto, ello no implica que podamos concretar ritmos igualmente culturales de distintas regiones de nuestro país.

En los últimos 20 años, el baile ha tomado fuerza, con la reproducción de academias de bailes que se encuentran en todas la regiones desde el norte de Colombia con La Guajira hasta el sur con el Amazonas, desde el Chocó hasta la Orinoquia; así por ejemplo, en Cali existen más de 80 academias de bailes y más de 5.000 bailarines, que han llevado a que Colombia sea sede de Juegos Mundiales en el año 2013. El incremento anual de deportistas que practican este deporte hace que se observe en esta disciplina un futuro incalculable, el hecho que este sea medio para el fortalecimiento de políticas en salud y bienestar; un estudio realizado en la ciudad de Manizales, muestra como los jóvenes ven en la danza como un camino, como parte de la expresión, como un sueño, como un proyecto tangible y que hace parte de la realidad[6]; otros estudios demuestran con el baile y las danzas propias de las regiones como el Car-

6 Murcia Peña N., Jaramillo Echeverry L. G. Investigación cualitativa. La complementariedad etnográfica. Pro-

naval de Barranquilla, concluye que la danza es vehículo de identidad y reconocimiento dentro del comunicad nacional e internacional[7].

Sería de gran importancia aprobar este proyecto de ley, pues no existe país alguno que haya tomado al baile como deporte nacional, no queremos, al constituir el baile deportivo como deporte nacional, darle un tratamiento especial desde el punto de vista de su cobertura y apoyo por parte de la entidad encargada de la política pública del deporte, ya que todos los deportes existentes en el país tienen un tratamiento similar desde el punto de vista de la ley del deporte, la consecuencia de ello es que este proyecto de ley permitirá hacer de esta disciplina deportiva parte de la imagen de nuestro país, además de motivar el nacimiento de políticas destinadas a su desarrollo.

En cifras recientes del Ministerio de Cultura en Colombia, hablan de 5.000 organizaciones que hacen danza en el país, esto ha conllevado que la danza y el baile no sea visto desde un punto marginado, pues demuestra expresión artística y expresión cultural, de esas 5.000 organizaciones por lo menos el 78% está dedicado a trabajar el Folclor o la Danza tradicional. Es cotidiano indicar que representan el sentir de las distintas culturas que construyen nuestra nacionalidad, y desde allí se reclama la legitimidad y el apoyo de Estado y organizaciones por ser representantes de la identidad nacional o regional y por participar en la reconstrucción del tejido social a través de la formación en valores patrimoniales y simbólicos.

Para finalizar, reitero la importancia que el deporte tiene frente a los aspecto generales del Estado; con el baile deportivo se desarrolla una mayor capacidad para resolver conflictos cotidianos, y una sensibilidad y amabilidad hacia su compañero (a); ningún otro deporte aporta tantos valores sociales y espirituales; incrementa la tolerancia, la aceptación y el respeto, es una actividad con múltiples roles que se desarrolla en varios escenarios: folclórico, laboral, cultural, artístico, social y deportivo; incluye todos los grupos de edad: adultos mayores, adultos, jóvenes y niños; no existe discriminación de género o raza, además de que no requiere indumentaria, aparatos, accesorios, equipos individuales, tampoco construcciones especiales, que lo hace un deporte accesible a cualquier nivel poblacional.

• MARCO LEGAL Y CONSTITUCIONAL

Nuestro sistema constitucional y legal establece que los miembros del Congreso de la República están plenamente facultados para la presentación de proyectos de ley o acto legislativo. En ese sentido los artículos 150, 154, 334, 341 y 359:3 de la Carta, se refieren a la competencia por parte del Congreso de la República de interpretar, reformar y derogar las leyes; a la facultad que tienen los miembros de las Cámaras Legislativas de presentar proyectos de ley o acto legislativo; lo concerniente a la dirección de la economía por parte del Estado; la obligación del Gobierno nacional en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; y la prohibición constitucional de que no habrá rentas nacionales de destinación específica, con excepción de las contempladas en el numeral 3 del artículo 359 constitucional.

