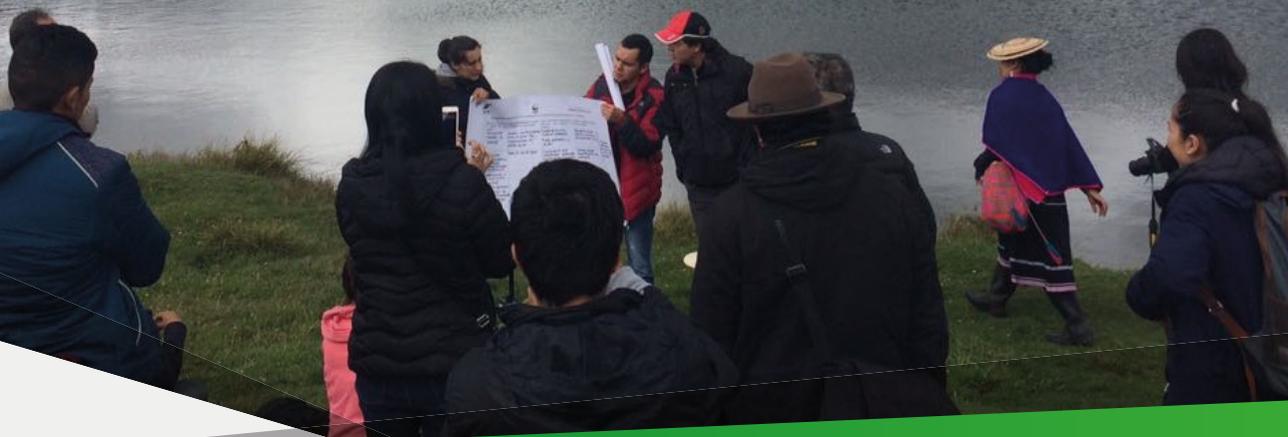


# FORO DEBATES

No. 10,  
agosto de 2019  
Bogotá D.C.

## Participación ciudadana en el Sistema Nacional Ambiental

Elementos y propuestas para el fortalecimiento  
del Sistema en materia participativa



# FORO DEBATES

No. 10,  
agosto de 2019  
Bogotá D.C.

## Participación ciudadana en el Sistema Nacional Ambiental

Elementos y propuestas para el fortalecimiento  
del Sistema en materia participativa



Juliana Peña (Coordinadora)  
Luis Felipe Jiménez  
Juan Sebastián Simbaqueba



FORDFOUNDATION

## **Foro Debates N° 10**

### **Participación ciudadana en el Sistema Nacional Ambiental: elementos y propuestas para el fortalecimiento del Sistema en materia participativa**

#### **Autores:**

Juliana Peña (Coordinadora), Luis Felipe Jiménez y Juan Sebastián Simbaqueba  
Foro Nacional por Colombia, Capítulo Región Central

#### **Dirección Editorial:**

Fabio E. Velásquez C.

#### **Diagramación:**

Al Cubo Creatividad-Marketing-Impresos

#### **Impresión:**

Gente Nueva Editores, que actúa sólo como impresor.

#### **Distribución:**

Fundación Foro Nacional por Colombia  
Carrera 4A # 27-62, Bogotá D.C., Colombia  
PBX: +57 1 2822550  
[www.foronacional.org](http://www.foronacional.org)

Bogotá, agosto de 2019

Este informe fue elaborado por la Fundación Foro Nacional por Colombia con el apoyo de la Fundación Ford.



FORDFOUNDATION

Esta publicación es gratuita. Prohibida su venta. Se permite la copia y distribución de este documento siempre y cuando se practique la respectiva. cita y sin realizar modificación alguna sobre lo ya escrito.

# Tabla de contenido

<b>Siglas y Acrónimos.....</b>	<b>5</b>
<b>Presentación.....</b>	<b>7</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>11</b>
<b>1. La participación Ciudadana en el SINA.....</b>	<b>13</b>
1.1. El Sistema Nacional Ambiental –SINA-.....	13
1.2. El enfoque sobre participación ciudadana.....	15
1.3. La institucionalidad para la promoción de la participación ciudadana.....	16
1.4. Espacios institucionales de participación ciudadana en el SINA.....	21
1.5. La Participación en los procesos de planificación territorial y ambiental.....	26
1.6. Acceso a la información y a la justicia.....	31
1.7. Planes y políticas con participación ciudadana.....	34
<b>2. Balance del ejercicio de la participación ciudadana en el SINA.....</b>	<b>36</b>
2.1. Ausencia de mecanismos y espacios para la participación ambiental.....	37
2.2. Resistencia institucional para la promoción de los mecanismos existentes de participación ambiental.....	43
2.3. El fracaso en la promoción de la participación y la desconfianza frente al Estado: activación de los mecanismos no institucionales de participación.....	55
<b>3. Propuestas para el fortalecimiento de la participación dentro     del Sistema Nacional Ambiental.....</b>	<b>60</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>73</b>



# Siglas y Acrónimos

ANDI	Asociación Nacional de Industriales
APAVE	Asociación de Productores Agropecuarios con Visión y Emprendimiento
Asojuntas	Asociación de Juntas de Acción Comunal
CAR	Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
CARs	Corporaciones Autónomas Regionales
CINEP	Centro de Investigaciones y Educación Popular
CNA	Consejo Nacional Ambiental
CNDS	Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
GDIAM	Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia
Incoder	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
Invemar	Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andreis”
JAC	Junta de Acción Comunal
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MIDA	Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PAT	Planes de Acción Trianual
PGAR	Planes de Gestión Ambiental Regional
PMAA	Plan de Manejo Ambiental de Acuíferos
PMAM	Plan de Manejo Ambiental de Microcuencas
PNN	Parques Nacionales Naturales
POMCA	Plan de Manejo y Ordenamiento de Cuencas Hidrográficas
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PQRS	Peticiones, quejas, reclamos y sugerencias
SIAC	Sistema de Información Ambiental de Colombia
SIRAP	Sistemas Regionales de Áreas Protegidas
SINA	Sistema Nacional Ambiental



# Presentación

Colombia ha vivido desde hace más de veinticinco años una constante dicotomía entre la gestión ambiental y las prioridades de la política económica. La calidad del medio ambiente ha estado supeditada a las fuerzas del mercado, pues la apuesta predominante de la mayoría de los gobiernos de turno ha sido la creación de condiciones para propiciar un crecimiento económico a costa del deterioro del patrimonio ecológico. Así, las decisiones en materia ambiental han sido medidas para facilitar y aprovechar, sin reparo, las oportunidades que han ofrecido el ‘boom’ de los *commodities* y los picos de los ciclos económicos, que además han conducido al país al detrimento de nuestro aparato productivo.

Esta situación ha sido determinante para que no se haya logrado afianzar una apuesta de política ambiental transversal de largo plazo, con una institucionalidad consolidada, que tenga la capacidad de liderar y operar esa hoja de ruta, y que actúe con el mismo peso y relevancia que los demás sectores. Esta falencia ha impedido la promoción conjunta de un modelo de desarrollo que incorpore de manera equilibrada las dimensiones económicas, ambientales, territoriales y socio-culturales.

No obstante, es fundamental resaltar que el Código Nacional de los Recursos

Naturales (1974), la Constitución Política de 1991, llamada la Constitución ecológica, y la Ley Ambiental –Ley 99 de 1993- marcaron un hito en la historia ambiental del país y de la región. Dicha ley creó el Sistema Nacional Ambiental (SINA) con el cual quedaron plasmados una serie de principios, funciones y herramientas para la puesta en marcha de los lineamientos generales ambientales que velarían por la conservación y el aprovechamiento responsable del medio ambiente, dentro de un enfoque de desarrollo sostenible. Este impulso posicionó a Colombia como país líder en la gestión ambiental, pues se evidenciaban los pasos dados tanto materia de legislación como de diseños institucionales, reflejados, entre otras, en la protección de amplias zonas naturales valiosas en algunas regiones.

Esta importante evolución normativa ambiental atendió además a convenciones internacionales que llevaban la batuta sobre las discusiones de la visión del medio ambiente y las propuestas técnicas para la gestión ambiental. Sin embargo, las demandas y preocupaciones internas de los distintos actores sociales y sectores productivos quedaron relegadas, lo cual generó dificultades para la aplicación y apropiación de esta legislación y emergieron conflictos por las diferencias entre las visiones de los territorios, su relación con la naturaleza y el entorno y las apuestas del nivel nacional.

El SINA fue creado como un sistema descentralizado, multisectorial y

democrático, de carácter estatal y social, en el que la ciudadanía –y en particular los grupos étnicos- y las organizaciones sociales adquirieron un rol esencial; además, partió de la premisa de la acción conjunta y coordinada entre éstas, el sector privado y la institucionalidad estatal para el cumplimiento de sus fines esenciales.

Desde el enfoque de la gobernanza, el SINA fue diseñado con un esquema de co-gobernanza descentralizada, en el que las autoridades ambientales regionales y entidades territoriales debían desempeñar una función fundamental bajo el liderazgo de un ente rector, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y en coordinación con los demás actores involucrados – *stakeholders*- quienes ocuparían un espacio en los procesos de toma de decisiones, de gestión y control para el manejo ambiental del país. Bajo esta configuración conceptual, los conflictos socio-ambientales tendrían canales y herramientas para ser tramitados puesto que el SINA fue ideado como un sistema multi-actor, inclusivo y amplio que, de paso, permitiría el fortalecimiento del tejido social, y velaría por armonizar los asuntos económicos con los ambientales en pro del mejoramiento de la calidad de vida y del desarrollo sostenible.

Sin embargo, la realidad dista de ese ideal de sistema que apostó por una visión y actuación integral en el territorio nacional. El SINA hoy en día presenta serias dificultades para su engranaje, coordinación interna y con

los demás sectores, y con los diversos actores. La institucionalidad ambiental ha sufrido fuertes vaivenes, pues ha experimentado la fusión del Ministerio de Ambiente con otras carteras; las Corporaciones Autónomas Regionales han sido convertidas en fortín político, ha sido evidente la baja capacidad de las distintas instituciones que lo conforman para atender sus responsabilidades, la pérdida de financiamiento y aún posee un carácter residual frente a los demás asuntos de la gestión pública.

Este debilitamiento y bajo respaldo político -que se ha intensificado en los últimos años como respuesta al modelo extractivista- ha sido determinante para que el SINA no haya logrado promover procesos efectivos de interacción y concertación entre los actores estatales y no estatales para la construcción y realización de las metas colectivas. Ante estas limitaciones varios expertos han planteado que nunca se formularon algunos instrumentos que había establecido la Ley 99 para que las instituciones ambientales funcionaran como un sistema que permitiera orientar de manera integral los procesos de desarrollo con sostenibilidad. Para otros simplemente se quedó en una utopía.

Con el cambio de gobiernos o legislaturas se ha vuelto una constante escuchar sobre propuestas de reforma, unas muy ambiciosas otras más superficiales; al final, parece existir cierto acuerdo sobre la necesidad de realizar ajustes o avanzar en la implementación de lo ya concebido pero que se ha quedado en el papel

para que realmente pueda funcionar tal y como fue diseñado. El SINA no ha tenido la capacidad de procesar los conflictos surgidos como consecuencia de las divergencias o la ausencia de la participación de los distintos actores en la toma de decisiones y en la implementación de las políticas y de dichas decisiones. Esto refleja una crisis de gobernabilidad del propio sistema.

Por ello, decidimos realizar tres publicaciones en la serie **Foro Debates** con la intención de plantear algunas de las debilidades más cruciales que a nuestro juicio presenta el SINA y que están impidiendo que opere bajo un esquema de gobernanza. Los temas son: i) la arquitectura institucional del SINA (número 9); ii) la participación ciudadana en el SINA (número 10); iii) las fuentes de financiación del SINA (número 11).

El número 10 *“Participación ciudadana en el Sistema Nacional Ambiental: elementos y propuestas para el fortalecimiento del Sistema en materia participativa”* parte del hecho de que además de ser un derecho fundamental, la participación adquiere un papel relevante para el funcionamiento de espacios de interlocución dentro del sistema, en la planeación del ordenamiento ambiental y en el diseño y la implementación de las políticas públicas que se destinen para la conservación y gestión de los recursos naturales. El documento realiza un balance del uso y alcance de la participación en los espacios concebidos para entender su ineficacia y

finalmente formula algunas propuestas encaminadas a fortalecer el ejercicio de este importante componente en el SINA. El análisis contenido en las páginas que siguen se concibe como una invitación para promover discusiones con los tomadores de decisiones para futuras acciones que conduzcan a mejorar el funcionamiento y la gobernanza del sistema ambiental en el país y, de esta forma, se espera contribuir a la prevención y tramitación de los conflictos socio-ambientales, pues son en la actualidad uno de los principales obstáculos para la construcción y consolidación de paz en los territorios.

Queremos agradecer el apoyo de la Fundación Ford para la realización del estudio y su publicación. El contenido de esta última es responsabilidad exclusiva de la Fundación Foro Nacional por Colombia.

FORO NACIONAL POR COLOMBIA  
CAPÍTULO REGIÓN CENTRAL



# Introducción

En 1993 fue expedida la Ley 99 por la cual se creó el Sistema Nacional Ambiental (SINA); en ella se plasman herramientas y mecanismos para la puesta en marcha de los principios generales ambientales que se derivaron de la Constitución Política de 1991 –la Constitución Verde- y la adopción de la perspectiva del desarrollo sostenible como forma de desarrollo. Durante los últimos 25 años se ha resaltado como un logro el posicionamiento que le ha dado el país a temas como el cambio climático, el desarrollo sostenible y la biodiversidad, así como la creación de un marco normativo que, a pesar de sus debilidades, ha permitido proteger ciertas áreas naturales del país.

A pesar de ello, la institucionalidad ambiental aún no ha logrado fortalecerse y, por el contrario, se ha venido debilitando, situación que dificulta la consolidación de una agenda nacional ambiental continua y de largo aliento. En parte, los obstáculos se han debido, por un lado, a que el sector ha estado supeditado a las directrices de las agendas internacionales con respecto al medio ambiente; por otro, a la presencia de condiciones coyunturales internas que han dado prelación a los factores económicos –el auge de los precios de las

materias primas ha sido determinante sobre las demás dimensiones del desarrollo; y, finalmente, a que no se formularon algunos instrumentos que había establecido la Ley 99 para garantizar su funcionamiento, como por ejemplo, el estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio, la política nacional de asentamientos humanos y expansión urbana, y la política de colonización<sup>2</sup>.

De acuerdo con Guhl y Leyva (2014), la gestión ambiental en Colombia ha experimentado tres etapas; la *primera* comprende entre los años sesenta y ochenta, cuando se fijó la responsabilidad de la gestión ambiental en cabeza del Estado con un interés conservacionista, pero no logró generar instituciones fuertes para mitigar y prevenir los efectos de las actividades humanas sobre la naturaleza, debido a que imperó una visión sectorial, reduccionista y no integral de la gestión ambiental.

*La segunda etapa* fue demarcada por la creación del Ministerio de Medio Ambiente y el SINA a través de la Ley 99 de 1993, la cual buscó introducir los compromisos de la Cumbre de la tierra de Río de Janeiro de 1992, mediante la inclusión del concepto de desarrollo sostenible, el fortalecimiento del rol del Estado como ente regulador de los bienes públicos y la generación de espacios para la participación ciudadana con el fin de construir una visión colectiva a largo plazo (Guhl y Leyva, 2014; M.

2 Ernesto Guhl. (2 abril 2017) “Para dónde va el Sistema Nacional Ambiental”, Razón Pública, Economía y Sociedad. Disponible en: <https://www.razonpublica.com/index.php/economia-y-sociedad/10145-para-d%C3%B3nde-va-el-sistema-nacional-ambiental.html>

Rojas, Comunicación Personal, 2 de octubre de 2017). Una de las principales novedades introducidas por esta etapa fue la posibilidad de participación de la ciudadanía en algunos procedimientos administrativos de las entidades del SINA, acogiendo los principios y las directrices constitucionales de la Carta Magna de 1991, en específico el artículo 79, el cual especifica que todas las personas tienen derecho al ambiente sano y que la ley debe garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla.

Por último, la *tercera etapa* fue de “privatización de la gestión ambiental”, en la que el “medio ambiente sano deja de entenderse como un límite racional a los impactos de las actividades del desarrollo y se convierte en un espacio para la gestión del sector privado y la realización de negocios”. Se caracterizó por la fusión de los Ministerios de Medio Ambiente y Vivienda en el año 2002, la cual, según los resultados de un informe de la Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda, no logró cumplir con el objetivo inicial del gobierno Uribe de un recorte presupuestal y mayor eficiencia del Estado. Para el caso de los Ministerios de Interior, Protección Social y Medio Ambiente no se redujo sustancialmente la nómina de funcionarios ni se generó un significativo ahorro fiscal; por el contrario, la fusión significó mayor gasto en el presupuesto para el sostenimiento de las respectivas carteras (Revista Semana, 27 julio de 2010).

