

CIRCULAR No. 00010

DE: CRISTIAN ALONSO CARABALY CERRA
Director Legal Ambiental

Asunto: Directrices en materia de participación ambiental en los trámites administrativos ambientales a cargo de la SDA en el marco de la declaratoria de emergencia generada por el coronavirus COVID-19.

Respetadas y respetados Directores, Subdirectores y Jefes de Oficina:

La Ley 1757 de 2015, estatutaria de la participación democrática, contempla el control social como el derecho y el deber de los ciudadanos a participar de manera individual o a través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados

En ese sentido, la Secretaría Distrital de Ambiente tiene dentro de sus funciones y competencias el velar porque el proceso de desarrollo económico y social del Distrito Capital se oriente al cumplimiento de los fines Estatales, los principios universales y el desarrollo sostenible para la recuperación, protección y conservación del ambiente, en función y al servicio del ser humano como supuesto fundamental para garantizar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad, promoviendo la participación de las comunidades en las decisiones que los puedan afectar o sean de su interés.

Así las cosas, la Entidad ante la calamidad pública por causa del Coronavirus-COVID-19; en aras de fortalecer el control social dentro de los trámites de la Entidad y propendiendo por el desarrollo sostenible de la ciudad, insta a las direcciones y subdirecciones, a través de los siguientes lineamientos a que den cumplimiento a la normativa ambiental teniendo presente el principio de participación y empleando los diferentes medios, mecanismos, herramientas, documentos y guías que permitan garantizar la participación de la comunidad.

La participación como instrumento democrático de nuestro ordenamiento jurídico

La participación se constituye bajo nuestro modelo de Estado Social Democrático y de Derecho, en un principio que irradia todas las actuaciones de nuestro ordenamiento jurídico, así como también en un derecho fundamental que debe ser garantizado a todos

los ciudadanos. De esta manera quedó consagrado en nuestra Constitución Política en donde se reconoce que Colombia es una República participativa, y de igual forma lo ha reafirmado la Corte Constitucional (Sentencia T 361 de 2017) cuando ha manifestado que la participación es *una expresión del principio democrático del Estado Social de Derecho y tiene fundamento en varias normas que atraviesan la Constitución*. (La justificación constitucional y legal de la garantía de la participación se encuentra en el documento anexo a este escrito denominado: **La Participación Ambiental**)

Es por tal motivo, que bajo el amparo del mencionado principio se tiene la potestad de suspender o impedir la realización de proyectos, obras o actividades, o de declarar la suspensión y la nulidad de actos administrativos, cuando se pueda demostrar que (i) se obstaculizó su ejercicio, o (ii) se impidió su desarrollo, toda vez que como lo ha establecido la Corte Constitucional *“no pueden existir espacios vedados para la participación ciudadana en las decisiones que afectan a la comunidad”*.

Bajo este precepto, el principio de participación ciudadana, denota la existencia de cuatro grandes sentidos de la relación del Estado con la ciudadanía, tal como se expuso en la Sentencia T 660 de 2015 expedida por la Corte Constitucional:

- i) la elección de los representantes del pueblo*
- ii) la intervención activa de la comunidad en la toma de decisiones colectivas por medio de los mecanismos de participación ciudadana*
- iii) la formulación de acciones constitucionales u medios de control que cuestionan los actos de la administración*
- iv) la inclusión de la población en las determinaciones que profieren las autoridades, medidas que afectan a la ciudadanía, por ejemplo en materias económicas, sociales, rurales, familiares y ambientales etc*

Tratándose de decisiones ambientales, las mismas tienen relación con todos los sentidos anteriormente expuestos, por lo cual la garantía del derecho de participación se hace sumamente necesaria y útil, pues con ella se logra un aumento en el entendimiento de eventuales impactos ambientales y sus posibilidades de mitigación, se identifican de manera más precisa los conflictos sociales y la solución de los mismos, se reconoce las necesidades de compensación de la comunidad, se reconocen las prioridades de la comunidad, y se generan consensos sobre el manejo, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales¹.

¹ Cfr. Orozco J. Astorga A. y Aguilar G. Manual de Participación Pública. UICN. San José, Costa Rica, 2004, p. 16.