Una vez analizado el marco constitucional, legal y jurisprudencial concerniente a este tipo de iniciativas legislativas, se puede inferir su apego y respeto a dichas disposiciones; es de anotar, que conforme a lo afirmado por la honorable Corte Constitucional en la sentencia C- 373 de 2010, (…) *De conformidad con lo que establece el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos o conceda beneficios tributarios deberá hacerse explícito cuál es su impacto fiscal y establecerse su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo que dicta anualmente el Gobierno nacional. Para el efecto dispone que en las exposiciones de motivos de los proyectos y en cada una de las ponencias para debate se deben incluir expresamente los costos fiscales de los mismos y la fuente de ingreso adicional para cubrir los mencionados costos. De la misma manera, establece que durante el trámite de los proyectos el Ministerio de Hacienda debe rendir concepto acerca de los costos fiscales que se han estimado para cada uno de los proyectos, así como sobre la fuente de ingresos para cubrirlos y sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (…).*

Sin embargo, debe anotarse que la alta corporación constitucional también sostuvo e*n la sentencia, C-502 de 2007* que *(…) esta herramienta no constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente, puesto que es el Gobierno quien cuenta con los elementos técnicos para efectuar los estimativos de los costos fiscales de un determinado proyecto. Por ello, si un proyecto tiene o no implicaciones fiscales, corresponde al gobierno participar durante el curso del trámite legislativo para precisar esos estimativos, puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (…).*

En tal sentido, dado que este proyecto no conlleva ejecución de recursos no es necesario realizar el análisis de impacto fiscal.

Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, ponemos en consideración del Honorable Congreso de la Republica este proyecto de ley.

Cordialmente,

ALVARO LOPEZ GIL
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca

JAVIER MAURICIO DELGADO MARTINEZ
Senador de la Republica

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 5 de agosto del año 2015 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 057 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Álvaro López Gil* y honorable Senador *Javier Delgado Martínez*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

puesta desde la práctica reflexiva una guía posible para abordar estudios sociales. Armenia; Kinesis; 2000, p. 24.

7 Tamayo Duque A. M. El cuerpo en el escenario: Danza y Representación del Carnaval de Barranquilla. Medellín; 2000 p. 125.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 059 DE 2015 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:

TÍTULO I

PRINCIPIO GENERAL

Artículo 1°. *Principio de participación activa y eficaz de las comunidades y entidades territoriales en toma de decisiones ambientales*. En el desarrollo del proceso por medio del cual se otorgue autorización o licencia ambiental para proyectos, obras o actividades sujetos a estas, las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales, 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 previos al otorgamiento de autorizaciones o licencias ambientales para los proyectos, obras o actividades que conforme a la ley requieran de estas para su ejecución.

Parágrafo 2°. Este principio también será aplicable para la delimitación de las zonas compatibles con minería para la sabana de Bogotá, que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible según el artículo 61 de la Ley 99 de 1993.

TÍTULO II

DE LOS CONSEJOS AMBIENTALES MUNICIPALES

Artículo 2°. Adiciónese el artículo 15a, 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. Discutir a nivel territorial el Estudio de Impacto Ambiental, o el instrumento que haga sus veces, que deben presentar ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o cualquier otra autoridad competente los interesados en realizar proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental.

2. Fungir como la instancia de participación y discusión activa y eficaz relacionada con la ejecución de proyectos que generen impacto ambiental y a los recursos naturales renovables y no renovables. El Gobierno nacional garantizará la discusión y participación activa y eficaz de las entidades territoriales y la ciudadanía a través de los Consejos Ambientales Municipales en la decisión sobre proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental ante Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o cualquier otra autoridad competente.

3. 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 y 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 Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o cualquier otra autoridad competente.

4. Convocar y realizar la audiencia pública administrativa sobre decisiones ambientales en trámite de que trata el artículo 72 de la Ley 99 de 1993 previa a la emisión del concepto sobre el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces, que debe remitir ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o cualquier otra autoridad competente para proyectos, obras o actividades sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental. En todo caso, el Consejo Ambiental Municipal podrá convocar la Audiencia Pública Administrativa sobre Decisiones Ambientales en Trámite de que trata el artículo 72 de la Ley 99 de 1993 como instancia de diálogo y discusión.

5. Proponer acciones tendientes a la conservación del patrimonio ambiental municipal con el objetivo que sean puestas en marcha por las administraciones municipales y las autoridades ambientales regionales y nacionales.

6. Elaborar recomendaciones a las administraciones municipales y a las entidades que hacen parte del Consejo Nacional Ambiental, 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.

7. Designar comités técnicos intersectoriales en los que participen funcionarios de nivel técnico de las entidades competentes para adelantar tareas de coordinación y seguimiento sobre los proyectos que generen deterioro grave al ambiente.

8. En coordinación con la autoridad ambiental competente, los Consejos Ambientales Municipales podrán identificar y proponer la ejecución de proyectos para la recuperación, protección y conservación de los recursos naturales y al ambiente de su territorio.