Esta medida terminó por debilitar la gestión ambiental en el país, pues el Ministerio obedeció más a la política desarrollista, sin consideraciones ambientales. Durante el 2010 fueron separados el Ministerio de Ambiente y el de Vivienda buscando fortalecer carteras claves para el país. Sin embargo, Frank Pearl durante el 2012 señaló que “A pesar de tener un Ministerio, el Medio Ambiente sigue siendo la misma cenicienta del Gobierno que cuando estaba en la misma cartera con vivienda” (Lewin, 25 de enero, 2013).

Esta inestabilidad institucional generó mayor desarticulación del SINA, un debilitamiento en sus instrumentos de gestión ambiental y en los procesos de licenciamiento, lo que, sumado a la apuesta del modelo extractivista que adoptaron los gobiernos de Uribe y Santos, generó mayor presión sobre las instituciones del SINA sin que fuera diseñada una estrategia de fortalecimiento que les permitiera responder a la velocidad de los cambios en curso. Estos factores han contribuido al incremento de la conflictividad por la apuesta de la gestión de los recursos naturales desde el centro sin sopesar las repercusiones en las regiones.

El objetivo de este documento es retomar las últimas dos etapas mencionadas, con el fin de analizar el diseño y la implementación de las herramientas y mecanismos que contiene el SINA para promover y propiciar la participación ciudadana de acuerdo con los procesos administrativos de la institucionalidad

ambiental y la toma de decisiones sobre asuntos que afectan a la ciudadanía. En ese sentido, inicialmente se hará un barrido de la oferta participativa del SINA, con una descripción de su uso y alcance, para luego realizar un balance sobre sus avances y los obstáculos más importantes que han encontrado en relación con su efectividad e incidencia real. En una última sección se presentarán algunas propuestas para mejorar y potenciar la efectividad del SINA en materia de participación ciudadana como una forma de fortalecer su gobernanza interna y generar mayor articulación entre la institucionalidad y la ciudadanía.

## **1 La Participación ciudadana en el SINA**

### **1.1. El Sistema Nacional Ambiental -SINA-**

Según Rodríguez (2003), El Sistema Nacional Ambiental es el resultado de la puesta en marcha de la reforma ambiental adelantada en Colombia entre 1990 y 1993, tomando como punto de partida la Constitución Política de 1991 y su enfoque ambiental y ecológico. Igualmente, corresponde a un periodo de reformas que buscaban modernizar el Estado y modificar sus instituciones, así como de corrientes internacionales que proponían con optimismo un cambio en la concepción del medio ambiente para lograr una gestión que propendiera por la sostenibilidad y el desarrollo económico y social en armonía con la naturaleza.

Como se mencionó, estas pretensiones vieron luz en medio de la celebración de la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en el año 1992, donde se propuso unir diversas naciones bajo el interés de la conservación del planeta y el ejercicio de los derechos de la humanidad a disfrutar en futuras generaciones de los bienes y servicios ecosistémicos.

Según la Ley 99, el SINA es “el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en la ley.” El sistema es de carácter estatal y social; por ende, está compuesto por cuarenta y seis instituciones estatales (Ministerio del Medio Ambiente, cinco Institutos de Investigación, seis Unidades Ambientales Urbanas, treinta y tres Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y la Unidad de Parques Naturales) e incluye de modo estructural la participación de las organizaciones sociales. En tal sentido, el manejo ambiental debe ser descentralizado, democrático y participativo, por lo que el sistema debe promover la acción coordinada y descentralizada de las autoridades locales, regionales, la participación de las etnias y la ciudadanía en general, en torno al desarrollo sostenible ambiental, económico y social del país (Invemar, s.f.).

La Ley concibió el medio ambiente de una manera integral, multisectorial y descentralizada, con el ánimo de

promulgar el fortalecimiento de la institucionalidad del sector y plantear las directrices que orientarían la política ambiental, bajo la noción de que el medio ambiente era un bien público y un elemento esencial para la vida humana y el desarrollo (Martínez, Peña & Velásquez, 2016). Con base en lo anterior, el Sistema Nacional Ambiental tiene alrededor de 24 funciones específicas entre las que se resaltan las siguientes:

- ✦ Apoyar y coordinar los procesos de planificación de las autoridades ambientales.
- ✦ Definir y orientar las líneas de investigación y estudios ambientales para la planeación territorial de los diversos niveles, regiones y sectores.
- ✦ Aportar los elementos técnicos para la formulación de la política y planificación del ordenamiento territorial.
- ✦ Proponer las regulaciones ambientales sobre el uso del suelo, en el ámbito de su competencia.

- ✦ Dar orientaciones, lineamientos y directrices en educación y participación en materia ambiental; implementar, mantener y mejorar el Sistema Integrado de Gestión Institucional.

Desde un enfoque sistémico el SINA debe entenderse como un conjunto de acciones que realizan los actores del estado y la sociedad civil para la gestión ambiental del país. Por lo tanto, por definición hacen parte integrante de este sistema todas aquellas instituciones y organizaciones que efectivamente desarrollan actividades orientadas al cumplimiento de esta función esencial que determina la ley (Invermar, s.f.).

A pesar de reconocer que la conformación y funcionamiento del Sistema es complejo, el Invermar hizo una aproximación de escenarios y actores del SINA para facilitar su comprensión:



En suma, en el marco de esas funciones primordiales y atendiendo a los principios constitucionales, la participación, además de ser un derecho, toma un papel relevante para la planeación del ordenamiento ambiental, el diseño y la implementación de las políticas públicas que se destinen para la conservación y gestión de los recursos naturales.

## 1.2. El enfoque sobre participación ciudadana

Es fundamental partir de una noción sobre participación ciudadana para enmarcar el alcance y los elementos de análisis que se derivarán en las secciones subsiguientes. A continuación, se plantea el concepto adoptado para este documento:

“Se entiende por participación ciudadana al derecho consagrado en la Constitución de las personas, los grupos, las organizaciones y los movimientos sociales a intervenir activa y efectivamente en las decisiones públicas que afectan sus vidas. Para los actores, la participación puede tener diversos propósitos: acceder a bienes y servicios públicos (inclusión), influir en las decisiones que afectan sus vidas (incidencia), acordar con las autoridades públicas las políticas que permitan el ejercicio pleno de sus derechos (concertación), vigilar la gestión y sus resultados (fiscalización) o expresar el desacuerdo con decisiones de las autoridades públicas (oposición)” (Velásquez, 2018; 3).

Esta definición incluye dos lógicas que se complementan y deben ser

vistas como formas igualmente válidas para el ejercicio de una ciudadanía activa dentro del Estado Social de Derecho y democrático: de un lado, la *participación institucional* que se realiza a través de espacios y mecanismos formales creados por distintas leyes y hace uso de dos tipos de dispositivos: los mecanismos de democracia directa (referéndums, plebiscitos, consultas populares, revocatoria del mandato, iniciativa legislativa popular, cabildos abiertos, etc.) y los espacios de participación ciudadana en decisiones públicas (consejos, comités, audiencias, mesas permanentes). Los primeros son abiertos a la participación de todos los ciudadanos y ciudadanas, mientras que los segundos operan a partir de reglas de representación. La participación institucional tiende a estandarizar las conductas según lo estipulen las distintas las normas.

De otro lado está la participación no institucional que abarca dos expresiones: i) la creación y operación de espacios informales que no han sido reglamentados –tanto de iniciativa ciudadana como gubernamental– tales como mesas de trabajo, diálogos informales, etc., y ii) las expresiones de movilización y protesta social.

La movilización se basa principalmente en las estrategias de los actores participantes para conseguir objetivos comunes determinados. Es más episódica, pero se considera que tiende a ser más eficaz desde el punto de vista del proceso y sus resultados. Estos

repertorios son también legítimos y reconocidos por la legislación nacional (Constitución y Ley Estatutaria de Participación) por tanto las autoridades públicas deben tenerlos en cuenta como dispositivos válidos de participación en los asuntos públicos. En Colombia más recientemente se ha dado la combinación de ambas lógicas como estrategia empleada por diferentes sectores de la ciudadanía para lograr una acción más eficaz.

Es importante mencionar que la participación institucional tiene diversos *alcances*, por lo que la naturaleza de los espacios puede tener distintos resultados en términos de la incidencia efectiva en la toma de decisiones. En efecto, los procesos participativos pueden servir de *información, consulta e iniciativa ciudadana*, en cuyo caso no se espera tener influencia decisiva en las decisiones, puesto que las opiniones y propuestas no necesariamente son tenidas en cuenta; la incidencia efectiva pasa por acciones de mayor envergadura: la *concertación* de acuerdos sobre temas específicos, la *participación en la decisión*, la *gestión* directa de procesos y/o la *vigilancia* ciudadana de los acuerdos pactados o de las decisiones tomadas.

Será importante examinar el alcance de la participación en el SINA para entender si efectivamente los canales institucionales facilitan la incidencia

de la población en las decisiones o bien si operan como instrumentos formales que impiden a la ciudadanía tener una influencia real en el manejo de los recursos naturales.

### 1.3. La institucionalidad para la promoción de la participación ciudadana

Las disposiciones que plantea la Constitución sobre los derechos colectivos y del ambiente<sup>3</sup> se materializaron en la Ley 99 de 1993 que planteó una serie de mecanismos para facilitar y permitir la participación de la ciudadanía en los procesos administrativos de carácter ambiental. En el Título X de esta Ley se encuentran los modos y procedimientos de participación ciudadana en asuntos ambientales:

El Artículo 69 establece a la participación como un derecho de intervención en los procedimientos que puede ejercer cualquier persona natural, jurídica o privada. En este sentido los ciudadanos no necesitan demostrar su interés jurídico para intervenir en las actuaciones administrativas iniciadas para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente o para la imposición o revocación de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales.

3 Capítulo 3, de los derechos colectivos y del medio ambiente. Artículo 79: “todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”.

Para participar en este tipo de actuaciones administrativas, el artículo 70 aclara que los interesados pueden asistir, siempre y cuando manifiesten previamente su interés de forma tal que la entidad o instituto perteneciente al SINA pueda hacerle envío de la notificación por correo y además haga la publicación correspondiente, con base en los artículos 14 y 15 del Código Contencioso Administrativo. De igual manera, el artículo 71 plantea que las decisiones<sup>4</sup> que se tomen sobre el medio ambiente, también deben ser notificadas por escrito a cualquier persona que lo solicite, incluido el directamente interesado, y a través de los Boletines que debe realizar y publicar la entidad correspondiente.

De otro lado, un aspecto importante para el ejercicio del derecho a participar en temas ambientales es la garantía del acceso a información relevante. En este sentido, la ley 99 ordenó la creación del Sistema de Información Ambiental de Colombia –SIAC- con el fin de centralizar y brindar información sobre el estado ambiental del país y los procesos de gestión ambiental (Rodríguez & Muñoz-Ávila, 2009).

Es importante mencionar que, desde nuestra perspectiva, la ley incluye algunos mecanismos que no son propiamente de participación ciudadana desde el enfoque que hemos plasmado en la sección anterior, sino que se consideran como herramientas jurídicas

disponibles a cualquier ciudadano para acceder a la información pública.

#### i. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: órgano rector del SINA

El Ministerio de Ambiente es definido en la Ley 99 como el órgano rector de la gestión del medio ambiente y coordinador del Sistema Nacional de Ambiental. Jerez (2015) agrupa las funciones del ministerio en macro-funciones, relacionadas con la sostenibilidad, la conservación, la calidad de vida, la participación, la integralidad, la formulación de políticas públicas, la normativa y regulación, el licenciamiento ambiental, la dirección y la coordinación del SINA, la articulación interinstitucional, el conocimiento de la información y los recursos humanos y financieros para lograr la sostenibilidad territorial.

Para cumplir con su función de promoción de la participación, en su estructura interna incluyó la Subdirección de Participación Ciudadana y Relaciones con la Comunidad, que fue modificada por el Decreto 3570 de 2011 que la convirtió en la Subdirección de Educación y Participación Ciudadana adscrita a la Dirección General de Ordenamiento Ambiental Territorial y Coordinación del Sistema Nacional Ambiental- SINA. Dentro de sus funciones se encuentran la promoción e implementación de mecanismos de

4 Se refiere a las que pongan fin a una actuación administrativa ambiental para la expedición, modificación o cancelación de una licencia o permiso que afecte o pueda afectar el medio ambiente y que sea requerida legalmente.

participación ciudadana y el diseño de espacios de participación para la generación de cultura ambiental. Según el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS<sup>5</sup>, en la actualidad la Subdirección se encuentra abordando principalmente programas destinados a temas de educación ambiental y al intercambio de experiencias ciudadanas del nivel territorial para retroalimentar al nivel nacional; como ejemplos se encuentran La Red Colombiana de Formación Ambiental<sup>6</sup>, los Encuentros Nacionales de Educación Ambiental y el Programa Nacional de Promotoría Ambiental Comunitaria<sup>7</sup>.

La Subdirección de Participación actúa de manera coordinada con los pueblos indígenas, en materia de protección a los conocimientos tradicionales, documentación y certificación de la función ecológica de la propiedad. La función ecológica de la propiedad es un procedimiento de evaluación y diagnóstico que verifica la situación ambiental del resguardo. Se aborda desde un diálogo en el que participan el anterior Incoder, el Ministerio de Interior, el MADS y la comunidad Indígena. Mancomunadamente se construye la línea de base ambiental, se elabora el diagnóstico y se realiza la puesta en marcha en común la situación del resguardo.

## ii. Las Corporaciones Autónomas Regionales

Dentro de las funciones contempladas para las Corporaciones Autónomas Regionales se incluye una específica en materia de participación ciudadana: “promover y desarrollar la participación comunitaria en actividades y programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables” (Ley 99 de 1993, Artículo 31).

Por otro lado, hay una representación de sociedad civil en los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales, los cuales se encuentran conformados por el gobernador o los gobernadores de la jurisdicción, un representante de la Presidencia, un representante del Ministerio de Ambiente, dos representantes del sector privado, un representante de las comunidades indígenas y dos representantes de ONGs.

Entre las funciones señaladas por el Decreto 141 de 2011 para el Consejo Directivo, se resaltan las de asegurar la implementación de las políticas ambientales, aprobar los estatutos de la Corporación, aprobar el plan de ingresos. Galán (1995, p. 35) subraya que “La ley permite a las corporaciones delegar funciones en las entidades

5 <http://www.minambiente.gov.co/index.php/ordenamiento-ambiental-territorial-y-coordinacion-del-sina/educacion-y-participacion>

6 La Red Colombiana de Formación Ambiental es un programa que cuenta con el apoyo del Ministerio de Ambiente que a su vez es punto focal del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente PNUMA. Es una organización que agrupa las entidades que requieren formar en la dimensión ambiental el recurso humano de las instituciones cuyo objetivo primordial es la investigación y la formación. (Ministerio de Ambiente, 2018)

7 Este programa viene adelantando la estrategia Formación de Educadores y Dinamizadores Ambientales.

sin ánimo de lucro y les posibilita incrementar su patrimonio (...). Estos dos aspectos abren otra gama importante en la relación entre las corporaciones y la sociedad civil”.

Sin embargo, el nombramiento y funcionamiento de los Consejos Directivos han sido cuestionados permanentemente, señalando que son un fortín para las cuotas políticas en las regiones. El Procurador General Fernando Carrillo hizo recientemente esta advertencia y aseguró: “Lamentablemente las CARs se han convertido en un motor de decisiones de la política con ‘p’ minúscula, es decir, no de las políticas públicas, sino de la política electorera donde el poder de las Corporaciones determina el poder departamental y municipal”<sup>8</sup>.

A nivel regional se encuentran dos instrumentos representativos que le permiten y obligan a las Corporaciones Autónomas Regionales planear y definir sus apuestas estratégicas a mediano y largo plazo en materia ambiental y de desarrollo sostenible: el Plan de Gestión Ambiental Regional -PGAR- y los Planes de Acción Trienal -PAT-. El primero de ellos permite orientar la gestión ambiental regional y responder a los retos, prioridades y problemáticas apremiantes, por medio de la integración de las funciones de todos los actores de la región para que el desarrollo se dirija hacia la sostenibilidad bajo una proyección de diez años.

Por su parte, el PAT concreta el compromiso de las Corporaciones para lograr los objetivos y metas planteadas en el PGAR, a través de temporalidades de tres años en las que los directores de cada Corporación deben presentar el plan que guiará su periodo de gestión y administración. El PAT posee una gran relevancia, por cuanto es el instrumento de planeación que permite saber cómo se harán las acciones e inversiones que se realizarán en la jurisdicción de la corporación.