Ahora bien, para poder establecer cuáles son los mínimos que se deben garantizar para no violentar el derecho, se torna trascendente conocer los elementos necesarios a considerar para acatar el cumplimiento de los preceptos del derecho de participación, los cuales han sido abordados por la Corte Constitucional en el desarrollo de la jurisprudencia dictada en la materia y que deben ser tenidos en cuenta para (i) la creación, modificación y ejecución de una norma o de una política pública; y (ii) la determinación, aprobación, ejecución y supervisión de un proyecto, obra o actividad.:

1. Se debe facilitar el acceso al conocimiento de los programas de una forma suficiente, necesaria y oportuna (plazos razonables).
2. La información suministrada a la ciudadanía debe ser clara, completa, coherente y otorgada en los plazos establecidos.
3. La participación se debe garantizar en condiciones de equidad e imparcialidad.
4. Se debe permitir el uso de mecanismos de defensa que estén a disposición de los beneficiarios, en los términos de ley.
5. Se deben abrir espacios de intervención de los afectados durante las etapas de diseño, implementación y evaluación de la política pública.
6. Se debe Garantizar el derecho fundamental a la consulta previa en aquellos casos en que sea procedente.
7. Se debe permitir una participación directa de grupos poblacionales destinatarios de una especial protección constitucional cuando las medidas contemplen una afectación directa a ellos mismos.

(I) Cuando se trate de actos administrativos específicos de regulación

En la exposición de motivos o en los documentos técnicos de soporte de los mismos, deberá indicarse lo relativo al cumplimiento de las disposiciones del numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, precisando la fecha de publicación del proyecto, **como mínimo cinco (5) días**, y el plazo otorgado para que los/as ciudadanos/as presenten observaciones, opiniones, sugerencias o propuestas alternativas, tal y como lo exige la norma en cita.

1. Cuando efectivamente se formulen observaciones, opiniones, sugerencias o propuestas, debe diligenciarse y aportarse debidamente suscrita por los directores o quien haga sus veces, la matriz de observaciones y respuestas, en la que se evidencie claramente, entre otros, la siguiente información:
 - Fecha de publicación del proyecto de acto administrativo.

- Fechas de consulta pública y presentación de observaciones de los ciudadanos.
 - Correo electrónico para el recibo de las observaciones, propuestas u observaciones por los ciudadanos; comentariossda@ambientebogota.gov.co.
 - Respuesta a las observaciones presentadas, considerando el análisis efectuado, señalando la conclusión a la que se llegó y la decisión de su inclusión o no en el proyecto de acto administrativo.
2. Atender el Modelo de Gestión Jurídica Pública y los demás lineamientos establecidos en la Resolución 088 de 2018 de la Secretaría Jurídica Distrital “Por la cual se expiden los lineamientos para la revisión y trámite de los proyectos de actos administrativos y demás documentos que debe suscribir, sancionar y/o expedir el Alcalde Mayor; así como el procedimiento para determinar la vigencia de los decretos, resoluciones, directivas y circulares del Alcalde Mayor”.
 3. Cuando se realice una afectación de carácter particular a comunidades con derecho a la consulta previa producto de la reglamentación expedida, se deberán atender las consideraciones con respecto a este derecho.

(ii) Cuando se trate de trámites y/o actuaciones administrativas (Concesiones, Permisos, Autorizaciones, Licencias Ambientales, Salvoconductos de Movilización, Planes de Manejo Ambiental, Planes de Manejo, Restauración y Recuperación Ambiental y demás Instrumentos de Manejo y Control Ambiental).

1. Al recibir una petición para iniciar una actuación administrativa ambiental o al comenzarla de oficio, se deberá expedir un Auto de Inicio de Trámite, el cual se debe notificar y publicar en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) en concordancia con el Decreto 491 de 2020 y demás normas complementarias sobre la materia.

Dicho Auto Inicio de Trámite, deberá tener como interesado a cualquier persona que así lo manifieste con su correspondiente identificación y dirección de domicilio y electrónica.

2. Para las decisiones que pongan término a una actuación administrativa ambiental; ya sea expedición, negación, modificación o cancelación de una licencia o permiso

ambiental y que sea requerida legalmente, se deberá notificar a cualquier persona que lo solicite por escrito o medios electrónicos, incluido el directamente interesado. También se le dará la publicidad en los términos del Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) en concordancia con el Decreto 491 de 2020 y las normas especiales sobre la materia.