9. Emitir concepto ambiental sobre el contenido, visión e impactos del Plan de Ordenamiento Territorial propuesto por las autoridades competentes.

10. Poner en conocimiento al titular de la autorización o licencia ambiental de la potestad sancionatoria en materia ambiental que corresponda, la ocurrencia de toda acción u omisión que durante la ejecución de actividades de exploración y explotación de recursos naturales 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.

Parágrafo 1°. La realización de la Audiencia Pública Administrativa sobre Decisiones Ambientales en Trámite de que trata el numeral 4° del presente artículo será requisito obligatorio para otorgar o renovar la autorización o licencia ambiental para los proyectos, obras o actividades sujetos a estas.

Parágrafo 2°. La Secretaría de Planeación de la correspondiente entidad territorial o quien haga sus veces le prestará al Consejo Ambiental Municipal el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento.

Parágrafo 3°. Cada Consejo Ambiental Municipal se dará su propio reglamento para garantizar su adecuado funcionamiento y el cumplimiento de sus funciones. Cada Consejo Ambiental Municipal reglamentará en un término de seis (6) meses a partir de su creación, el procedimiento de discusión de los Consejos Ambientales Municipales sobre el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces de que trata el numeral 1° del presente artículo.

Artículo 4°. Adiciónese el artículo 15c 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 Concejo 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:

A partir de la fecha de radicación de la solicitud de autorización o licencia ambiental con el lleno de los requisitos exigidos y una vez la autoridad ambiental competente expida el acto administrativo de inicio de trámite de licencia ambiental, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o cualquier otra autoridad competente para el otorgamiento de las autorizaciones y licencias ambientales, de manera inmediata, 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 sujetos a procesos de autorización o licenciamiento ambiental, los Estudios de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces que haya recibido para emitir su autorización ambiental o licencia ambiental cuando la ley así lo exija.

De la misma forma cuando el solicitante de licencia ambiental o autorización ambiental allegue información adicional y cuando otras entidades o autoridades remitan conceptos técnicos o informaciones pertinentes solicitadas por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o cualquier otra autoridad competente para el otorgamiento de las autorizaciones y licencias ambientales, esta deberá radicar de manera inmediata, esta información adicional en la Alcaldía Municipal y el Consejo Ambiental Municipal.

Dentro de los 15 días siguientes a la recepción en el Consejo Ambiental Municipal de los conceptos técnicos o informaciones pertinentes remitidos por otras entidades o autoridades por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o cualquier otra autoridad competente para el otorgamiento de autorizaciones o licencias ambientales, el Consejo Ambiental Municipal deberá convocar y realizar la Audiencia Pública Administrativa sobre Decisiones Ambientales en Trámite de que trata el artículo 3° de la presente ley.

De conformidad con lo dispuesto en 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, a partir de la fecha de fijación del edicto a través del cual se convoca la audiencia pública, hasta la expedición del acta de dicha audiencia por parte del Consejo Ambiental Municipal. Dicha acta se expedirá de manera inmediata una vez concluya la audiencia de que trata el presente artículo.

A partir de la expedición del acta de dicha audiencia por parte del Consejo Ambiental Municipal, el Consejo Ambiental Municipal tendrá 15 días para emitir su concepto respecto al Estudio de Impacto Ambiental o instrumento que haga sus veces de los que trata el presente artículo y remitirlo ante la autoridad ambiental competente para el otorgamiento de autorizaciones y licencias ambientales. Si cumplido el plazo el Consejo Ambiental Municipal no emitiere pronunciamiento alguno, se entenderá que no presenta observaciones a la continuación del trámite y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o la autoridad competente para el

otorgamiento de la autorización o licencia ambiental podrá continuar con el trámite respectivo.

En aquellos casos en que el Consejo Ambiental Municipal emita concepto, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o cualquier otra autoridad competente para el otorgamiento de la autorización o licencia ambiental, deberá responder en un plazo de hasta 15 días, de manera detallada a cada una de las observaciones o sugerencias presentes en el concepto del Consejo Ambiental Municipal, con lo que se entenderá surtido el trámite de consulta establecido en esta ley.

Vencido el término 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. Tal decisión deberá ser notificada de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011 y publicada en el boletín de la autoridad ambiental en los términos del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

Parágrafo 1°. Una misma sesión del Consejo Ambiental Municipal y de las Audiencias Públicas Administrativas sobre Decisiones Ambientales en Trámite podrán ocuparse del análisis y discusión de una o más obras, actividades o proyectos sujetos a autorización o licencia ambiental, para lo que podrán emitir uno o más conceptos de su competencia.

Parágrafo 2°. 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 de que trata el presente artículo.