En este caso, el Decreto 330 de 2007 (Capítulo II) permite la realización de audiencias públicas con la finalidad de recibir comentarios, sugerencias y propuestas de ajuste al Plan Trienal de la corporación en los cuatro meses siguientes a la posesión del director general de la misma. Igualmente, debe realizarse cada año en el mes de abril una audiencia pública para exponer el estado de avance del PAT, y una al final del periodo administrativo del director de la Corporación para exponer el nivel de cumplimiento de las metas propuestas. En los diferentes momentos, todas las observaciones deben ser recogidas y analizadas, aunque no sean de obligatoria adopción, factor que no deja de obligar a la Corporación a justificar los motivos de sus decisiones y adopciones finales.

Sin embargo, estos ejercicios de planeación en varias ocasiones terminan por ser procesos meramente consultivos,

<sup>8</sup> Radio Santafé. 16 febrero 2018. “Designación de representantes ante Consejos Directivos de las CAR no puede responder a cuotas políticas: Procurador”. Disponible en: <http://www.radiosantafe.com/2018/02/16/designacion-de-representantes-ante-consejos-directivos-de-las-car-no-puede-responder-a-cuotas-politicas-procurador/>

que generan desazón y desgaste en las comunidades y organizaciones, en varias ocasiones, apatía a la participación en esos espacios. Por otra parte, en algunas de las sesiones se reciben y recopilan un conjunto de propuestas y perspectivas sobre la situación ambiental regional, pero al final las Corporaciones no ejecutan las actividades por limitaciones presupuestales, de personal y de capacidades para atender las múltiples complejidades de los territorios.

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR da cuenta de los procesos de participación que ha trabajado en el territorio en el marco de desarrollo del Plan De Acción 2012 -2015 Gestión Ambiental. Entre las acciones realizadas se señalan:

- ✦ Fortalecimiento de la organización comunitaria a través de las Asojuntas Municipales en la conformación de comités socio-ambientales, como escenarios de participación ciudadana.
- ✦ Formación y fortalecimiento de las veedurías ciudadanas en la gestión ambiental.
- ✦ Mesa de Personeros Jurisdicción Car: instaurar una alianza interinstitucional en la promoción de información sobre el componente ambiental y sus intervenciones en la jurisdicción CAR para el diálogo
- ✦ Audiencia pública de rendición de cuentas.
- ✦ Observatorio ambiental: Busca la construcción del Observatorio de agendas interinstitucionales y conflictos socioambientales con enfoque en Derechos Humanos.
- ✦ Agenda indígena: orientado a la cultura Mhuysqa de las comunidades indígenas de Cota, Chía y Sesquilé de la jurisdicción CAR, Cundinamarca. Tiene como propósito que la mesa indígena sea el espacio de asociatividad y formación para el emprendimiento y desarrollo creativo del pensamiento muisca; armonizar los planes de vida de las comunidades indígenas en el marco del desarrollo territorial de la cuenca del río Bogotá y promover iniciativas innovadoras desde el pensamiento Mhuysqa que permita su proyección a nivel local, regional, nacional e internacional. (Corporación Autónoma Regional - CAR, 2016, P.24).
- ✦ Consejo de Cuenca: es la instancia consultiva y representativa de todos los actores que viven y desarrollan actividades dentro de la cuenca hidrográfica. Realizado en el marco de la ordenación y actualización de los planes de ordenamiento ambiental de las cuencas POMCA y contó con la participación de más de dos mil personas.
- ✦ Apoyo en la participación socioambiental a redes de productores campesinos: La

Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y APAVE desarrollaron un proceso de intervención social, que permitió a las redes de productores campesinos de las provincias de Gualivá y Rionegro, involucrar el componente ambiental en sus actividades productivas.

Las experiencias que relata la CAR son principalmente proyectos de conservación ambiental, educación, investigación y fortalecimiento a Juntas de Acción Comunal y comunidades rurales. El objetivo principal era la interacción y la construcción de relaciones de confianza horizontal, basada en redes de apoyo y la construcción colectiva de saberes y conocimientos. Sin embargo, en su gran mayoría los resultados están medidos en el número de asistentes y en el número de horas de talleres dados, y no se hace referencia a los impactos obtenidos por el desarrollo de estas actividades. Ninguna de las experiencias y/o proyectos desarrollados van más allá de los procesos formativos y consultivos a la ciudadanía.

#### 1.4. Espacios Institucionales de participación ciudadana en el SINA

##### i. El Consejo Nacional Ambiental - CNA

Entre los avances en el proceso de adecuación institucional del SINA se reconoce la instancia del Consejo

Nacional Ambiental como el espacio indicado “Para asegurar la coordinación intersectorial a nivel público de las políticas, planes y programas en materia ambiental y de recursos naturales renovables” (Ley 99 de 1993, Artículo 13).

Su estructura interna está compuesta por representantes de cada uno de los ministerios, un representante de los alcaldes, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, un representante de los gobernadores, uno de las comunidades indígenas, uno de las comunidades negras, uno de las ONG ambientales, uno de universidades y uno de cada gremio: agrícola, minero, forestal, y el presidente de Ecopetrol. Durante el desarrollo de sus sesiones podrán ser invitados otros representantes que se considere pertinentes (Título IV de la Ley 99).

Sus funciones son la formulación de recomendaciones para el gobierno nacional sobre el uso del territorio y la armonización de las decisiones ambientales, designar comités técnicos intersectoriales con las entidades que correspondan para adelantar tareas de seguimiento y coordinación. Adicionalmente, el Decreto 3079 de 1997, que reglamenta el CNA, señala que “las recomendaciones del Consejo *no son obligatorias* y, por lo tanto, no constituyen pronunciamientos o actos administrativos de los miembros que lo integran” (Artículo 1). Es decir, el alcance del CNA corresponde a un espacio de carácter consultivo sin

ninguna capacidad decisoria, tal y como lo plantea Torneros (2002; p. 53): “El Consejo Nacional Ambiental – CNA se ha constituido en un espacio protocolario al cual se han presentado lineamientos de política sin mayor discusión, análisis o concertación sectorial”.

El ex director del SINA, Luis Alberto Giraldo (Comunicación Personal, 16 de noviembre de 2017) señaló: “El Consejo Nacional solo se reúne para cuestiones puntuales; durante mi periodo solo hubo reuniones para el seguimiento de política pública en general”. Así mismo, planteó que ello se debe a que el CNA no dispone de Consejos Territoriales que permitan entender las problemáticas que ocurren a nivel territorial y mantener una retroalimentación constante con las autoridades de tipo nacional. A esto se suma, la poca claridad de los lineamientos en la Ley 99, la cual no va más allá de la descripción de sus integrantes, funciones y los institutos de investigación. No se plantea cómo deben ser los escenarios de articulación y concertación entre los ministerios y el Consejo.

Torneros (2002) señala que no existe claridad con respecto a la posible articulación que se podría dar con el Sistema Nacional de Planeación, el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, y la poca claridad del papel que desempeñarán los Comités Técnicos Intersectoriales. Por tanto, se

evidencia una fuerte desarticulación de esta instancia dentro de una visión más integral del territorio, elemento fundamental para la armonización del SINA con los demás sectores, que contribuya a la apuesta de un desarrollo sostenible.

Desafortunadamente el Consejo no ha operado de la forma esperada debido a la falta de recursos y soporte institucional, lo que ha llevado a que este espacio de participación ciudadana se convierta en un espacio formal y puramente informativo, “sin escenarios de debate y análisis”, en el que simplemente el Ministerio presenta para aprobación las políticas que han sido previamente diseñadas. De acuerdo con Guhl y Leyva (2014), esta misma situación se presenta en otras instancias de participación ciudadana y coordinación interinstitucional, como el Consejo Técnico Asesor.

## ii. Audiencias Públicas

Una de las formas más importantes de participación ciudadana en los diferentes órganos del SINA es el derecho al desarrollo de Audiencias Públicas<sup>10</sup>. Estas pueden ser solicitadas por cualquiera de los siguientes actores: el Procurador General de la Nación o su delegado en asuntos ambientales; el Defensor del Pueblo; el Ministro de Ambiente; las demás autoridades ambientales; los gobernadores; los

9 Comunicación telefónica realizada el 16 de noviembre de 2017

10 Según el artículo 55 de la Ley 1757 de 2015 las audiencias públicas participativas son un mecanismo de rendición de cuentas, así mismo son un acto público convocado y organizado por las entidades de la administración para evaluar la gestión realizada y sus resultados con la intervención de ciudadanos y organizaciones sociales.

alcaldes; por lo menos cien personas; o tres entidades sin ánimo de lucro.

De acuerdo con la Ley 99, en su artículo 72, las audiencias se pueden realizar cuando se desarrolle o se pretenda desarrollar una 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. Según el Decreto 330 de 2007 que las reglamenta, las audiencias tienen por objeto dar a conocer a las organizaciones sociales, comunidad en general, entidades públicas y privadas la solicitud de licencias, permisos o concesiones ambientales, o la existencia de un proyecto, obra o actividad, los impactos que este pueda generar o genere y las medidas de manejo propuestas o implementadas para prevenir, mitigar, corregir y/o compensar dichos impactos, así como recibir opiniones, informaciones y documentos que aporten la comunidad y demás entidades públicas o privadas (artículo 1).

Según ese decreto, el alcance de las audiencias se reduce al de conformar un escenario público en el cual se reciben opiniones, información y documentos que deberán tenerse en cuenta en el momento de la toma de decisiones por parte de la autoridad ambiental competente, pero no es un espacio dado en donde se tengan que adoptar decisiones definitivas. El párrafo del artículo 2 plantea claramente que la audiencia pública para asuntos ambientales *no es una instancia de debate, ni de discusión*; así como tampoco impide el derecho de

los ciudadanos a participar mediante otros instrumentos en la actuación administrativa correspondiente.

En ese sentido, las audiencias públicas ambientales tienen la oportunidad de convocarse y realizarse en dos momentos específicos: i) antes de que se tome una decisión con respecto a la expedición o modificación de una licencia ambiental o de los permisos necesarios para los proyectos que pretendan aprovechar los recursos naturales; ii) durante la ejecución de un proyecto, obra o actividad, siempre que se violen de manera manifiesta los requisitos, condiciones y obligaciones por las cuales se otorgó la licencia o el permiso ambiental.

El procedimiento que se debe seguir para convocar las audiencias debe iniciar a partir de la solicitud de alguno de los actores mencionados al inicio de este apartado. En caso de que el proyecto, obra o actividad esté en medio del proceso de licenciamiento ambiental, la audiencia podrá desarrollarse una vez se hayan realizado y entregado los estudios de impacto ambiental a las autoridades competentes y a los actores interesados. En caso de que sean dos o más solicitudes de audiencia pública ambiental sobre una misma licencia o permiso, éstas serán tramitadas de manera conjunta para convocar a una sola audiencia.

La autoridad administrativa ante la cual se solicita la audiencia debe convocarla mediante un edicto que deberá expedir con una antelación no menor a 30 días

hábiles antes de que se tome la decisión final de otorgamiento de licencias o permisos ambientales en cuestión, o ante la presunta violación de requisitos, condiciones y obligaciones por las cuales se había otorgado una licencia o permiso ambiental. En aras de no afectar los tiempos y plazos que plantea la normatividad que reglamenta el proceso de otorgación de las licencias ambientales, es importante mencionar que la convocatoria a una audiencia pública suspende temporalmente los términos del procedimiento hasta el momento en que se finaliza el desarrollo de la misma.

Según el artículo 33 de la Ley 489 de 1998, las conclusiones o la mera solicitud de audiencias públicas no poseen un carácter vinculante para las administraciones públicas. Sin embargo, cualquier tipo de decisión adoptada debe ser explicada y argumentada a las organizaciones interesadas.

### iii. Consulta previa

La Ley 99 reconoce la consulta previa como un mecanismo de participación en temas ambientales que poseen las comunidades indígenas y afrodescendientes con respecto a decisiones que comprometan el entorno natural en el que habitan. Este mecanismo no sólo aplica para el sector ambiental. La consulta previa es el derecho fundamental que tienen los pueblos indígenas y los demás grupos étnicos cuando se toman medidas

(legislativas y administrativas) o cuando se vaya a realizar proyectos, obras o actividades dentro de sus territorios, buscando de esta manera proteger su integridad cultural, social y económica y garantizar el derecho a la participación<sup>11</sup>.

En este aspecto, la ley 99 señala que ningún tipo de proyecto de explotación de los recursos naturales podrá hacerse en detrimento de esa integridad, de acuerdo a la Ley 70 de 1993 y el artículo 330 de la Constitución Política de Colombia. Para tomar decisiones de esta índole, es obligatorio realizar ejercicios de consulta previa a los representantes de las comunidades, pero la ley no especificó un procedimiento, unos requisitos o unos términos de referencia específicos para adelantar estas actividades. No obstante, la Sentencia SU 039 de 1997 avanzó en señalar los parámetros con los que se deben realizar y dio orientaciones para la protección y garantía de este derecho fundamental.

El marco jurídico de la consulta previa en Colombia se basa en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual fue incorporado a la legislación nacional mediante la Ley 21 de 1991 y establece como obligación “consultar a los pueblos étnicos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente” (Art. 6 Ley 21/91). Adicional a esto, también

11 <http://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/catedra-viva-intercultural/ur/La-Consulta-Previa/Que-es-la-Consulta-Previa/>

hacen parte de ese marco jurídico de la consulta previa los diferentes desarrollos jurisprudenciales que la Corte Constitucional ha hecho sobre el alcance de ese derecho.

En ese sentido, la Sentencia T-382 de 2006, de la Corte Constitucional, declara que la consulta previa es un derecho fundamental de carácter obligatorio y es un mecanismo de participación que debe ser ejecutado de acuerdo a las costumbres de cada etnia que esté involucrada en algún tipo de decisión que afecte a los pueblos indígenas y las comunidades negras. Las decisiones en mención pueden ser de tipo administrativo (expedición de licencias o permisos ambientales), o legislativo, como la expedición de normas que involucren o afecten a estos pueblos. Estos procesos se fundamentan en el derecho de los pueblos étnicos a decidir sus prioridades frente a su propio proceso de desarrollo económico, social y cultural; para evitar afectaciones en sus vidas, creencias, instituciones y su bienestar espiritual (Rodríguez y Muñoz, 2009: 113).

En los procesos administrativos, especialmente los relacionados con la explotación de recursos naturales en territorios étnicos y ancestrales, debe buscar que la comunidad tenga un conocimiento pleno sobre los proyectos destinados a explorar y explotar los recursos naturales que ocupan y les pertenecen, así como debe propender por ilustrar a las comunidades sobre los efectos que puede conllevar la ejecución de dichos proyectos en elementos que

involucren su cohesión social, cultural, económica y política.

De acuerdo con la Corte, la consulta previa se debe manejar como un diálogo entre iguales, ejecutada obligatoriamente con base en los principios de buena fe y búsqueda de un consentimiento libre, previo e informado por parte de las comunidades y grupos étnicos. Esto implica que los procedimientos no se pueden limitar a meras sesiones informativas o de trámite y que se debe realizar en la etapa de factibilidad o planeación del proyecto (Sentencia T-129, 2011). En ese sentido, en los procesos de licenciamiento y de obtención de permisos ambientales de algún proyecto, un Estudio de Impacto Ambiental debe contemplar aspectos sociales, ambientales y culturales, para que sea un instrumento que permita tomar decisiones adecuadas para la planificación ambiental y definir las medidas que prevendrán, compensarán y mitigarán los impactos negativos del mismo (Rodríguez y Muñoz, 2009: 118).

A pesar de ser un mecanismo de mucha importancia para las comunidades y pueblos étnicos, los resultados de la misma no son obligatorios o vinculantes para las autoridades públicas, salvo en los casos que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, cumplan con las siguientes condiciones:

“(i) Implique el traslado o desplazamiento de las comunidades por el proceso, la obra o la actividad; (ii) esté relacionado con el almacenamiento o vertimiento de

desechos tóxicos en las tierras étnicas; y/o; (iii) representen un alto impacto social, cultural y ambiental en una comunidad étnica, que conlleve a poner en riesgo la existencia de la misma” (Sentencia T-129, 2011)

Sin embargo, cuando no sea posible el acuerdo o la concertación, la decisión debe ser objetiva, razonable y proporcional a la finalidad constitucional que exige al Estado garantizar la identidad cultural, social y económica, así como no puede ser autoritaria y/o arbitraria (Sentencia SU-039 de 1997).

En los casos en que haya acuerdos, la Corte Constitucional precisa la obligatoriedad en que se garantice efectivamente por parte del Estado y del Ejecutor del proyecto, obra o actividad, el cumplimiento de todas las etapas del derecho fundamental, así como las medidas de mitigación, compensación e indemnización concertadas con la comunidad étnica en el pacto de la consulta, por los daños previsible que causan la afectación directa (Sentencia T 002 de 2017).