3. Cuando se desarrolle o pretenda desarrollarse un proyecto, obra o actividad que pueda causar impacto al medio ambiente o a los recursos naturales renovables, y para la cual se exija permiso o licencia ambiental conforme a la ley o a los reglamentos, podrán solicitar la realización de una audiencia pública que se celebrará ante la autoridad competente para el otorgamiento del permiso o la licencia ambiental respectiva atendiendo lo establecido en el Decreto 1076 de 2015 y sus modificaciones.
4. Se deberá informar a las comunidades el alcance del proyecto, con énfasis en los impactos y las medidas de manejo propuestas y valorar e incorporar en el estudio de impacto ambiental o en los permisos ambientales, cuando se consideren pertinentes, los aportes recibidos durante el proceso de participación.
5. En los casos en que se requiera, deberá darse cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 99 de 1993, en materia de consulta previa con comunidades indígenas y negras tradicionales, de conformidad con lo dispuesto en las normas que regulen la materia.
6. El Diagnóstico Ambiental de Alternativas y el Estudio de Impacto Ambiental, deberá ser elaborado de conformidad con la metodología general para la presentación de estudios ambientales de que trata el Decreto 1076 de 2015.
7. En los Instrumentos de Manejo y Control Ambiental consultar y atender los documentos, guías y términos de referencia publicados en la página de la Secretaría Distrital de Ambiente (Servicios al ciudadano) e Isolucion, los cuales cuentan con un componente socioeconómico y cultural; y programas de gestión social y participación comunitaria.
8. Cuando en una actuación administrativa de contenido particular y concreto; se observe que terceras personas puedan resultar directamente afectadas por la decisión, se les deberá comunicar la existencia de la actuación, el objeto de la

misma y el nombre del peticionario, si lo hubiere, para que puedan constituirse como parte y hacer valer sus derechos, de conformidad con lo establecido en el artículo 37 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en concordancia con el Decreto 491 de 2020.

9. Los terceros podrán intervenir en las actuaciones administrativas con los mismos derechos, deberes y responsabilidades de quienes son parte interesada, en los casos establecidos en el artículo 38 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y demás normas complementarias sobre la materia.
10. Para publicar las actuaciones administrativas en el boletín legal ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente, deberán solicitarlo a través de la Mesa de Servicios TI - Aranda Service Desk Web Edition.
11. Todas las actuaciones administrativas deben garantizar el acceso a la información a través de los medios electrónicos con que cuenta la Entidad y buscar opciones de comunicación para difundir la información a través de las plataformas de los diferentes entes territoriales a nivel de localidades y organismos de control.
12. En todo caso, si existiesen más criterios que se deban considerar en el marco de garantizar la participación de comunidades, los mismos deberán ser tenidos en cuenta.

(iii) Mecanismos de participación ciudadana

La Ley 99 de 1993 en su Título X determinó diversos modos de participación administrativa de carácter ambiental, mecanismos que en muchos casos deben obedecer a las disposiciones constitucionales y legales aplicables. Sobre la base de lo expuesto, es importante resaltar la necesidad de mantener siempre los diferentes canales de participación con la comunidad, no solamente porque esto sea un deber de protección constitucional, sino porque como se estableció, la ausencia de la participación puede dar lugar a la suspensión o la declaratoria de nulidad de aquellos proyectos o normas en los cuales no se fijaron garantías para la protección del derecho.

Derecho de participación durante la emergencia sanitaria COVID 19

Como es sabido, en Colombia se inició desde el pasado 6 de marzo de 2020, la etapa de contención del COVID 19, dando lugar al inicio de una cuarentena con el fin de controlar la velocidad de aparición de los casos².

De esta manera, a través de diferentes decretos nacionales y distritales se han tomado una serie de medidas tendientes a conjurar las causas que dieron origen a la declaratoria, medidas que van desde el aislamiento obligatorio de las personas, el distanciamiento social, la implementación de protocolos de bioseguridad hasta la reactivación gradual de los sectores productivos y de los servicios que presta el Estado³.

Al respecto se debe recordar que el Gobierno Nacional mediante la expedición del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 (modificado por el Decreto 847 del 14 de junio de 2020) dispuso la imposibilidad de habilitar espacios o actividades presenciales de eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeración de personas, de conformidad con las disposiciones que expida el Ministerio de Salud y Protección Social.

Igualmente se emitieron directrices en torno a los trámites ambientales necesarios para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables inicialmente aquellos que estaban relacionados de manera directa con las medidas sanitarias, como son las concesiones de agua para uso doméstico y las licencias ambientales para el almacenamiento y la disposición final de residuos peligrosos y eventualmente con la reactivación de los sectores productivos en las que se destaca el levantamiento de la suspensión de términos procesales de los trámites ambientales permisivos, la necesidad de incentivar las notificaciones electrónicas y la promoción de las tecnologías de la información en las actuaciones administrativas, entre otras.

² Mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional con ocasión de la pandemia del COVID-19.

³ A manera de ejemplo, se tiene el Decreto Nacional 457 de 2020 "Por medio del cual se adoptan medidas de orden público que imponen el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia". El Decreto Nacional 491 de 2020 "Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica". El Decreto Distrital 126 de 2020 "Por medio del cual se establecen medidas transitorias para el manejo del riesgo derivado de la pandemia por Coronavirus COVID19 y se toman otras determinaciones". Decreto Distrital 131 de 2020 "Por el cual se imparten lineamientos para dar continuidad a la ejecución de medida de aislamiento obligatorio en Bogotá D.C. y se toman otras determinaciones".