Parágrafo 3°. Cuando los límites de los proyectos, obras o actividades sujetos a autorización o licencia ambiental superen los límites territoriales de un municipio y se desarrollen en dos o más entidades territoriales, los Consejos Ambientales Municipales de estos deberán coordinar para emitir un solo concepto conjunto, de que trata el artículo 15-c de la Ley 99 de 1993 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 previa al otorgamiento de autorizaciones o licencias ambientales.

Parágrafo 4°. El procedimiento del Consejo Ambiental Municipal contenido en el presente artículo no se aplicará para la autorización o licenciamiento ambiental de proyectos de transporte de hidrocarburos, como oleoductos, que se extienden a través de varios municipios.

Artículo 6°. Adiciónese el artículo 15e a la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

"Artículo 15e. ***Seguimiento de los Consejos Ambientales Municipales.*** Los Consejos Ambientales Municipales tendrán competencia para hacer seguimiento y monitoreo a los Estudios de Impacto Ambiental o al instrumento que haga sus veces que integren la autorización o licencia ambiental de los proyectos sujetos a estas.

Para tal fin la secretaría de planeación de la correspondiente entidad territorial o quien haga sus veces prestará al Consejo Ambiental Municipal el apoyo administrativo y logístico para su adecuado funcionamiento.

En el caso de incumplimiento de las condiciones aprobadas en el Estudio de Impacto Ambiental o del instrumento que haga sus veces o de identificación de condiciones que alteren sustancialmente las conclusiones del mismo, los Consejos Ambientales Municipales podrán solicitar la suspensión de la autorización o licencia ambiental a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o cualquier otra autoridad competente. Esta última deberá dar respuesta motivada en los términos del artículo 62 de la Ley 99 de 1993.

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o cualquier otra autoridad competente para el otorgamiento de la autorización o licencia ambiental, deberán informar a los Consejos Ambientales Municipales por lo menos una vez al año sobre el estado de ejecución y cumplimiento de los compromisos de mitigación social y ambiental 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 autorización o licenciamiento ambiental en su respectiva jurisdicción.

TÍTULO III

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 50 de la Ley 99 de 1993 el cual quedará así:

"**Artículo 50.** ***De la Licencia Ambiental.*** Se entiende por licencia ambiental la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la licencia establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada.

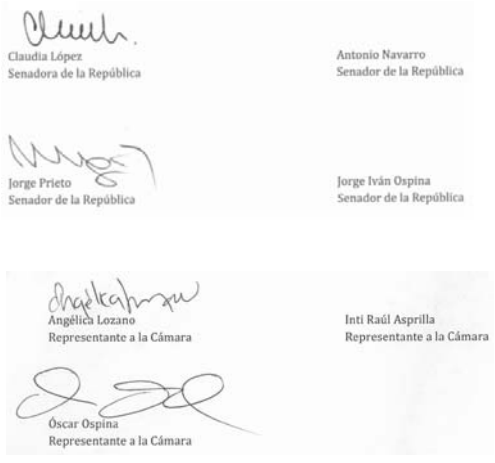
Para los proyectos, obras o actividades sujetos a autorizaciones ambientales o licencias ambientales la discusión y concepto del Consejo Ambiental Municipal sobre el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces es requisito previo y necesario para el otorgamiento de la licencia ambiental".

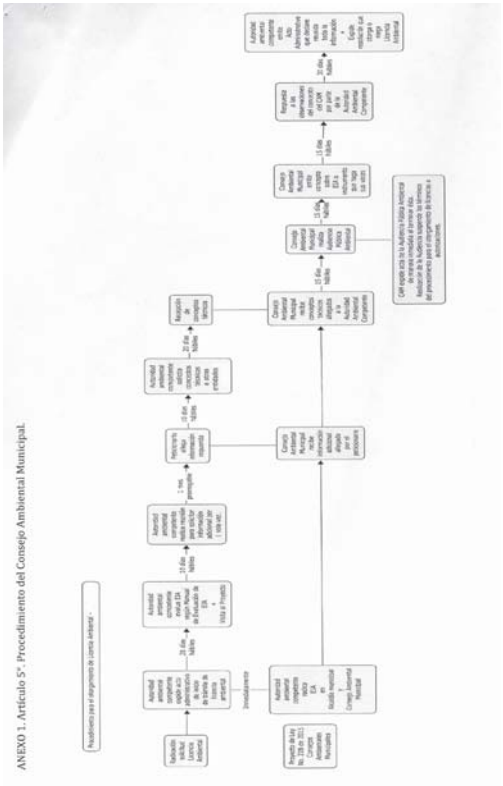
Artículo 8°. Adiciónese el artículo 50a a la Ley 99 de 1993 el cual quedará así:

"**Artículo 50a.** ***Licencia para exploración y explotación minera e hidrocarburos***. Las actividades de exploración y explotación de minerales y la exploración y explotación de hidrocarburos requerirán de la obtención previa de licencia ambiental".