#### iv. Veedurías ciudadanas en asuntos ambientales

A pesar de no figurar como un mecanismo de participación en la Ley 99, las veedurías ciudadanas son un espacio de participación territorial – del orden nacional, departamental o municipal- que permite a la ciudadanía y sus diferentes organizaciones comunitarias ejercer vigilancia, fiscalización y evaluación a la gestión

pública que realizan los diferentes tipos de autoridades administrativas, políticas, electorales, judiciales, legislativas y órganos de control (Ley 850 de 2001 y Ley 1757 de 2015). De la misma manera, permite hacer los mismos ejercicios con las entidades públicas, privadas y las organizaciones no gubernamentales que operen en el país y que tengan encargada la ejecución de un proyecto, contrato o prestación de un servicio público (Muñoz, 1995; citada en Rodríguez y Muñoz, 2009: 125).

En materia ambiental, las veedurías pueden ser creadas con el objetivo de ejercer vigilancia y control a los proyectos y actividades que puedan impactar el medio ambiente, a los planes y programas ambientales, y pueden ejercerse en las etapas de licenciamiento ambiental, construcción de infraestructura necesaria para el desarrollo del proyecto, en la de explotación y la de cierre del proyecto.

### 1.5. La Participación en los procesos de planificación territorial y ambiental

Al igual que las veedurías, la participación ciudadana en los procesos de planificación territorial que implican el abordaje de aspectos ambientales no está mencionada explícitamente en el contenido de la Ley 99. No obstante, para esos procedimientos existen espacios de participación que pueden ser utilizados por la ciudadanía para la incidencia en asuntos ambientales. En general, los

planes a los que se hace referencia son de aplicabilidad regional y local.

Los escenarios dispuestos para la participación de la ciudadanía se conforman en el marco de la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial -POT, los Esquemas de Ordenamiento Territorial -EOT- y los Planes de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica -POMCA. En los dos primeros es necesario realizar un proceso participativo antes de aprobarlos definitivamente, en el cual los Consejos Territoriales de Planeación deben rendir concepto y formular sugerencias al proyecto de POT o EOT, como instancia representativa para la participación de la ciudadana en la planeación (Ley 388 de 1997, artículo 24). Asimismo, en los municipios que tengan una población superior a 30.000 habitantes, se debe crear el Consejo Consultivo de Ordenamiento, instancia asesora de la administración municipal o distrital en la materia, que debe estar integrada por funcionarios de la administración y representantes de las organizaciones gremiales, profesionales, ecológicas, cívicas y comunitarias vinculadas con el desarrollo urbano (Ley 388, artículo 29).

En el caso de los POMCA, las disposiciones normativas del Decreto 1729 de 2002 (artículo 18) indican que, al finalizar el proceso de ordenación de la cuenca, los resultados del mismo deben ser puestos a conocimiento de los usuarios o beneficiarios de la cuenca. Este proceso permite que los ciudadanos

consulten el documento y generen recomendaciones y observaciones sustentadas, sin necesidad de excluir la posibilidad de usar otro tipo de vías y mecanismos de consulta y participación por parte de la respectiva autoridad ambiental. En estos procesos de planificación sobre las cuencas y cuerpos hídricos surgen espacios institucionales de participación, los cuales se describen a continuación:

#### i. Consejo Ambiental Regional de la Macrocuena

De acuerdo con el Decreto 1640 de 2012 (artículos 14 y 15), es una instancia de coordinación interinstitucional e intersectorial conformada por los actores presentes en el área hidrográfica o macrocuena, que se establece con el propósito de generar procesos de concertación y participación en la formulación y seguimiento de los Planes Estratégicos de las Macrocuencas. En el país se han establecido cinco Macrocuencas: Magdalena-Cauca, Caribe, Pacífico, Orinoquía y Amazonía.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el cumplimiento de estas instancias, puede convocar a los siguientes actores para que participen en la conformación del Consejo Ambiental Regional de Macrocuena en cada una de las cinco que existen: i) autoridades ambientales competentes; ii) gobernaciones de los departamentos integrantes de la macrocuena; iii) alcaldías de los municipios que hagan parte de la macrocuena; iv) cámaras

sectoriales que agrupan a los sectores que desarrollan actividades productivas; v) y otros actores que considere relevantes en cada caso particular. El delegado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el encargado de llevar a cabo la secretaría administrativa y técnica del consejo.

Las funciones específicas de esta instancia de coordinación son:

- ✦ Participar en la formulación y seguimiento del Plan Estratégico de la Macrocuena.
- ✦ Recolectar información sobre el estado y tendencia de la base natural y de las actividades socioeconómicas presentes en la macrocuena.
- ✦ Promover la incorporación de los lineamientos y directrices que resulten de los planes estratégicos en los instrumentos de planificación y planes de acción de las instituciones y sectores productivos presentes en la Macrocuena.
- ✦ Promover acuerdos interinstitucionales e intersectoriales y acciones estratégicas sobre el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el desarrollo sostenible de las actividades sociales y económicas que se realizan en las áreas hidrográficas o macrocuencas.

## ii. Consejos de Cuenca del Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas, POMCA

Es la instancia consultiva y representativa de todos los actores que viven y desarrollan actividades dentro de una cuenca hidrográfica. En el consejo de cuenca pueden participar las personas naturales, jurídicas, públicas y privadas, asentadas en la cuenca hidrográfica en proceso de ordenación por la autoridad ambiental competente, y se podrá efectuar en las diferentes fases del proceso de ordenación y manejo de la cuenca, presentando sus recomendaciones y observaciones a través de sus representantes en el Consejo de Cuenca (Decreto 1640 de 2012).

De acuerdo con la Resolución 0509 del 21 de mayo de 2013 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Consejo estará integrado por:

- ✦ Comunidades indígenas tradicionalmente asentadas en la cuenca.
- ✦ Comunidades negras asentadas en la cuenca que hayan venido ocupando tierras baldías en zonas rurales ribereñas de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción y hayan conformado su consejo comunitario de conformidad con la Ley 70 de 1993.
- ✦ Organizaciones que asocien o agremien campesinos.
- ✦ Organizaciones que asocien o agremien sectores productivos.

- ✦ Personas prestadoras de servicios de acueducto y alcantarillado.
- ✦ Organizaciones no gubernamentales (ONG) cuyo objeto exclusivo sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables.
- ✦ Las Juntas de Acción Comunal (JAC).
- ✦ Instituciones de educación superior.
- ✦ Municipios con jurisdicción en la cuenca.
- ✦ Departamentos con jurisdicción en la cuenca.
- ✦ Otros que resulten del análisis de actores.

Los consejeros de cuenca deben ser delegados por las organizaciones que representan y su número máximo de representantes será de tres (3) para cada uno de los actores mencionados anteriormente. En ese sentido, el consejero de cuenca es un líder, amigo y conocedor de su cuenca, de su comunidad y de la entidad y/o sector que representa. Es un facilitador del proceso de participación en todas las fases de elaboración del POMCA.

Las funciones específicas del Consejo de Cuenca son: i) aportar información disponible sobre la situación general de la cuenca; ii) participar en las fases del Plan de Ordenación de la cuenca de conformidad con los lineamientos que defina el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; iii) servir de espacio de consulta en las diferentes fases del proceso de ordenación y

manejo de la cuenca, con énfasis en la fase prospectiva; iv) servir de canal para la presentación de recomendaciones y observaciones en las diferentes fases del proceso de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica declarada en ordenación, por parte de las personas naturales y jurídicas asentadas en la misma; v) divulgar permanentemente con sus respectivas comunidades o sectores a quienes representan, los avances en las fases del proceso de ordenación y manejo de la cuenca; vi) proponer mecanismos de financiación de los programas, proyectos y actividades definidos en la fase de formulación del plan; vii) hacer acompañamiento a la ejecución del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca; viii) elaborar su propio reglamento en un plazo de tres meses contados a partir de su instalación; ix) y contribuir con alternativas de solución en los procesos de manejo de conflictos en relación con la formulación o ajuste del POMCA y de la administración de los recursos naturales renovables de dicha cuenca. (Resolución 0509 del 2013, artículo 50).

### iii. Mesas de trabajo para la formulación de los Planes de Manejo Ambiental de Microcuencas y de Acuíferos

Las mesas de trabajo son instancias de participación que se crean para la formulación de los Planes de Manejo Ambiental de Microcuencas (PMAM) y los Planes de Manejo Ambiental de acuíferos (PMAA). La conformación de las mesas de trabajo se realiza mediante la elección de personas con liderazgo

ante la comunidad y que conozcan la historia social, ambiental, económica y cultural de la microcuenca o del acuífero. El número de integrantes de las mesas de trabajo estará dado por la cantidad de actores presentes en la zona y por los principios establecidos en la estrategia de participación. Las personas que integren las Mesas de Trabajo para la formulación de los Planes de Manejo Ambiental deben ser personas que:

- ✦ Formen parte de la comunidad localizada en el área de la microcuenca y representan intereses legítimos del grupo.
- ✦ Estén afectados o puedan verse afectados por las condiciones actuales del recurso.
- ✦ Puedan verse afectados por las decisiones que se tomen en el marco del instrumento de planificación.
- ✦ Posean información, experiencia o recursos necesarios para la formulación de implementación del plan de manejo ambiental.
- ✦ Dispongan de capacidades, habilidades, conocimiento, infraestructura y/o recursos para proponer medidas que permitan atender los problemas y necesidades identificados.
- ✦ Tengan capacidad de gestión y negociación con las diversas entidades y/o niveles gubernamentales para construir consensos y acuerdos.

Según sea el caso, en el proceso de elaboración de los Planes de Manejo

Ambiental de Microcuencas se debe implementar el mecanismo de consulta previa a las comunidades étnicas cuando a ello haya lugar (Artículo 55, Decreto 1640 de 2012).

La principal función de las Mesas de Trabajo es apoyar a las autoridades ambientales en la formulación de los Planes de Manejo Ambiental de las Microcuencas y/o de los Planes de Manejo Ambiental de Acuíferos, de forma que se garantice la participación de los diferentes actores que forman parte de la microcuenca y/o el acuífero. En ese sentido, se espera que sus integrantes contribuyan con sus conocimientos, sugerencias y recomendaciones a la formulación de los Planes de Manejo, para ser los actores con mayores beneficios derivados de los programas y proyectos que se formulen dentro de estos planes de manejo.

En el marco de estos procesos de construcción de los Planes de Manejo para las Cuencas y los Acuíferos, también existe la posibilidad de crear Mesas Técnicas de Concertación cuando los límites de una microcuenca o un acuífero se encuentran en más de una jurisdicción y no haga parte de una cuenca hidrográfica en ordenación (Artículo 62, Decreto 1640 de 2012).

## 1.6. Acceso a la información y a la justicia

### i. Derechos de Petición

De acuerdo con el artículo 74 de la Ley 99 de 1993, se conciben los derechos de petición como una forma de participación en el SINA. En nuestra opinión y de acuerdo con el enfoque conceptual adoptado, los derechos de petición no son una forma o espacio de participación ciudadana. Como bien lo menciona la norma, estos derechos le permiten a toda persona natural o jurídica hacer una petición de información con respecto a los elementos que son susceptibles de generar contaminación al medio ambiente y sobre los peligros que pueden ocasionar a la salud humana; pero este tipo de peticiones se entienden como una forma de acceder y obtener información. Los derechos de petición son una solicitud escrita o presencial que no implica el intercambio entre autoridades públicas y la ciudadanía para incidir en las decisiones administrativas finales. El acceso a la información es una condición indispensable, sin la cual las comunidades no podrán ejercer el derecho a la participación de manera argumentada y con una incidencia eficaz.

Estas peticiones planteadas por la norma en el Título sobre “los modos y procedimientos de participación ciudadana”, al ser tramitadas deben ser respondidas en un plazo máximo de 10 días hábiles y, adicionalmente, deben permitir que toda persona pueda ser

informada sobre el monto y el uso de los recursos financieros que sean destinados a la preservación del medio ambiente. Si bien comprende una acción importante de cara a un proceso de interacción y participación con las autoridades correspondientes, se agota en una solicitud que puede identificarse como un ejercicio de acopio y reconocimiento de información pertinente para llegar a un escenario posterior de consulta, diálogo y posible concertación.

### ii. Acción Popular

El SINA plantea las acciones populares, como la tercera forma de participación ciudadana que permite intervenir ante las autoridades y entidades correspondientes. De acuerdo al artículo 1005 del Código Civil, las acciones populares figuran como un mecanismo para la defensa de los elementos constitutivos del espacio público y el medio ambiente. En ese sentido, la acción popular es una acción judicial o un mecanismo de protección de derechos colectivos que debe convocar a una posterior audiencia pública, la cual debe ser publicada en un periódico de circulación nacional.

Como se mencionó anteriormente en el caso de los derechos de petición, las acciones populares no son un dispositivo de participación ciudadana, ya que es una acción netamente judicial para la protección de derechos colectivos de diferentes tipos de agrupaciones de ciudadanos. Por este motivo, no se concibe como un modo de participación

ciudadana, a pesar de que permita llegar a un espacio de participación como la audiencia pública.

En estas audiencias públicas, similares a las ya mencionadas, pueden intervenir diferentes actores: las partes implicadas, el Ministerio de Ambiente, la entidad responsable del recurso, las personas naturales o jurídicas que hayan registrado comentarios escritos sobre el proyecto, y el juez; quien podrá decretar y recibir pruebas. Al final de estas audiencias, se debe presentar la aprobación o rechazo del proyecto de transacción.

**Cuadro 1 – Participación en la ley 99 de 1993**

MODOS Y PROCEDIMIENTOS EN LA LEY 99 DE 1993	ARTÍCULO	PRINCIPALES PLANTEAMIENTOS	ACTORES QUE PARTICIPAN	OTRA NORMATIVIDAD ASOCIADA	¿ESPACIO DE PARTICIPACIÓN?
Consejo Nacional Ambiental	Artículo 13 al 15	Asegura la coordinación intersectorial a nivel público de las políticas, planes y programas en materia ambiental y de recursos naturales renovables.	Lo preside el Ministerio de Medio Ambiente y deben participar los ministerios de Agricultura, Salud, Desarrollo Económico, Minas y Energía, Educación, Obras Públicas, Defensa, Comercio Exterior, el director del DNP, Defensor del Pueblo, Contralor General, representante de los Gobernadores, representante de la Federación de Municipios, el Consejo Nacional de Oceanografía, representante de comunidades indígenas, de las comunidades negras, de los agricultores, de los industriales, de la producción minera, el presidente de Ecopetrol, de la ONG ambientales, de los gremios forestales y del Consejo Nacional de Educación Superior (CSU).	-Decreto 3079 de 1997	Sí es un espacio de participación
Audiencias Públicas	Artículo 72	Se realizan antes de que se tome una decisión con respecto a una obra, proyecto o actividad que necesariamente requiera una licencia ambiental por los potenciales impactos que le puede causar al medio ambiente o a los recursos naturales.	Las pueden citar y participar: el procurador general de la nación o el delegado en asuntos ambientales, el Defensor del Pueblo, el Ministro de Ambiente, las demás autoridades ambientales, los gobernadores, los alcaldes o por lo menos cien personas o tres entidades sin ánimo de lucro.	-Ley 489 de 1998 -Decreto 330 de 2007 Ley 1757 de 2015	Sí es un espacio de participación
Derecho de Petición	Artículo 74	Toda persona natural o jurídica tiene derecho a formular directamente petición de información en relación con los elementos susceptibles de producir contaminación y los peligros que puedan ocasionar a la salud humana.	Los peticionarios y la entidad encargada de dar respuesta a la petición	-Constitución política. Art: 23 y 74 -Ley 1437 de 2011. Título I - Ley 23 de 1973	Es una solicitud de información. Permite el acceso y uso de la misma, y contribuye a la transparencia sobre los procedimientos ambientales, pero no es un espacio de participación real.
Acción Popular	Artículo 75	Los elementos constitutivos del medio ambiente pueden defenderse con la acción popular (artículo 1005 del Código Civil) Las acciones populares relacionadas a este tema deben ser notificadas al Ministerio de Ambiente. Se ordenará la celebración de una audiencia pública dentro de los 30 días siguientes.	Las partes, el Ministerio del Medio Ambiente, la entidad responsable del recurso, las personas naturales o jurídicas que hayan registrado comentarios escritos sobre el proyecto, y en ella el juez podrá decretar y recibir pruebas.	-Código Civil. Artículo 1005 Ley 472 de 1998	La acción popular no es un espacio de participación, es una acción judicial. Sin embargo, esta da pie a una audiencia pública.