Todo lo anterior, impone un reto mayúsculo, el cual hace referencia a que aún en la declaratoria de la emergencia sanitaria se debe salvaguardar la participación de las comunidades en las decisiones ambientales que puedan afectarlos. Sin desconocer que hasta nueva orden, se encuentran prohibidos los eventos de carácter público que pudieran tener como intención informar y escuchar las opiniones de los ciudadanos en el marco de la creación normativa o de políticas públicas, la socialización de estudios ambientales, la evaluación de impactos ambientales y de las medidas de prevención, mitigación, corrección y compensación ambiental que se pretendan establecer para el desarrollo de proyectos.

Lo anterior, no significa necesariamente que se encuentre latente una imposibilidad de adelantar los mencionados permisos, trámites o autorizaciones ambientales. De lo que se trata, es que en cada caso particular se debe diseñar una estrategia de participación que pueda garantizar que las personas conozcan sus derechos y deberes, y puedan acudir a diferentes espacios de comunicación como las redes sociales, emisoras radiales, programas televisivos, líneas telefónicas y chats virtuales para hacerlos valer⁴.

Ahora bien, es imprescindible que se tenga en consideración en el desarrollo y el diseño de las estrategias particulares, las brechas que aún se tienen en materia de acceso y cobertura a los medios virtuales al interior del Distrito Capital, por lo cual se hace necesario que previamente al diseño de las estrategias se acrediten las áreas del Distrito que cuenten con menor cobertura, en aras de poder establecer en ellas la manera como se reforzará la participación con mecanismos alternativos de difusión que no impliquen necesariamente medios virtuales⁵.

Criterios mínimos para la participación durante la emergencia sanitaria COVID 19

Para efectos de garantizar el derecho a la participación ciudadana, no permitimos señalar unos criterios mínimos a tener presente:

⁴ Los ODS reconocen en las TIC la infraestructura y la innovación que servirán de motores fundamentales del crecimiento y del desarrollo económico, en donde los avances tecnológicos son esenciales para encontrar soluciones a los grandes desafíos que implica el desarrollo sostenible de la ciudad que permiten además servir de puente para cerrar las brechas de la desigualdad y promover el acceso igualitario a la información y el conocimiento.

⁵ Mecanismos como el voz a voz, la recolección de encuestas puerta a puerta y reuniones presenciales en sitios que cumplan con los protocolos de bioseguridad y distanciamiento social, entre otros, resultan importantes para prevenir la exclusión de ciudadanos en los procesos de participación ambiental y finalmente la publicidad de la información antes, durante y después de finalizar los procesos de participación con el fin de darle transparencia y seguridad a sus resultados.

1. Garantizar el derecho de todas las personas a tener acceso a la información ambiental de manera oportuna y a participar de manera significativa en las decisiones que puedan afectarlos.
2. Permitir la accesibilidad a la información de conformidad con el principio de publicidad implementando las herramientas y medios de comunicación para su difusión adecuada.
3. Amparar el debido proceso, siendo diligentes frente a cada actuación administrativa; y dando respuesta en un plazo razonable y sin dilaciones injustificadas y absolviendo de fondo las cuestiones planteadas.
4. Buscar e implementar los espacios o medios adecuados para que la ciudadanía pueda expresar sus inquietudes de forma amplia y completa.
5. Diversificar los canales de comunicación entre los interesados y la comunidad permitiendo en todos los casos un acceso fluido y completo de la información ambiental disponible.

En todo caso y ante cualquier duda que se pueda generar frente a la aplicación del referido derecho fundamental, la Dirección Legal Ambiental está dispuesta a participar en los espacios que sean necesarios para generar las orientaciones sobre la materia.

Atentamente,



CRISTIAN ALONSO CARABALY CERRA
DIRECCION LEGAL AMBIENTAL

Elaboró:

TATIANA MARIA DE LA ROCHE
TODARO

C.C: 1070595846 T.P: N/A

CPS: FUNCIONARIO FECHA
EJECUCION:

27/07/2020

Revisó:



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE AMBIENTE

CRISTIAN ALONSO CARABALY
CERRA

C.C: 1130605619 T.P: N/A

CPS: FUNCIONARIO FECHA
EJECUCION:

27/07/2020

Aprobó:

Firmó:

Anexo: Documento denominado *la participación ambiental*.

Secretaría Distrital de Ambiente
Av. Caracas N° 54-38
PBX: 3778899 / Fax: 3778930
www.ambientebogota.gov.co
Bogotá, D.C. Colombia



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.