Artículo 9°. *Vigencia y Derogatorias*. La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.

Cordialmente,





EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Antecedentes

En 1985, el Inderena creó por primera vez un esquema de participación popular municipal que se denominó "Concejos 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 Concejos 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 Concejos 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 Concejos 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 Concejos 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 socioambientales 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 para 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 independiente-

mente de su raza, color, origen nacional, cultura, educación o ingreso con respecto al desarrollo y la aplicación de las leyes, reglamentos y políticas ambientales"[1](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)[2] 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[3]. 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"[4]. Además, el constituyente consagró en el artículo 79 de la Carta el derecho de todas las personas a participar en las decisiones que puedan afectar el disfrute de un ambiente sano, derecho que debe ser entendido a la luz del principio de igualdad establecido en el artículo 13 de lo que la Corte ha llamado "Constitución Ecológica"[5].

3.2. Bloque de Constitucionalidad

El derecho a la participación debe ser interpretado conforme al bloque de constitucionalidad (artículo 93 CP) 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" (negrillas 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 (…) una mayor participación 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.),

---

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

2 …

3 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 concejos estarían 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 concejos 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 concejos 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).

4 Constitución Política de Colombia. 1991. Artículo 2°.

5 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.

el artículo 14.1 del Convenio de Diversidad Biológica[6] y los artículos 3 y 4 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

4. Participación Ciudadana y Justicia Ambiental: desarrollo jurisprudencial

Ha dicho la Corte Constitucional respecto al concepto de justicia ambiental que este se compone de dos principios:

1. Justicia distributiva entendida como "el reparto equitativo de las cargas y beneficios ambientales entre los sujetos de la comunidad"[7], 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**"[8] (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"[9] (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[10].

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

En Sentencia T-574 de 1996 se destacan dos consideraciones en materia de participación. En primer lugar, la Corte manifestó las exigencias 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"[11]. Así, los parámetros de sostenibilidad ecológica y social deben tenerse en cuenta al momento de establecer los mínimos ambientales a respetar en los Estudios de Impacto Ambiental presentados por los solicitantes de licencias ambientales para proyectos que generen deterioro grave del ambiente. Resalta la Corte la importancia de la participación de las comunidades como garantía de las órdenes adoptadas a través de funciones de monitoreo comunitario, mediante diferentes figuras como "comisiones de control".

En este mismo sentido, en Sentencia T-194 de 1999, sobre el caso de una comunidad de pescadores y campesinos afectados por la construcción de la Hidroeléctrica Urrá I, la Corte precisó una de las situaciones que generan la vulneración del derecho a la participación. Tal derecho fue vulnerado en la medida en que los responsables del proyecto hidroeléctrico incumplieron los compromisos acordados en el proceso de consulta con la comunidad y además impusieron a las comunidades exigencias técnicas que entorpecían su participación. El objetivo del 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"[12]. 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.

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

6 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".

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

8 Ibíd.

9 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.

10 "(…) 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 habrá de enriquecer la toma de decisiones ambientales". Corte Constitucional. Sentencia T-294 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.

11 Corte Constitucional. Sentencia T-574 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

12 Artículo 1°, numeral 11. Ley 99 de 1993.

cualquier actividad que pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al ambiente, de acuerdo con la ley y los reglamentos. En segundo lugar, la mencionada ley consagra que este instrumento es una autorización otorgada por la autoridad ambiental para la ejecución de una actividad y sujeta al cumplimiento de unos requisitos sobre la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales. Es decir, durante el proceso de licenciamiento se toman decisiones determinantes para el cuidado del ambiente y los recursos naturales renovables que se pueden ver afectados por la ejecución de obras o actividades. Esto, pues, es en esta etapa en la que se establecen los requisitos que debe cumplir el beneficiario de la licencia que se lleva a cabo antes de la iniciación del proyecto y cuyo alcance es la vida útil del mismo.