Fuente: Elaboración propia

**Cuadro 2 – Espacios de participación en el sector ambiental no explícitos en la ley 99**

ESPACIOS QUE NO ESTÁN EXPLÍCITOS EN LA LEY 99	NORMATIVIDAD ASOCIADA	PRINCIPALES PLANTEAMIENTOS	ACTORES QUE PARTICIPAN	¿ESPACIO DE PARTICIPACIÓN?
Veedurías ciudadanas ambientales	Ley 136 de 1994 Ley 489 de 1998 Ley 850 de 2003 Ley 1757 de 2015	Ejercer vigilancia y control a los programas, proyectos y actividades que puedan impactar negativamente el medio ambiente	Organizaciones y ciudadanos interesados en realizar seguimiento, control social y veeduría.	Si es un espacio de participación
Consejo Ambiental Regional de la Macrocuenca	Decreto 1640 de 2012	Instancia de coordinación interinstitucional e intersectorial conformada por los actores presentes en el área hidrográfica o macrocuenca, que se establece con el propósito de generar procesos de concertación y participación en la formulación y seguimiento de los Planes Estratégicos de las Macrocuencas.	Autoridades ambientales competentes; gobernaciones de los departamentos integrantes de la macrocuenca; alcaldías de los municipios que hagan parte de la macrocuenca; cámaras sectoriales que agrupan a los sectores que desarrollan actividades productivas; y otros actores que considere relevantes. El delegado del Ministerio de Ambiente es el encargado de llevar a cabo la secretaría administrativa y técnica del consejo	Si es un espacio de participación

Fuente: Elaboración propia

## 1.7. Planes y políticas con participación ciudadana

### i. El Plan de Participación Ciudadana con Enfoque de Gobierno Abierto

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha venido publicando una serie de Planes de Participación Ciudadana con el objeto de generar espacios de interacción efectiva con la ciudadanía. Durante el periodo 2013-2014 el Plan de Participación Ciudadana fue elaborado en el marco de cuatro estrategias: publicación de la información en la página web; difusión de la información; establecimiento de mecanismos y canales que permitan interactuar con la entidad (canales virtuales, presenciales y redes sociales); y formulación de los planes de acción (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2014).

Dando desarrollo a la estrategia de información para la ciudadanía la página web presenta información consolidada con respecto a las directrices de Gobierno en Línea, el Plan Anti-corrupción y de Atención del Ciudadano, y el Modelo Integrado de Planeación y Gestión. Su difusión se articula a una estrategia de comunicaciones que incluye redes sociales, página web, televisión y radio para brindar procesos de atención a PQRS y transparencia en la gestión, contratación y vigilancia.

En materia de espacios de participación ciudadana, el Plan se enfoca principalmente a los canales virtuales para trámites y servicios, foros virtuales y el buzón de sugerencias. Sin embargo, frente a los canales presenciales, únicamente hacen referencia al centro de documentación y las ventanillas de atención en la sede del Ministerio de Ambiente, dispositivos que no propician escenarios de diálogo ni interlocución

entre el SINA institucional y el social, lo que impide procesos de concertación o incidencia ciudadana en las decisiones o en la formulación de los planes.

En 2016, el Ministerio de Ambiente expidió el “PLAN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA CON ENFOQUE DE GOBIERNO ABIERTO: Acceso, participación y colaboración ciudadana”, que incluye de nuevo la gestión de la información, los canales para la solicitud de PQRSD, los trámites y los espacios de interacción entre los ciudadanos y el Estado. Al estar orientado hacia el enfoque de Gobierno Abierto presenta una innovación con respecto al plan anterior y es la colaboración ciudadana que promueve la formulación de iniciativas sociales.

Las “Acciones Para La Implementación Del Modelo De Gobierno Abierto” contienen el mapeo de iniciativas ciudadanas que promueven la innovación en la gestión pública y el fortalecimiento de espacios e iniciativas que facilitan la cooperación, el diálogo y el control social (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2016).

Otra novedad que presenta el Plan de Participación de 2016 son las mesas de participación en el orden municipal, distrital, departamental y nacional, destinados a la discusión, interlocución, retroalimentación, control social, capacitación y seguimiento de temas del Sector de Ambiente. En estos escenarios se propone desarrollar temas de políticas públicas, normatividad,

proyectos, planes, programas y demás iniciativas en las que tenga injerencia el Ministerio de Ambiente. Falta indagar por el alcance y funcionamiento de estas mesas ya que no existe claridad sobre la obligatoriedad o no de las discusiones y decisiones tomadas en estos espacios. Igualmente, no se menciona si las mesas pueden ser convocadas por iniciativa ciudadana o únicamente por iniciativa gubernamental.

## ii. Política de participación social en la Conservación

Hay un instrumento del Sistema de Parques Nacionales Naturales que contiene una apuesta interesante para la definición de estrategias y soluciones de conservación concertadas entre la autoridad ambiental y las comunidades que habitan las áreas de Parques Nacionales Naturales - PNN.

La política parte de reconocer que en el país se ha asumido el enfoque de conservación bajo una premisa de contraposición a los procesos de ocupación del territorio, que se acoge a una noción clásica del concepto, basada en una separación tácita entre el hombre y la naturaleza. Su consecuencia básica ha sido la creación y el manejo de áreas naturales protegidas que no asumen la existencia de poblaciones humanas en su interior, ni en sus zonas de influencia directa. No obstante, en Latinoamérica, cerca del 86% de las áreas protegidas están habitadas y en un 80% de las mismas viven comunidades indígenas (Parques Nacionales, 2002: 23).

En ese sentido, la política le apostó al reconocimiento y la vinculación de las personas, comunidades y organizaciones que hacen presencia en los territorios de PNN y consideró su diversidad étnica, cultural y económica para avanzar en estrategias que aporten a la solución de las causas y no solo de las consecuencias de las amenazas a la conservación de la naturaleza. Entiende esta noción como una tarea de manejo, antes que de aislamiento absoluto, lo que permite integrar las culturas que han recreado la diversidad biológica. Dentro de sus objetivos más importantes, se menciona:

- ✦ Fortalecer la capacidad de la Unidad de Parques Nacionales Naturales para promover y consolidar procesos de participación social y coordinación interinstitucional para la conservación de la biodiversidad, los servicios ambientales y la diversidad cultural del país.
- ✦ Consolidar un sistema de información en red para la planificación y gestión ambiental participativa.
- ✦ Contribuir a la solución de conflictos por uso y ocupación de las áreas protegidas y sus zonas de influencia, a través de la búsqueda de alternativas sostenibles.

La política de Parques configuró dos espacios de gestión ambiental para cumplir la misión de conservación y la puesta en práctica de la participación

social para cumplir objetivos institucionales y cubrir las demandas sociales: a) los Sistemas Regionales de Áreas Protegidas –SIRAP-; b) los planes de manejo de las áreas protegidas. En ambos confluye la presencia de actores sociales como: i) los pobladores y usuarios de las áreas con valores biológicos a conservarse; ii) instituciones públicas, privadas relacionadas con la conservación de áreas protegidas; iii) instituciones públicas y privadas que se superponen con las áreas protegidas y sus zonas de influencia y las competencias en la determinación del uso del suelo; y iv) la comunidad científica e investigadores y sabedores relacionados con las áreas protegidas.

## 2. Balance del ejercicio de la participación ciudadana en el SINA

Como se presentó en el apartado anterior, la normatividad que reglamenta el SINA dispone de dos canales específicos para la promoción de la participación ciudadana en el sector. De igual manera, posee otras dos modalidades que no están consignadas específicamente en el contenido de la Ley 99, pero que poseen una relación cercana y unos ejercicios participativos asociados a los procesos administrativos sobre asuntos ambientales que se plantean en instrumentos de planeación regional y local.

A pesar de los avances normativos que supuso la creación del Sistema con la Ley

99, aun se considera que la planificación ambiental sigue realizándose de forma centralizada, sectorizada y poco participativa. Parte de esto se refleja en la implementación y el uso de los mecanismos habilitados y mencionados con anterioridad, que muestran diversas dificultades en su implementación, tales como la manipulación de grupos de interés, la negligencia de las autoridades ambientales, el difícil acceso a la información para comunidades y organizaciones afectadas o interesadas, la precaria capacidad de interlocución y concertación, y la poca incidencia en las decisiones ambientales. Estos elementos configuran un conjunto de piezas que edifican barreras y obstáculos para la participación (Zuluaga y Carmona, 2005: 5).

La práctica de la participación continúa siendo restringida en materia ambiental, puesto que la creación de los mecanismos y su respectiva promoción continúa dependiendo en cierta medida de los intereses de las estructuras del sistema político y los gobiernos de turno, al igual que por la noción de roles que poseen algunos funcionarios y miembros de la ciudadanía. Adicionalmente, varios de los espacios de participación y mecanismos del SINA son desconocidos por las personas, así como sus procedimientos especiales (Rojas, 1999: 14).

Con base en los planteamientos de Cárdenas, Mesa y Rojas (1999), citadas en Muñoz y Rodríguez (2009), existen en general tres tipos de obstáculos para la efectiva realización de prácticas de participación en los temas ambientales: el primero hace referencia a una ausencia de mecanismos y espacios para la participación en asuntos y decisiones en materia ambiental; el segundo se deriva de la oferta estatal para la participación, la cual está condicionada por las resistencias de los funcionarios a reconocer lo público como espacio de concertación, por la deficiencia en la información y sistematización de la misma, por los bajos recursos para promover la participación y la atomización sectorial e institucional en los diferentes niveles de gobierno frente a los temas ambientales; y el tercero se refiere al comportamiento de las organizaciones sociales, marcado por una gran desconfianza frente al Estado, lo que lleva a buscar mayor efectividad de atención a las problemáticas ambientales a través de movilizaciones, plantones y otros mecanismos como las consultas populares para una participación coyuntural. En la siguiente sección se profundizan estos tres tipos de obstáculos.

### **2.1. Ausencia de mecanismos y espacios para la participación ambiental**

Teniendo en cuenta la noción de participación que se maneja en este documento, los únicos canales de participación en la Ley 99 que permiten

una interacción entre autoridades públicas y ciudadanía son las audiencias públicas ambientales y las consultas previas. En este sentido los mecanismos para la promoción de la participación en asuntos ambientales son escasos y limitados en su alcance.

De acuerdo con Rodríguez y Muñoz (2009), los procesos de participación han sido pocos y en ocasiones esporádicos. La mera existencia de los mecanismos que menciona la normatividad para el SINA tampoco han implicado procesos participativos amplios o efectivos de las comunidades afectadas e interesadas. Las autoras afirman que, en el caso de los procesos de licenciamiento ambiental, no existe una verdadera participación ciudadana y adicionalmente carecen de interlocutores válidos que respalden

sus intereses y manifiesten sus inconformismos. En ese sentido, es importante recordar que las audiencias públicas no son escenarios públicos de debate y discusión, así como tampoco son espacios para la toma definitiva de decisiones, por tanto, su alcance es restringido.

Con base en las autoras, en el siguiente cuadro se hace un comparativo entre el número de licencias ambientales que fueron otorgadas entre el año 2002-2008 y el 2013-2018, con las consultas previas y audiencias públicas realizadas en ambos periodos, para evidenciar las diferencias entre el uso de los mecanismos de participación ambiental de la Ley 99 y los diferentes tipos de proyectos viabilizados en el país.

**Cuadro 3. Licencias ambientales otorgadas versus consultas previas y audiencias públicas realizadas 2002-2008.**

Año	Número de licencias otorgadas	Número de consultas previas realizadas	Número de audiencias públicas realizadas
2002	75	4	1
2003	107	-	-
2004	89	3	3
2005	147	1	-
2006	108	21	4
2007	105	16	3
2008	95	10	1

Fuente: Rodríguez y Muñoz, 2009.

El cuadro muestra el evidente contraste entre las licencias otorgadas con el número de consultas previas y audiencias públicas, lo que da muestra

de la poca implementación de estos ejercicios de participación ambiental en el periodo señalado. El mecanismo que más se utilizó fue la consulta

previa, realizándose en 55 ocasiones durante seis años, mientras que las audiencias públicas se realizaron en tan solo 12 ocasiones; estas cifras son abismalmente menores a las 726 licencias otorgadas entre 2002 y 2008. Una de las explicaciones para que las consultas previas hayan tenido una mayor frecuencia en su implementación frente a las audiencias públicas tiene que ver con el carácter de obligatorio cumplimiento que poseen cuando se pretende desarrollar proyectos en territorios étnicos.

En general, no se identifica una tendencia específica de crecimiento o decrecimiento constante. Se nota un comportamiento bastante irregular en el número de licencias, audiencias y consultas previas, excepto entre los

años 2006 y 2008, cuando en las tres categorías se presenta un decrecimiento después del pico de consultas, audiencias y licencias otorgadas.

Particularmente, es evidente un aumento en el número de consultas previas realizadas en el año 2006, cuando también se alcanzó el mayor número de audiencias públicas celebradas. Esto no coincidió con el año en el que mayor número de licencias se otorgaron que fue el 2005. Es importante tener en cuenta que después de realizar la consulta o la audiencia pasa un tiempo de análisis, por lo que puede existir un margen de destiempo en el año indicado, entre la realización de éstas y el otorgamiento o no de la licencia.

**Cuadro 4. Licencias ambientales otorgadas versus audiencias públicas realizadas 2013-2018.**

Año	Número de licencias otorgadas <sup>12</sup>	Número de audiencias públicas realizadas <sup>13</sup>
2013	275	12
2014	264	8
2015	266	11
2016	135	8
2017	216	8
2018	44	4
Total	1200	51

Fuente: Elaboración propia con base en información de respuesta a un derecho de petición dirigido al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la ANLA y Ministerio del Interior.

Con base en la información brindada por el Ministerio de Ambiente y la Autoridad de Licencias Ambientales,

desde el año 2013 hasta junio del 2018 se han otorgado 1.200 licencias ambientales en diferentes tipos de

12 Con corte al 6 de junio de 2018.

13 Con corte al 21 de marzo del 2018.

proyectos como infraestructura, minería, agroquímicos, hidrocarburos, energía y de actividades especiales<sup>14</sup> versus 51 audiencias públicas. De ese conjunto de 1200 licencias, 738 han sido solicitudes nuevas y 462 han sido modificaciones a las ya existentes. Por otra parte, en ese mismo periodo 52 licencias fueron negadas, 5 revocadas<sup>15</sup>, 137 procesos de licenciamiento fueron desistidos, 36 fueron archivados, 7 aún continúan sin resolver su expediente y están en estado de evaluación, y 119 se encuentran en estado de suspensión.

En comparación con el anterior periodo, so pena de los años sobre los que no se ha obtenido registro, debido a la ausencia de datos en la información dada por la ANLA, es claro el incremento del número de licencias otorgadas en los diferentes tipos de proyectos mencionados. Del año 2013 al 2017 se ha mantenido un promedio de más de 200 licencias entregadas, exceptuando el 2016, cuando la cifra llegó a solo 135. A pesar de ser el año con menor número de licencias otorgadas, si se compara con el periodo 2002-2008, esta sería la segunda cifra más alta por debajo de las 147 otorgadas en 2005. No se tienen en cuenta las 44 licencias aprobadas en el primer semestre del 2018, aunque esta cifra podría ser un probable indicio de que el año en transcurso no alcanzaría el

promedio de licencias otorgadas durante los últimos cinco años. En ese sentido, también se puede observar que desde el año 2013 el licenciamiento ambiental ha decrecido, pasando de 275 a 216 en el 2017 y con la posibilidad de que en el 2018 sea menor.

Con respecto al número de audiencias públicas ambientales realizadas, en comparación con el anterior periodo, también se identifica un incremento en el uso de este mecanismo. De registrar la celebración de 3, 4 o ninguna audiencia pública entre 2002-2008, se pasó a realizar entre 8 y 12 audiencias entre 2013 y 2017. Tan solo en el primer trimestre del 2018, se igualó el número de audiencias celebradas en 2006, que fue el que más registró en el primer periodo. A pesar de ese incremento, la brecha que hay con el número de licencias otorgadas es bastante significativa y da muestra de la baja implementación de estos mecanismos, aunque se destaque un aumento con respecto al primer periodo.

---

14 Correspondiente a un proyecto de desarrollo tecnológico para la obtención de productos orgánicos e innovadores de seda natural.

15 Dos de ellas fueron las solicitudes de la empresa Hupecol para hacer exploración de hidrocarburos en la Serranía de la Macarena.

**Cuadro 5. Audiencias públicas realizadas y licencias ambientales otorgadas por sector o tipo de proyecto. 2013-2018**

Sector o tipo de proyecto	Número de Licencias otorgadas	Número de audiencias realizadas						
		2013	2014	2015	2016	2017	2018	Audiencias por sector
Minería	45	-	-	2	3	2	-	7
Hidrocarburos	539	9	5	6	2	3	1	26
Agroquímicos	146	-	-	-	-	-	-	0
Infraestructura	289	-	2	2	2	2	1	9
Energía	180	3	1	1	1	1	2	9
Especiales	1	-	-	-	-	-	-	0

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la ANLA.

El sector o el tipo de proyectos que recibió el mayor número de licencias ambientales entre 2013 y 2018 fue el de hidrocarburos, y es el que mayor número de audiencias públicas generó. Los proyectos de infraestructura poseen la segunda mayor cifra de licencias otorgadas y de audiencias públicas realizadas. En tercera medida, los proyectos energéticos y los de infraestructura comparten el mismo número de audiencias celebradas. Por último, los proyectos mineros son los que menor cantidad de audiencias han generado, así como es el segundo sector al que menor cantidad de licencias le han otorgado.

sucede con el sector de infraestructura y el energético. De manera curiosa, los proyectos mineros no han suscitado de manera recurrente la celebración de audiencias públicas ambientales. Se han visto superados por el sector de infraestructura y de energía eléctrica, embalses y represas. Esto marca una tendencia en el sentido de que estas últimas actividades se están tornando en un foco de mayor conflictividad que la representada por los proyectos mineros, y en procesos que demandan una mayor oferta participativa por sus impactos sociales y ambientales.

La relación entre las licencias ambientales adjudicadas y las audiencias públicas realizadas es mínima. Por ejemplo, en el caso de los hidrocarburos, el número de audiencias, a pesar de ser importante, no alcanza a ser el cinco por ciento de la cantidad de licencias aprobadas. Lo mismo

**Cuadro 6. Licencias, consultas previas y audiencias públicas realizadas en Minería e Hidrocarburos 2013-2018**

Año	Número de licencias otorgadas			Número de consultas previas realizadas			Número de audiencias públicas realizadas		
	Hidrocarburos	Minería	Total	Hidrocarburos	Minería	Total	Hidrocarburos	Minería	Total
2013	143	8	151	19	3	22	9	-	9
2014	154	14	168	31	3	34	5	-	5
2015	109	13	122	19	11	30	6	2	8
2016	74	3	77	33	35	68	2	3	5
2017	54	5	59	45	20	65	3	2	5
2018*	5	2	7	39	17	56	1	-	1
<b>Total</b>	<b>539</b>	<b>45</b>	<b>584</b>	<b>186</b>	<b>89</b>	<b>275</b>	<b>26</b>	<b>7</b>	<b>33</b>

\* Información sobre Licencias hasta mayo; Audiencias públicas hasta abril; consultas previas hasta agosto

Fuente: Elaboración propia con base en información de respuesta a un derecho de petición dirigido al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la ANLA y Ministerio del Interior.

Como lo indica el cuadro, en el periodo 2013-2018 fueron otorgadas 584 licencias ambientales en los sectores de minería (45) e hidrocarburos (539). También se realizaron 275 procesos de consulta previa, (186 en hidrocarburos y 89 para minería), y se hicieron 33 audiencias públicas (26 para hidrocarburos y tan sólo 7 en minería).

Se puede observar que hay un incremento en el uso de las consultas previas en comparación con el periodo anterior. En esos seis años (2013-2018), se iniciaron 275 procesos de consulta previa, superando las 55 consultas realizadas en los siete años que hay entre el 2002 y el 2008. Esto quiere decir que puede haber una creciente solicitud de licencias en territorios étnicos o que el área de influencia directa de los proyectos comprende alguna comunidad étnica. En todos los años de este periodo hubo más consultas previas que audiencias públicas.

Con base en la información del Ministerio del Interior sobre consultas previas, el

sector de hidrocarburos es el que mayor número ha suscitado, demostrando que los propósitos gubernamentales de aumentar las reservas de crudo del país y la promoción de actividades exploratorias coinciden con áreas donde hacen presencia grupos y pueblos indígenas. En el caso de la minería, desde el 2013 se observa un incremento notorio del número de consultas previas, pasando de 3 a un pico de 35 consultas en el 2016. Entre el 2017 y el 2018 se registra un declive en el uso de este mecanismo con respecto al 2016; sin embargo, es significativamente superior al número de consultas realizadas entre el 2013 y 2014.

En todos los años contemplados, excepto el 2016, el sector de hidrocarburos motivó un mayor número de consultas previas. Estos datos trazan una incidencia importante de los proyectos hidrocarburíferos, en relación a la solicitud e implementación de los mecanismos de participación ambiental consagrados en la Ley 99 de 1993. Esto es coherente con el número de licencias

ambientales otorgadas a este sector, lo que evidencia la relación entre licencias ambientales, proyectos de este tipo y número de consultas.

## 2.2. Resistencia institucional para la promoción de los mecanismos existentes de participación ambiental

En este apartado se detalla cómo ha sido el comportamiento de los dispositivos señalados por la Ley 99 y sus principales debilidades de implementación partiendo de las limitaciones institucionales para su promoción.

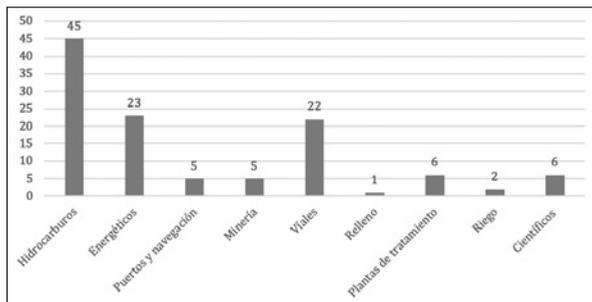
### i. Consultas Previas

Según la investigación de Rodríguez y Muñoz (2009), entre 1994 y el 2008 hubo 98 proyectos que solicitaron licencia ambiental y que, a su vez, realizaron consultas previas. Los proyectos por los cuales se realizaron las consultas están ubicados en los sectores de hidrocarburos, minería, vías, energía, plantas de tratamiento y producción, puertos y navegación, ciencia, relleno y riego.

El sector con mayor número de consultas previas es el de hidrocarburos, duplicando al sector energético y superando en gran medida a los proyectos mineros. Parte de esto puede explicarse por el hecho de que en el periodo analizado el precio de los recursos naturales, especialmente el petróleo, tuvo un crecimiento sostenido y exponencial entre el 2002 y el 2008, cuando saltó de 26 a 100 dólares por barril<sup>16</sup>. Este incremento histórico activó con frenesí las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos a lo largo y ancho del territorio nacional.

En el 2002 fueron perforados diez pozos, de los cuales cuatro resultaron productores, mientras que en el 2008 fueron perforados 99, con un resultado de 47 productores. En ese periodo 134 pozos resultaron productores de 319 que se perforaron. Antes del 2002, mientras el precio de petróleo se mantuvo por debajo de los 30 dólares por barril, el país sostuvo un promedio anual de 14 pozos perforados, de los cuales en total 27 fueron productores.

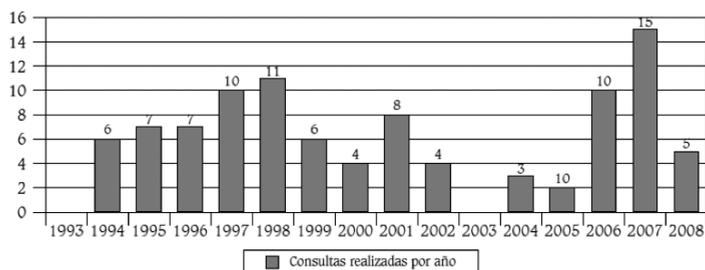
**Gráfico 1. Consultas previas realizadas en el marco de procesos de licenciamiento ambiental 1994-2008.**



Fuente: Rodríguez y Muñoz, 2009.

<sup>16</sup> Informe Estadístico Petrolero de la Asociación Colombiana de Petróleo, 2018.

**Gráfico 2. Consultas previas realizadas por año**

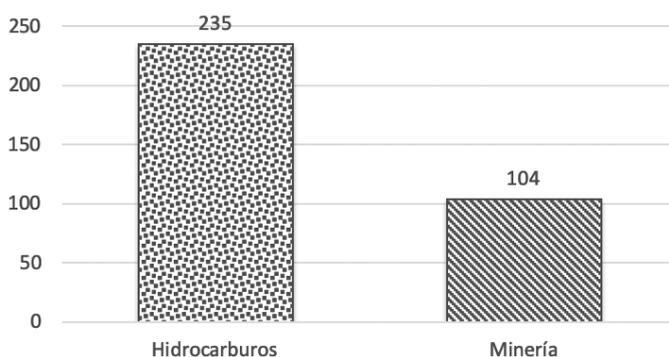


Fuente: Rodríguez y Muñoz, 2009.

Entre el inicio de la creación del SINA y el año 2000, se realizaron 51 consultas previas, y entre el 2001 y el 2008 se realizaron otras 47. La tendencia creciente a la realización de consultas previas en la década del 90 y la primera del 2000 estuvo motivada por la estrategia gubernamental de promover y consolidar proyectos minero-energéticos en el marco de la bonanza y el boom de precios de los recursos naturales. Sin embargo, el pico de consultas realizadas

entre el 2007 y el 2008 también coincide con los pronunciamientos de la Corte Constitucional con respecto a la garantía de este derecho de los pueblos y comunidades étnicas, considerado mecanismo en la Ley 99. Del total de las 98 consultas realizadas entre el 1993 y el 2008, 68 fueron con pueblos indígenas, 23 con comunidades negras, en 5 hubo comunidades indígenas y negras, y dos con comunidades raizales (Rodríguez y Muñoz, 2009: 177).

**Gráfico 3. Consultas previas realizadas en el marco de procesos de licenciamiento ambiental 2011-2018\*.**



\* Consultas previas realizadas hasta agosto de 2018

Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio del Interior

Entre el año 2011 y el 2018 tuvieron lugar 104 consultas previas correspondientes

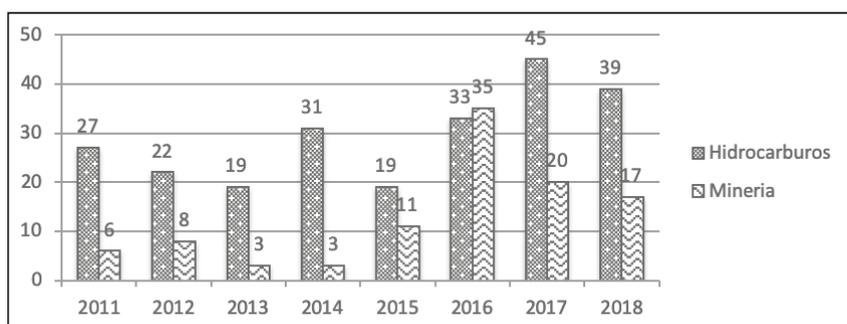
a proyectos mineros, mientras que para el sector de hidrocarburos se registraron

235, lo que muestra la predominancia de las consultas realizadas por proyectos de sismica, actividades exploratorias, redes de distribución gasífera y otras áreas de perforación. En la base de datos compartida por el Ministerio de Ambiente no se aclara qué tipo de comunidad étnica está involucrada, pero sí se menciona el nombre del grupo, donde se puede percibir que mayoritariamente son resguardos, cabildos y comunidades indígenas quienes participaron en esos ejercicios; en una menor medida los consejos comunitarios. Tampoco es posible determinar cuántas consultas se realizaron en el marco de proyectos de infraestructura, redes eléctricas,

embalses y represas, con lo que la cifra puede ser mucho mayor.

Los datos sobre consultas muestran con claridad el mayor uso del mecanismo. Solamente en el sector de hidrocarburos, sin contar minería y los otros tipos de proyectos de los que no se posee información, se observa que las consultas entre 2011 y 2018 doblan al conjunto de consultas realizadas en el primer periodo. El número de consultas experimentó una breve reducción en el 2014, volviendo a puntear con sus máximos registros entre el 2016 y el 2018.

**Gráfico 4. Consultas previas realizadas por año y por sector 2011-2018\***



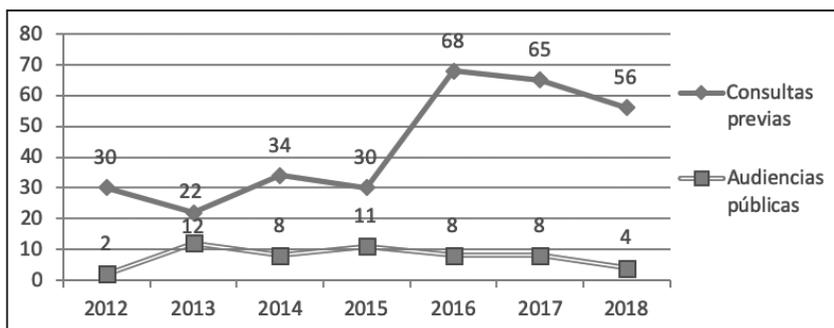
\* Consultas previas realizadas hasta agosto

Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio del Interior

Más allá de la obligatoriedad que la caracteriza, se puede anotar dos fenómenos que podrían explicar este aumento: por un lado, un mayor acceso a la información y al conocimiento de los derechos que se ha dado en los grupos étnicos, por lo que ha sido un factor favorable para el incremento en el número de consultas entre ambos

periodos; por otro, el avance y la escalada de proyectos de distinto tipo implantados en territorios apartados del país, donde están asentadas en su mayoría las comunidades étnicas.

**Gráfico 5. Consultas previas y audiencias públicas ambientales 2012-2018\***



\* Audiencias realizadas hasta abril y consultas previas realizadas hasta agosto

Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de ambiente y el ministerio del Interior.

De acuerdo con Rodríguez (2013) algunos de los mayores problemas de la implementación de las consultas previas han sido: i) el desconocimiento claro de la existencia de la población indígena; ii) los constantes intentos gubernamentales e institucionales por limitar el derecho de consulta previa; iii) la falta de consulta cuando se determina el área de influencia de los proyectos; iv) la vulneración del debido proceso; v) la ausencia en algunos casos de condiciones para realizarla de forma libre e informada, por problemas de orden público o por debilidades en el debido proceso y el acceso a la información; y vi) la falta de presencia del Estado y de acompañamiento de las autoridades, el cual se limita en varios casos a la reunión de instalación y a la de protocolización de la consulta.

A pesar de ser el mecanismo de mayor uso, su desarrollo e implementación ha sido visto por varios sectores económicos y gubernamentales como un obstáculo para el desarrollo o el progreso de las

regiones. Uno de los casos ejemplares de esta situación se dio en el marco de la reforma al Sistema General de Regalías en el año 2011, cuando, en medio de un debate sobre la necesidad de realizar procesos de consulta previa para este trámite, el gobierno optó por hacer procesos de “socialización” del proyecto, “explicación” de su contenido y “visitas” a la comunidad. Nada de esto es equiparable a un ejercicio y una protocolización oficial de la consulta previa<sup>17</sup>.

Este caso, así como el de la fallida reforma al Código de Minas en el 2010, han demostrado una tendencia gubernamental a considerar la consulta previa como un estorbo para las locomotoras de desarrollo de los planes de desarrollo de los últimos años, especialmente en relación a las actividades minero-energéticas.

En ese mismo sentido opinan actores privados como la ANDI –Asociación

17 <https://razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/3035-la-consulta-previa-esta-herida-de-muerte.html>

Nacional de Industriales- quienes han considerado que “la consulta previa es una prerrogativa de los pueblos indígenas que no puede afectar los intereses generales de la nación, ni paralizar el desarrollo social y económico sostenible” (Rodríguez, 15 septiembre 2013). Por otra parte, algunos han considerado que las consultas previas han sido un mecanismo del cual han abusado algunas comunidades para sacar provecho económico en algunos proyectos, desligándose de su espíritu y su finalidad<sup>18</sup>. Esta situación no es mera responsabilidad ciudadana, sino que también se reproduce con el beneplácito de diferentes compañías o empresas a las que se les hace más fácil brindar prebendas a los habitantes de zonas con altos índices de pobreza y NBI para acceder, sin mayores trabas, al visto bueno de una mayoría de la comunidad sin atender un interés colectivo<sup>19</sup>.

Lamentablemente, uno de los factores que contribuye a profundizar los problemas de implementación de la consulta han sido las debilidades organizativas de varias comunidades, por divisiones relacionadas con la priorización de intereses particulares. Como se mencionó, las consultas suelen estar ligadas a compensaciones económicas que pueden afectar las tradiciones y formas de vida comunitaria. En varios casos la consulta ha tendido a ser un requisito por cumplir, o un paso más para darle un visto bueno a los las obras y proyectos en territorios ancestrales

o con presencia de grupos étnicos, relegando a segundo plano su carácter como mecanismo para la protección de derechos.

Según Grueso (2008), algunos resultados negativos de los procesos de consulta, tales como los de los pueblos indígenas U'wa, Urra I y Motilón Bari, y los de territorios colectivos de comunidades negras como la desviación del río Ovejas, Jimiaguandó y Curvaradó, han generado posturas radicales en las que se promueve desde las comunidades una negativa a participar en los procesos de consulta. La justificación a estas posturas radica en el limitado alcance del mecanismo, tomando como base los problemas de autonomía que tienen los pueblos indígenas, en el contexto de pobreza, abandono y conflicto armado en el que viven. De igual manera, las limitaciones del derecho al veto frente a proyectos de graves afectaciones culturales y ambientales.