Seguido a esto, las tres modificaciones propuestas, en términos generales, 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 CP) 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"[13]. 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[14] y garantizar los principios constitucionales de protección al ambiente sano y de la función social y ecológica de la propiedad[15]. 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 ambiental, entre la ciudadanía, las autoridades locales, las entidades públicas, empresas privadas y Gobierno nacional. En dicho espacio de participación formal, participarían distintos segmentos de la población con el fin de establecer un puente entre la administración municipal y la ciudadanía para que esta 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 Consejo Municipal de Paz y el Consejo 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 de 1994, como es el caso de la iniciativa popular, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, el plebiscito y el cabildo abierto[16]. 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[17], 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

13 Corte Constitucional. Sentencia C-149 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

14 *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.

15 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.

16 Corte Constitucional C- 180 de 1994. M.P. Hernando Herrera Vergara.

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

ley vigente se refiere a esta como la información que se da a las comunidades sobre los alcances del proyecto[18].

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"[19]. 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"[20].

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 y cultural de sus comunidades"[21]. 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 y licencia ambiental para la fase de exploración minera

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. Se establece, además, una modificación necesaria a la disposición referente a licencias ambientales: la licencia ambiental como requisito para adelantar actividades de exploración minera y de hidrocarburos.

La Corte Constitucional ha dicho que el artículo 49 de la Ley 99 de 1993 "previó la exigencia de la licencia ambiental a cualquier actividad o industria que pueda causar deterioro considerable a los recursos renovables o al medio ambiente, o que introduzca modificaciones considerables o notorias al paisaje"[22], situación que ocurre en el caso de la fase exploratoria de los proyectos mineros.

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"[23] 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.

Las tres modificaciones propuestas en el proyecto de ley permiten establecer 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 de la cual se crean los Consejos Ambientales Municipales, se modifica la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones"

6.1. Artículo 1°. Principio general de participación

Este principio responde a la necesidad de equilibrar el poder de la ciudadanía y de las entidades territoriales en su interlocución con 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 permite que la ciudadanía se informe y opine responsablemente acerca de un proyecto que involucre el uso o impacto de los recursos naturales renovables y no renovables de una o más entidades territoriales, además de formular recomendaciones para la construcción de políticas o planes ambientales. La ciudadanía y las entidades territoriales pueden aportar antecedentes para una evaluación de los proyectos con la mayor cantidad de información posible, con lo que no solo se da un mayor nivel de transparencia a cualquier proceso de autorización u otorgamiento de licencias ambientales, o el instrumento que haga sus veces, sino que, además, se 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

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

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

20 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".

21 Corte Constitucional. Sentencia C-123 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos.

22 Ibíd.

23 Ibíd.

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"[24] (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"[25]. 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).

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 éstos. 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. Por lo anterior, para la definición de dichas áreas, ante el carácter de interés ecológico nacional de la Sabana de Bogotá, es preciso que el principio de la participación se materialice en la toma de decisiones que afecten a este importante ecosistema.

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 parágrafo 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. Esto, pues, como lo ha demostrado el Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia "el municipio es la entidad más débil en materia de gestión ambiental. El proceso de descentralización le delegó más responsabilidades, sin un proceso previo de fortalecimiento para el conocimiento, articulación y coordinación de los actores e instrumentos, que le permitiera cumplir eficientemente su misión" (IDEA, 2002).

Cabe destacar que la naturaleza 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 parágrafos 1° y 2° 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[26]. 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

24 Corte Constitucional. Sentencia C-123 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos.

25 Corte Constitucional. Sentencia T-294 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.

26 Corte Constitucional. Sentencia C-123 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos.

sobre el Estudio de Impacto Ambiental, o el instrumento que haga sus veces, con el objetivo de contar con la participación de la comunidad en general y 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.

A continuación se explicarán en detalle las funciones contenidas en el artículo 3° del Proyecto de ley número 228 de 2015:

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 su 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".

En segundo lugar, el artículo 3° del Proyecto de ley número 228 de 2015 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. La presente ponencia propone incluir que la Audiencia Pública Administrativa sobre Decisiones Ambientales en Trámite es un espacio de diálogo y discusión de la ciudadanía para darle la efectividad de la que carece actualmente al ser un espacio de mera socialización de los proyectos.

En tercer lugar, 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 a 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 normatividad 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. La presente ponencia propone establecer un número específico para asegurar que la ciudadanía es mayoría en el Consejo Ambiental Municipal. 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[27]

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 5° del Proyecto de ley número 228 de 2015 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

27 Anexo 1.

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 ésta 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 al 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 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"[28]. Dispone la Corte que es en tales espacios donde se acordarán medidas de compensación acordes a las características sociales, ambientales y culturales de las comunidades. 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.