De los inconvenientes mencionados por Rodríguez(2013) para la implementación de las consultas se destaca la poca capacidad procedimental del Estado y el riesgo de seguridad de los grupos étnicos ante la ilegalidad y la violencia. Es claro que el gobierno aún desconoce con certeza el número de grupos étnicos en el país; un ejemplo de esto es que, de acuerdo a un estudio realizado en el 2014 por el Instituto de Estudios Interculturales de la Universidad Javeriana de Cali, existían 747 Consejos

18 <https://www.semana.com/opinion/articulo/esteban-piedrahita-la-tirania-de-las-minorias-etnicas-en-buenaventura/481449>

19 <https://razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7073-la-consulta-previa-en-proyectos-ambientales-iun-derecho-o-un-obstaculo.html>

Comunitarios en Colombia, mientras que la base de datos del Ministerio del Interior reportaba solamente 316. Esta situación es crucial, en la medida que las empresas o entidades estatales interesadas en algún proyecto deben solicitar al Ministerio del Interior información de su base de datos sobre la presencia de comunidades Raizales, Gitanas, Indígenas y Afrocolombianas presentes en las áreas de influencia de la posible afectación (Duarte, 2016).

Con los vacíos de información por parte de las instituciones del Estado, a la hora de realizar el acercamiento al territorio aparecen comunidades étnicas que no estaban contempladas inicialmente y que demandan su inclusión en los procesos de consulta previa. Este estado de cosas ha sido un factor relevante a la hora de generar conflictos frente a los distintos tipos de proyectos que se desean implementar, y ha sido uno de los motivos por los que fuentes de opinión y actores gubernamentales basan sus críticas a los procedimientos de consulta, desconociendo la inoperatividad e inefectividad estatal para sistematizar la información adecuadamente. El desconocimiento de su existencia no puede ser motivo para desestimar su participación u omitir su presencia en los territorios, mucho menos para estigmatizar su movilización en aras del reconocimiento.

Un debate que surge en torno a esta situación es el de la primacía del interés general sobre el particular. En reiteradas ocasiones se le ha escuchado mencionar

a representantes del gobierno, el sector privado y los medios de comunicación que las consultas afectan el interés general de la sociedad colombiana y de otros territorios por retrasar la inversión y la ejecución de proyectos minero-energéticos, o por poner en riesgo la seguridad nacional. El caso del resguardo de la Cristianía en el municipio de Jardín, en el departamento de Antioquia, resuelto por medio de la Sentencia T-428 de 1992, precisa que se puede presentar un conflicto entre dos tipos de intereses colectivos que se diferencian en cuanto a su grado de generalidad. Es decir, el interés general de las comunidades indígenas no debe ser supeditado al interés general de otra comunidad, sino que, por el contrario, “es un interés colectivo de diferente alcance, y que encuentra fundamento en su derecho al mantenimiento de su integridad étnica y cultural, de amplia protección constitucional” ... “el interés de la comunidad indígena posee una legitimación mayor, en la medida en que está sustentado en derechos fundamentales ampliamente protegidos por la Constitución” (Grueso, 2008).

A pesar de la variada jurisprudencia existente al respecto, uno de los principales problemas para el ejercicio autónomo de este derecho y para la implementación de un proceso libre e informado sigue siendo el contexto de violencia y conflicto armado que padece el país, a pesar de la firma del Acuerdo de Paz con la desmovilizada guerrilla de las FARC. En los Autos 004 y 005 de 2009 se reconoce el riesgo de

exterminio de los pueblos indígenas y afrocolombianos por desplazamiento, muerte natural o violenta de sus integrantes y que son poblaciones altamente vulnerables frente al impulso de proyectos de infraestructura o de extracción de recursos naturales. Vale la pena recordar el asesinato del líder indígena Kimi Pernia por oponerse a la construcción de la represa de Urra I en el proceso de consulta previa, por directriz de los grupos paramilitares de la región (Duarte, 2016).

Estas situaciones que permean el desarrollo de las consultas previas se suman a la falta de presencia de las instituciones del Estado en el desarrollo de las mismas, al desconocimiento étnico del país, al oportunismo de algunas empresas que aprovechan la situación de pobreza de diferentes comunidades para conseguir la aprobación de un proyecto, a las divisiones internas de algunos grupos étnicos y a las declaraciones y resistencias de altos funcionarios frente al ejercicio de este derecho consagrado constitucionalmente, para que el mecanismo aun tenga limitados alcances en el plano cultural, social y el ambiental.

## ii. Las Audiencias Públicas

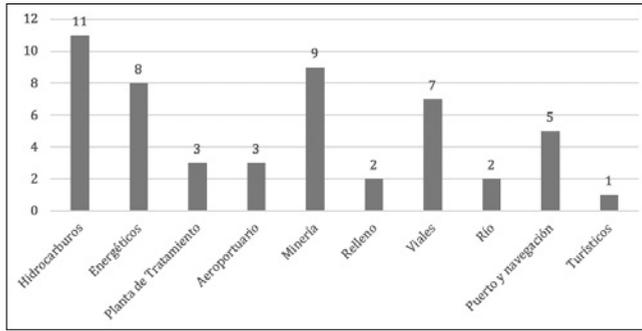
Entre 1994 y 2008, según la información brindada por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se realizaron audiencias públicas ambientales en el marco de 51 proyectos con procesos de licenciamiento

ambiental. Estas se dividen en las siguientes diez categorías de proyectos: 11 para el sector de hidrocarburos, 8 en proyectos energéticos, 9 en minería, 7 viales, 5 de puertos y navegación, 3 de plantas de tratamiento y producción, 3 aeroportuarios, 2 de relleno, 2 de ríos y 1 turístico (Rodríguez y Muñoz, 2009: 181). Nuevamente el sector hidrocarburífero se destaca, como en el caso de las consultas previas. La principal diferencia se identifica en el sector minero, donde hay un repunte del número de veces en el que se utiliza el mecanismo de participación.

Los tipos de proyectos que mayor solicitud audiencias son los mineros, energéticos, de hidrocarburos y viales. En ese sentido se advierte, al igual que en el caso de las consultas previas, que estos proyectos son los que mayor repercusión social tuvieron en ese periodo. La apuesta por los hidrocarburos es la que más generó dudas e inquietudes y a la cual la autoridad ambiental ministerial tuvo que prestar mayor atención. Sin embargo, en ese periodo fueron perforados 432 pozos, de los cuales 157 resultaron ser productores<sup>20</sup>; ante esa cuantía, el número de audiencias públicas atendidas por el ministerio, en esa época, es bastante restringida.

20 Informe Estadístico Petrolero de la Asociación Colombiana de Petróleo, 2018.

**Gráfico 6. Audiencias públicas por tipo de proyecto 1994-2008**

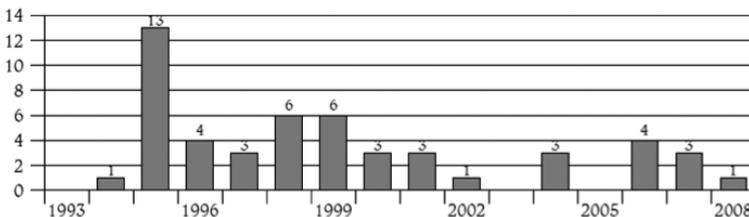


Fuente: Rodríguez y Muñoz, 2009.

No sobra señalar que, a diferencia de la consulta previa, que es un derecho de las comunidades étnicas y cuya realización es obligatoria, las audiencias públicas pueden celebrarse si hay alguna iniciativa o solicitud de algún actor institucional o de un conjunto de actores sociales<sup>21</sup>. Por eso, contrario a lo que se observó en el comportamiento de las consultas previas, la tendencia de

las audiencias públicas en este periodo es decreciente. En 1995 hubo un pico de solicitud de uso del mecanismo, cuando tuvieron lugar trece audiencias; de ahí en adelante hubo una considerable reducción, que repuntó entre los últimos dos años de la década, pero que se encontró en desuso en el 2003 y el 2005.

**Gráfico 7. Audiencias públicas realizadas por año entre 1994-2008**



Fuente: Rodríguez y Muñoz, 2009.

Uno de los factores del contexto que pudieron contribuir a este desuso o considerable reducción fue la fusión de los Ministerios de Ambiente y Vivienda y Desarrollo Territorial en el gobierno del ex presidente Uribe Vélez, quien por medio del Decreto 216 de 2003, cambió las funciones de la Dirección

de Participación ciudadana de la cartera de Ambiente. La nueva Subdirección de Educación y Participación se concentra mayoritariamente en asuntos relacionados con la promoción de la educación ambiental, pero poco asume tareas en la promoción de la participación. Otra de las explicaciones

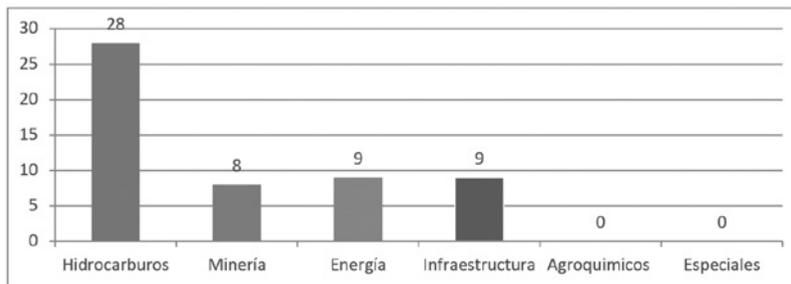
21 Decreto 330 de 2007. Artículo 5.

de esta reducción es la apuesta que tenía el gobierno de esa década en la promoción de las actividades y proyectos extractivos en el marco del súper ciclo de precios de los recursos naturales.

En ese sentido, tres factores especiales pudieron haber sido obstáculos en la solicitud y realización de las audiencias públicas ambientales: i) el probable no reconocimiento y baja promoción de las instituciones del gobierno de turno hacia el trámite de solicitud de las audiencias; ii) un bajo interés y conocimiento sobre las afectaciones ambientales de los diferentes tipos de proyectos; iii) una incipiente organización social frente a los temas ambientales.

Entre el año 2011 y el 2018, el sector con mayor número de audiencias públicas realizadas fue el de hidrocarburos con una cifra de 28, mientras que en el de infraestructura y energía fueron de nueve para cada uno, y en el sector minero se realizaron ocho audiencias. Se observa que en los últimos ocho años se realizaron 54 audiencias, frente a las 51 que tuvieron lugar entre 1994 y 2008 –un periodo de 14 años. De las 54 audiencias ambientales, 27 fueron solicitadas por más de cien personas junto con la alcaldía municipal, algunas organizaciones sin ánimo de lucro y algún procurador ambiental; de esas 27, 19 fueron solicitadas a estricta petición de más de cien ciudadanos.

**Gráfico 8. Audiencias públicas realizadas entre el 2011-2018\* por sector o tipo de proyectos.**



\* Realizadas hasta abril

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Respecto al comportamiento en la realización del número de audiencias generadas en ambos periodos, se puede considerar que los tres factores mencionados generaron una menor incidencia en el uso de este mecanismo de participación entre 2002 y 2008. Solamente en ese margen se realizaron doce audiencias públicas. En el segundo periodo, solo el año 2013 registró doce

audiencias, la misma cifra alcanzada en los seis años comprendidos entre 2002 y 2008. El crecimiento sustancial de las audiencias públicas ambientales puede responder, en parte, al mayor interés de los ciudadanos en las afectaciones ambientales de los diferentes proyectos, a una cualificación de conocimientos ciudadanos sobre los mecanismos de participación en los asuntos ambientales,

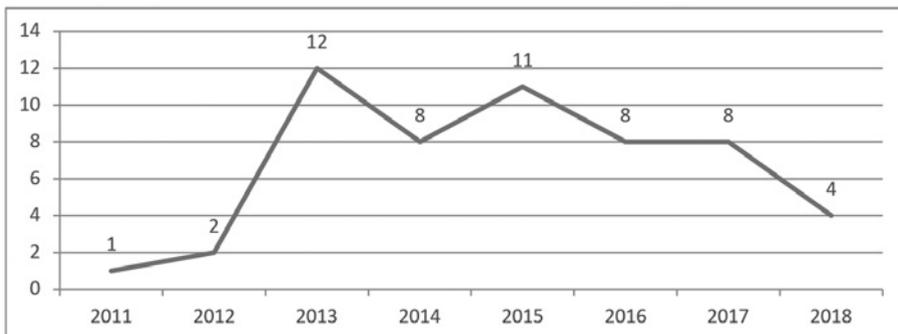
y también a un fortalecimiento del tejido social y de la creación de redes en el territorio.

Sin embargo, otro elemento contextual que se debe tener en cuenta y que pudo haber reactivado la solicitud de audiencias públicas ambientales fue la controversia nacional en torno a la intención de la empresa canadiense Greystar Resources por realizar un macro proyecto aurífero a cielo abierto, en el Páramo de Santurbán. El colosal proyecto que amenazaba con la afectación de un ecosistema hídrico estratégico para los habitantes del departamento de Santander y Norte de Santander, generó una fuerte y constante movilización social en la ciudad de Bucaramanga que terminó por forzar la realización de una audiencia pública en el año 2011, con la que se frenó el proceso de licenciamiento ambiental para el proyecto extractivo.

Este suceso de gran repercusión mediática, pudo ser uno de los factores

por los cuales diferentes organizaciones y ciudadanos de otros territorios empezaron a optar nuevamente por la solicitud de las audiencias públicas ambientales como mecanismo de participación para intentar dirimir conflictos sobre los recursos naturales. En ese sentido entre el año 2011 y el año 2018, la tendencia de realización de audiencias tuvo un incremento. En el año 2013 se obtuvo un pico, cuando se realizaron doce, de la cuales nueve fueron en el sector de hidrocarburos. En 2014, 2016 y 2017 se mantuvo un promedio de ocho audiencias, mientras que en el 2015 repuntó a once. Hasta el mes de marzo del 2018, tuvieron lugar cuatro audiencias públicas. Desde el año 1995 -sin tener en cuenta los años 2009 y 2010 de los que no se posee información- no se había tenido ese incremento en el desarrollo de audiencias. Entre el año 2000 y el 2008 se realizaron 18 audiencias, mientras que entre el 2013 y 2017 se celebraron 45.

**Gráfico 9. Audiencias ambientales realizadas por año**

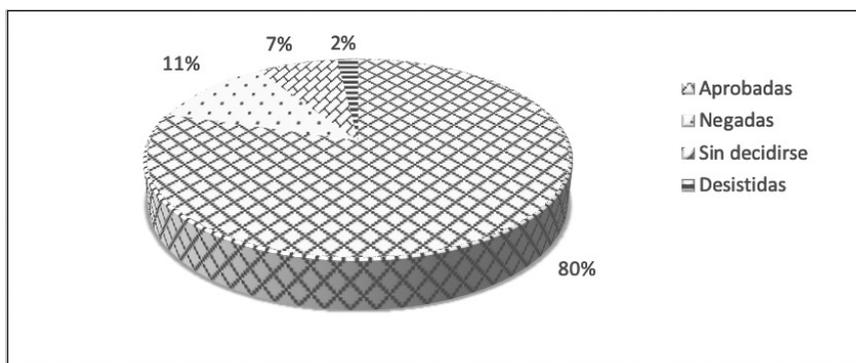


Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

De las 54 audiencias ambientales realizadas entre el 2011 y el 2018, 27 fueron solicitadas por más de cien personas en cada caso junto con la alcaldía municipal, algunas organizaciones sin ánimo de lucro y algún procurador ambiental. De esas 27, fueron solicitadas 19 a estricta petición de más de cien ciudadanos. Esta no es una cifra menor, ya que demuestra que al menos la mitad de las audiencias realizadas en este segundo periodo, fueron por solicitud ciudadana con el apoyo de otros actores institucionales y externos, una muestra del mayor interés de las organizaciones sociales en los asuntos ambientales, sobre todo en los relacionados a los proyectos de exploración del sector petrolero, de explotación minera, de represas, embalses o hidroeléctricas, y de infraestructura. La realización de las audiencias no ha sido el producto de una intención del gobierno nacional de promover la participación, sino más bien la forma de llenar un requisito legal para dar curso a los procedimientos de

licenciamiento ambiental, algo similar a lo que sucede con las consultas previas. Algunos de los reconocidos proyectos que han generado audiencias públicas recientes a parte de la de la empresa Greystar Resources, son las obras viales de la Ruta del Sol; los proyectos mineros carboneros de la Drummond y Prodeco; la hidroeléctrica de Ituango –Hidroituango; la ampliación del Aeropuerto El Dorado y la construcción de su segunda pista; algunas estaciones y subestaciones eléctricas; y proyectos petroleros como los de Campo Rubiales y otras áreas más. De las 54 audiencias ejecutadas entre 2011 y 2018, solo seis han sido negadas, tres de ellas en el año 2013 correspondientes al sector petrolero; así como cuatro aún continúan sin arrojar una decisión final; y solo una se finalizó por desistimiento expreso. En total, solo 11 de las audiencias públicas ambientales generó una suspensión de los trámites de licenciamiento ambiental o modificación a las existentes.