El artículo 5° del Proyecto de ley número 228 de 2015 prevé que a partir de la expedición del acta de la audiencia pública (expedida de manera inmediata una vez termine la Audiencia) por parte del Consejo Ambiental Municipal, y dentro de los 15 días siguientes el Consejo Ambiental Municipal emita concepto respecto al Estudio de impacto ambiental o el instrumento que haga sus veces ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o la autoridad competente. Esta a su vez tendrá 15 días para responder de manera detallada a cada una de las observaciones o sugerencias presentes en el concepto del Consejo Ambiental Municipal. Con esta etapa no se modifican los tiempos del procedimiento actual para el otorgamiento de autorizaciones o licencias ambientales y no solo se da la oportunidad a los Consejos Ambientales Municipales de presentar sus observaciones ambientales a los proyectos a realizarse en su jurisdicción sino que además la autoridad competente se ve en la obligación de dar respuesta motivada a las mismas.

Cabe resaltar algunas precisiones en el procedimiento de los Consejos Ambientales Municipales previsto en el artículo 5° del proyecto de ley. Así, si los Consejos Ambientales Municipales no emiten el concepto mencionado anteriormente, esto no alterara los tiempos del procedimiento de otorgamiento de autorizaciones y licencias ambientales y se entenderá que no presenta observaciones y continuará el trámite de licenciamiento. Además, con el objetivo de no aumentar los tiempos y aprovechar los espacios de reunión y participación de la ciudadanía y entidades territoriales el artículo 5° prevé que una misma sesión del Consejo 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.

6.6. Artículo 6°. Función de Seguimiento de los Consejos Ambientales Municipales

El artículo 6° 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 una competencia de seguimiento y control de los Consejos Ambientales Municipales frente a los Estudios de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces que integren la autorización o licencia ambiental de los proyectos sujetos a éstas. En caso de presentarse incumplimiento de las condiciones aprobadas en el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces o de darse condiciones que alteren sustancialmente las conclusiones del mismo se da competencia a los Consejos Ambientales Municipales para solicitar la suspensión de la autorización o licencia ambiental ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o cualquier otra autoridad competente en los términos previstos por la Ley 99 de 1993. Con esto, la participación activa y eficaz de la ciudadanía y las entidades territoriales no se agota con el otorgamiento de la licencia ambiental y se garantiza durante la ejecución misma del proyecto. Además, se prevé que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), o cualquier otra autoridad competente deberá informar una vez al año sobre el estado de ejecución de los compromisos de mitigación social y ambiental contenidos en el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces. Con esto se garantiza además el derecho a la información en materia ambiental.

28 Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

6.7. Artículo 7°. De las Licencias Ambientales

El artículo 7° 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 una modificación al artículo 50 de la Ley 99 de 1993 con el objetivo de garantizar y dar eficacia a la participación a través de los Consejos Ambientales Municipales en el proceso de licenciamiento. Esto se logra mediante la modificación al artículo 50 de la Ley 99 de 1993 en el sentido de darle el carácter de requisito previo y necesario para el otorgamiento de la licencia ambiental a la discusión y concepto del Consejo Ambiental Municipal sobre el Estudio de Impacto Ambiental o el instrumento que haga sus veces.

6.8. Artículo 8°. Licencias Ambientales para la etapa de exploración

El artículo 8° 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 retomar una disposición existente en la Ley 99 de 1993 y el Decreto Reglamentario 1753 de 1994, esto es, el requisito de licencias ambientales para la etapa de exploración minera[29] y de hidrocarburos. El requisito de licencia ambiental para exploración minera desapareció del ordenamiento jurídico colombiano con la Ley 685 de 2001, Código de Minas y con el Decreto número 1728 de 2002[30], con lo que quedaron desprotegidos los recursos naturales durante las etapas tempranas de los proyectos. Como lo establece la Ley 99 de 1993 en su artículo 50, "se entiende por Licencia Ambiental la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada", con esto se generan obligaciones y deberes específicos a cumplir por el beneficiario de la licencia que estarán presentes desde la etapa de exploración.

Es preciso establecer la gran diferencia que existe entre la licencia ambiental y la guía minero-ambiental que actualmente se exige para la etapa de exploración. Así, las licencias ambientales son autorizaciones que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad según la cual el beneficiario de la misma debe cumplir con una serie de requisitos relacionados con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la actividad autorizada. Muy diferente es la guía minero-ambiental que existe actualmente que es el único instrumento ambiental que deben seguir quienes hoy en día realicen actividades de exploración minera. Según la ANM, la guía minero-ambiental es "una herramienta de consulta y orientación conceptual y metodológica para mejorar la gestión, manejo y desempeño minero-ambiental" (ANM) que establece unos lineamientos que deben ser adoptados por los concesionarios mineros de acuerdo con las características específicas del área solicitada para exploración. Entonces, mientras con una licencia el beneficiario de la misma está obligado al cumplimiento de una serie de requisitos de protección ambiental, mitigación, corrección y compensación, con la guía minero-ambiental se establece solo una mera posibilidad de consulta para la gestión ambiental. A esto se suma que "como los mineros pueden acceder al título desde la etapa de exploración, es posible que muchos empiecen a explotar sin tramitar la licencia, ni informar a las autoridades" (Londoño, 2012). En este mismo sentido se propone el requisito de licencia ambiental para la etapa de exploración de hidrocarburos. Adicionalmente, cabe resaltar que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) incluyó entre las 45 recomendaciones que hizo a Colombia en materia ambiental la necesidad de "exigir licencias ambientales para la exploración minera" (OCDE, 2014).

7. Conclusiones

En virtud de los argumentos anteriormente expuestos, con respecto a las disposiciones propuestas por el 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", en virtud del cual se propone la creación de los Consejos Ambientales Municipales como espacios de participación en materia ambiental, se encuentra que este proyecto de ley es idóneo y necesario para el contexto actual y para complementar la normatividad ambiental colombiana, además de estar revestido de legitimidad constitucional. Esto porque:

(1) Crea los Consejos Ambientales Municipales como un espacio 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 para que **(i)** 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, **(ii)** convocar y realizar las Audiencias Públicas Ambientales de manera previa y obligatoria al otorgamiento de las autorizaciones o licencias ambientales para garantizar la participación de la ciudadanía en el concepto que emitirán los Consejos Ambientales Municipales frente a los proyectos, obras o actividades sujetos a éstas en su jurisdicción, **(iii)** proponer a las administraciones municipales medidas de conservación de su patrimonio natural, recomendar medidas para armonizar la ejecución de proyectos de desarrollo económico y social con la normatividad ambiental, proponer la ejecución de proyectos de conservación ambiental y emitir concepto ambiental sobre el contenido e impactos del Plan de Ordenamiento Territorial que proponen las autoridades competentes.

(3) Establece una conformación específica para los Consejos Ambientales Municipales en los que se garantice que la mayoría de sus miembros serán representantes de 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

29 En este sentido, Título VIII, De las licencias ambientales de la Ley 99 de 1993 y Artículo 7° del Decreto 1753 de 1994. "Artículo 7°. Competencia del Ministerio del Medio Ambiente. El Ministerio del Medio Ambiente otorgará de una manera privativa la Licencia Ambiental en los siguientes casos: (…) 2. **Ejecuciones de proyectos de gran minería, entendiendo estos como la exploración,** montaje, producción, beneficio, almacenamiento, acopio, transporte, fundición, procesamiento y transformación de minerales, de conformidad con las definiciones y la clasificación de la gran minería contenidas en el Código de Minas"(subrayado fuera de texto).

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

de decidir sobre el otorgamiento de una autorización licencia ambiental.

(5) Establece una función clara de seguimiento por parte de los Consejos Ambientales Municipales a los Estudios de Impacto Ambiental o al instrumento que haga sus veces y a los compromisos adquiridos por los ejecutores de los proyectos en los planes de mitigación social y ambiental.

(6) Establece una garantía de participación desde los primeros momentos del proyecto pues al restablecer la licencia ambiental para la etapa de exploración minera se asegura el cumplimiento de unos estándares de protección ambiental desde el inicio de los proyectos.

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). Principles 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 Rio sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.* Obtenido de http:j jwww.un.orgjspanishjesajsustdevjagenda21jriodeclaration.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°, numeral 11. Ley 99 de 1993.

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

- 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".

- 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.

Cordialmente,



CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 5 de agosto del año 2015 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 059 con su correspondiente exposición de motivos por los honorables Senadores *Claudia López* y *Jorge Prieto.* Honorables Representantes *Angélica Lozano* y *Óscar Ospina.*

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

Gaceta número 577 - jueves 6 de agosto de 2015

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO Págs.

Proyecto de acto legislativo número 055 de 2015 Cámara, por el cual se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital 1

Texto del proyecto de acto legislativo número 058 de 2015 Cámara, por el cual se modifica el artículo 90 de la Constitución Política..... 6

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 057 de 2015 Cámara, por la cual se declara la disciplina del baile como deportena cional y se dictan otras disposiciones 12

Proyecto de ley número 059 de 2015 Cámara, por la cual se crean los Consejos Ambientales Municipales, se modifica la Ley 99 de 1993 y se dictan otras disposiciones 16

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2015