**Gráfico 10. Resultados de las licencias que tuvieron audiencias públicas (2011-2018)**



Fuente: elaboración propia con información del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Aunque es claro que la finalidad expresa de las audiencias públicas no es la de frenar o impedir el licenciamiento ambiental, se reconoce que la mayoría de ellas se citan con el propósito de aclarar la información disponible sobre los impactos ambientales que podría tener un proyecto determinado, así como también con el ánimo de que esos proyectos, por los impactos sociales y ambientales identificados o experimentados efectivamente, no se ejecuten o no se sigan ejecutando más. Ante esa situación, la cifra de licencias denegadas frente a las aprobadas es realmente irrisoria.

El carácter meramente consultivo e informativo de las audiencias públicas han contribuido a que no tengan una efectividad plena para detener la entrega de licencias ambientales a proyectos controversiales en esa materia. Aunque en la práctica las audiencias públicas terminan por ser espacios para el debate y la deliberación, contrario a lo planteado en el Decreto 330 de 2007, lo que se discute no son elementos de obligatoria consideración. Adicionalmente, como indica la normatividad, la audiencia se realiza cuando el estudio de impacto ambiental ya está realizado y prácticamente finalizado, definiéndose finalmente como un espacio de validación del requisito que exige la ley, en vez de un espacio para la reformulación y la concertación, algo que tendría mayor utilidad y legitimidad a la hora de menguar conflictos con respecto al uso de los recursos naturales.

Como si fuera poco, en algunos casos el interés en la realización de los proyectos y en impedir afectación a la imagen mediática, ha llevado a que las autoridades y las mismas empresas intenten ofrecer beneficios económicos y réditos particulares a líderes e integrantes de las organizaciones interesadas o afectadas por los proyectos, con el propósito de acallar la movilización, los reclamos y la controversia, así como fraccionar los grupos en oposición a los mismos. Nuevamente, lo que se espera es obtener la licencia o el permiso ambiental sin mayores complicaciones, cumpliendo protocolariamente el procedimiento de ley sin ninguna intención de fondo.

Aunque las consultas previas figuran como un mecanismo de participación en el contenido de la Ley 99, y han sido útiles, en ciertos casos, a la hora de salvaguardar la integridad cultural de las comunidades étnicas en su relación directa con el entorno natural que define sus costumbres y compone sus territorios, los procesos de participación ambiental concebidos según nuestro enfoque son las audiencias públicas. El número de audiencias celebradas en los dos periodos revisados muestran que efectivamente la participación en materia ambiental es limitada y precaria, conforme se compara con el número de licencias entregadas, tal como se mencionó en la anterior sección.

### 2.3. El fracaso en la promoción de la participación y la desconfianza frente al Estado: activación de los mecanismos no institucionales de participación

Teniendo en cuenta la revisión de los anteriores mecanismos, se considera que las diversas problemáticas y conflictividades que el sector ambiental ha experimentado, y que actualmente experimenta especialmente a causa de las actividades de extracción de recursos naturales, indudablemente descubren debilidades y limitaciones en tres aspectos especiales: i) en la intención de ser un medio eficiente para evitar la conformación y el escalamiento de los conflictos socio-ambientales; ii) para la atención y tramitación de situaciones conflictivas ya existentes y en constante tensión o escalamiento y; iii) en la concertación y definición conjunta de una apuesta nacional, multinivel y multi-actor, sobre la visión de la naturaleza para su conservación, restauración y aprovechamiento responsable ambiental y socialmente.

Estos aspectos limitantes han sido trascendentales para que la restringida oferta de participación ambiental haya llevado a que la ciudadanía, las organizaciones sociales y los grupos étnicos además de hacer solicitudes de audiencias públicas y de participar en los procesos de consulta previa, opten por otro tipo de mecanismos, ya sea de participación directa como las consultas populares o los no institucionalizados como las movilizaciones, marchas y

los plantones. Esto con la intención de encontrar una solución a los conflictos socio-ambientales presentes en su territorio y para presionar una atención efectiva o definitivamente bloquear actividades y proyectos nocivos para los ecosistemas, la cultura local y otras actividades productivas rurales.

Guhl (2017) plantea la necesidad de generar mecanismos de participación de carácter decisivo que permitan establecer políticas de largo alcance y por encima de los intereses de un gobierno específico o un sector de la sociedad. Precisamente, esta era una de las funciones que debía tener el Consejo Nacional Ambiental, como órgano de coordinación interinstitucional en el que participan diferentes actores de la sociedad civil.

En segunda medida, la ausencia de apertura a la participación ciudadana de algunas instituciones y autoridades del orden nacional ha profundizado un efecto “bola de nieve” en el aumento del rechazo ciudadano, especialmente a los efectos ambientales, económicos (para las comunidades) y sociales derivados de los proyectos mineros, petroleros e hidroeléctricos. La toma de decisiones de forma centralizada e impositiva por parte de los ministerios y autoridades con respecto a la intención de realizar proyectos de carácter extractivo a toda costa, ha desmotivado un diálogo participativo frente a la apuesta ambiental y el modelo de desarrollo económico nacional. De acuerdo con el Atlas Global de Justicia Ambiental,

Colombia es el segundo país que más conflictos ambientales significativos tiene en el mundo, solo por debajo de la India. En América Latina, ocupa la primera posición, por encima de Brasil, Ecuador, Argentina, Perú y Chile<sup>22</sup>.

En ese contexto, es importante mencionar que, debido a la creciente movilización de la ciudadanía organizada y no organizada por la defensa y protección de su entorno natural, han surgido calificativos y estigmatizaciones a los integrantes de ese tipo de movimientos, a tal punto de perseguirlos y atentar contra sus vidas y su integridad. Según la ONG inglesa Global Witness, Colombia fue el segundo país con mayor cantidad de líderes ambientales

asesinados en el 2016, reportando 37 homicidios, solo por debajo de Brasil donde hubo 49 muertes<sup>23</sup>; mientras que en el 2017 fue tercero en la nefasta lista, reportando 24 homicidios, por debajo de Brasil y de Filipinas<sup>24</sup>. Con lo anterior, Giraldo (2018) plantea que se le ha dado equívocamente una estigmatización a los ambientalistas y sus organizaciones, como opositores al desarrollo nacional. Este tipo de calificativos fueron impulsados inicialmente por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, lo que ha generado una fuerte ruptura de la confianza de la sociedad civil frente al trabajo del Ministerio (Guhl & Leyva, 2014).

**Gráfico 11. Luchas sociales asociadas con actividades extractivas en Colombia. 1975-2012**



Fuente: Centro de Investigación y Educación Popular-CINEP Programa por la Paz, en ALOP. Informe sobre Democracia y Desarrollo en América Latina.

22 Colombia: Segundo país con más conflictos ecológicos según mapa global. El Tiempo, disponible en línea: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13693329>

23 2016, el año con más líderes ambientales asesinados en Colombia. El Espectador, disponible en línea: <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/2016-el-ano-con-mas-lideres-ambientales-asesinados-en-colombia-articulo-702985>

24 Rubiano, M. (Julio 24 de 2018), 2017: El año en el que más defensores del medio ambiente fueron asesinados. El Espectador. Disponible en línea: <https://colombia2020.elespectador.com/pais/2017-el-ano-en-el-que-mas-defensores-del-medio-ambiente-fueron-asesinados>

Como se puede observar en la anterior gráfica, las luchas sociales relacionadas con actividades extractivas a partir del año 2002 han venido incrementando paulatinamente con dos excepciones, entre el 2003 y el 2005, y de 2007 a 2008. En el año 2011 se disparó y alcanzó un tope histórico. Teniendo en cuenta la información del Cinep, entre el 2010 y el 2012, el 53% de las luchas sociales han tenido relación con las actividades petroleras, el 27,6% con las de oro, el 16,9% con las de carbón, el 1,1% las de níquel, y otros recursos el 1,1%.

Estos casos de lucha y movilización son muestra clara de que los mecanismos de participación dispuestos por el SINA resultan ser insuficientes y que la mejor forma de manifestar inconformidad, rechazos y el deseo ciudadano de ser escuchados en espacios efectivos de participación frente a conflictos por la tierra y el uso de los recursos naturales ha generado el aumento de este tipo de mecanismos legítimos que en muchas ocasiones han logrado resultados más satisfactorios en los territorios. Sin embargo, no deja de ser una gravísima preocupación el número de amenazas y asesinatos de los que son víctimas los defensores y líderes ambientales, especialmente por el grado de impunidad presentado ante los mismos.

Según el informe de Global Witness (2018), de los 122 asesinatos registrados entre julio del año 2010 y junio de 2016, en 102 casos se inició una investigación; pero solo 9 casos dieron lugar a un veredicto y únicamente 8 de esos

terminaron en una condena. Por otra parte, diez casos no fueron investigados debido a que la Fiscalía carecía de información para iniciar la labor investigativa. Esto ha generado una tasa de impunidad en el 92% de los casos de asesinatos a defensores ambientales en Colombia.

Por último, Guhl (2017) resalta que un punto que ha sido muy débil en Colombia se relaciona con la concertación y definición conjunta de una apuesta nacional, multinivel y multiactor, sobre la visión de la naturaleza para su conservación, restauración y aprovechamiento responsable, en la medida en que las políticas ambientales han sido dictadas por los organismos internacionales, lo que ha llevado a que no se involucre a la ciudadanía en su elaboración. En consecuencia, las políticas ambientales se han impuesto desde el gobierno central y suelen no responder a la realidad regional; por el contrario, han sido generadoras de una multiplicidad de conflictos entre el Estado y las comunidades. Esta opinión también es compartida por Giraldo (Comunicación Personal, 16 de noviembre de 2017), quien considera, además, que parte de esta falta de participación se debe a que la mayoría de ciudadanos desconocen cómo se pueden vincular, apropiar, y participar activamente en el sistema.

Tales debilidades en el diálogo y el acercamiento entre el gobierno central y los actores locales para la promoción de la participación en la toma de decisiones

sobre el territorio han sido factores suficientes para que la ciudadanía y algunas administraciones municipales estén propendiendo cada vez más por convocar y realizar consultas populares con el ánimo de prohibir y evitar la imposición centralizada de proyectos minero-energéticos en sus territorios. Esta no es una problemática que únicamente se puede concebir desde el sector ambiental, sino que es muestra de la necesidad de generar procesos interinstitucionales e intersectoriales en los que el medio ambiente es un asunto transversal.

Definitivamente las consultas populares realizadas en los últimos años han marcado un hito trascendental para la historia de la participación ciudadana en el sector minero-energético y ambiental, ya que se logró el reconocimiento de este mecanismo de participación directa como un instrumento útil –y casi único y viable- para la toma de decisiones por parte de la ciudadanía.

A octubre de 2018, se han realizado diez (10) consultas para el sector extractivo (cuadro 4): Sucre y Jesús María, en Santander; Fusagasugá, Arbeláez y Cabrera, en Cundinamarca; Pijao, en Quindío; Cumaral, en Meta; Cajamarca y Piedras, en Tolima, y Tauramena, en Casanare. El 2017 fue el año de explosión de las consultas. Se hicieron en solo ese año siete, que equivalen al 14% del total de las consultas (48) realizadas desde 1991 hasta ese año sobre diferentes

temas todas de carácter territorial. De las nueve consultas, siete fueron de iniciativa ciudadana<sup>25</sup> (Martínez, Peña y Jiménez, 2018).

En 2013, Tauramena y Piedras abrieron este camino, y dieron el ejemplo a municipios vecinos –potencialmente afectados por el mismo proyecto de Anglo Gold Ashanti de La Colosa en el Tolima- y al resto del país. Así, a pesar del bloqueo que intentó interponer la Procuraduría bajo argumentos de extralimitación de competencias, según datos de la Registraduría Nacional<sup>26</sup> desde 2016 se inscribieron 39 consultas populares en temas relacionados con minería, hidrocarburos, defensa del agua, ambiente y territorio, *todas de origen ciudadano*. De éstas, 10 no allegaron las firmas o fueron retiradas por los promotores, lo que indica que las (29) veintinueve restantes están en trámite o suspendidas. Las autoridades y las organizaciones que las han promovido no solo aducen la legalidad de su uso, basada en la Constitución y normativa vigente, sino también su legitimidad como instrumento por medio del cual los actores territoriales se vuelven visibles ante la opinión pública y se convierten en tomadores de decisión sobre asuntos que afectan sus vidas en el territorio.

25 En el caso de Cumaral, a pesar de que quedó suscrita como iniciativa del alcalde, fue gestada en conjunto con la ciudadanía.

26 Respuesta a derecho de petición realizado por Foro Nacional por Colombia. Radicado N 101856/2018

**Cuadro 4. Consultas populares realizadas en el sector extractivo**

N	Fecha	Municipio /Dpto	Tema	Votación	Resultado	Impulsor
9	1/10/2017	Sucre, Santander	Hidrocarburos y minería	No: 3.016 Sí: 33	Procedió la consulta	Ecosucre
8	17/9/2017	Jesús María, Santander	Hidrocarburos y minería	No: 1.677 Sí: 22	Procedió la consulta	Iglesia Católica
7	9/7/2017	Arbeláez, Cundinamarca	Hidrocarburos y minería	No: 4.311 Sí: 38	Procedió la consulta	Jorge Alberto Godoy Lozano, alcalde del municipio
6	9/7/2017	Piajo, Quindío	Minería metálica	No: 2.613 Sí: 26	Procedió la consulta	Mónica Flórez, ambientalista. Fundación Pijao Cittaslow
5	4/6/2017	Cumaral, Meta	Hidrocarburos	No: 7.475 Sí: 183	Procedió la consulta	Alcaldía y comité cívico del municipio
4	26/3/2017	Cajamarca, Tolima	Minería	No: 6.165 Sí: 76	Procedió la consulta	Comité Ambiental
3	26/2/2017	Cabrera, Cundinamarca	Minero-energético	No: 1.465 Sí: 23	Procedió la consulta	Comité Ambiental
2	15/12/2013	Tauramena, Casanare	Hidrocarburos	No: 4.426 Sí: 151	Procedió la consulta	Alcaldía
1	28/7/2013	Piedras, Tolima	Minería aurífera	No: 2.971 Sí: 24	Procedió la consulta	Alcaldía

Fuente: Elaboración propia con base en Registraduría Nacional del Estado Civil

La única salida que ha encontrado el gobierno nacional para frenar esta “ola” de movilización social ha sido la utilizada por el Ministerio de Hacienda, en el sentido de asfixiar presupuestalmente los procesos bajo el argumento de que no posee los recursos para la organización logística. Según la Registraduría, a mayo de 2018 estaban

suspendidas 11 consultas (Martínez, Peña y Jiménez, 2018).

La Corte Constitucional estudió la tutela interpuesta por la empresa Mansarovar Energy Colombia Ltda. sobre el resultado de la consulta popular realizada en Cumaral (Meta) y produjo una sentencia de unificación de la jurisprudencia sobre el rol de los gobiernos locales y de la participación

ciudadana en la gestión del sector extractivo. La corte avaló la demanda de Mansarovar Energy, desvirtuó el resultado de la consulta popular y señaló que esta no es un mecanismo apropiado para decidir sobre proyectos extractivos en los territorios. Posteriormente, la

misma Corte declaró inconstitucional el artículo 33 de la ley 136 de 1968, que obligaba a los alcaldes a realizar una consulta cuando una actividad económica de diversa naturaleza transformara significativamente los usos del suelo.

**Cuadro 5. Consultas populares suspendidas por el Ministerio de Hacienda**

Municipio	Departamento
Titiribí	Antioquia
Concordia	Antioquia
Gachantivá	Boyacá
El Doncello	Caquetá
Mercaderes	Cauca
Cubarral	Meta
El Castillo	Meta
San Lorenzo	Nariño
Salento	Quindío
Onzaga	Santander
El Carmen de Chucurí	Santander

Fuente: Registraduría Nacional (2018)

Los actores sociales también han desplegado otro tipo de estrategias para exigir la reivindicación de sus derechos individuales y colectivos como se evidencia en el aumento del activismo judicial. Grupos de ciudadanos apoyados por organizaciones sociales, actores políticos y académicos han interpuesto una serie de tutelas ante las altas cortes para hacer que esta rama intervenga en el manejo centralizado que se le ha dado a los temas minero-energéticos, que tienen una correlación estrecha con el ambiente y con la falta de sinergia normativa entre estos dos sectores. Así gracias a las acciones emprendidas por la ciudadanía, la jurisprudencia de las Cortes se ha orientado a la defensa de la Constitución Verde, del

modelo de desarrollo sostenible y a la reivindicación de los derechos dándole primacía al interés colectivo sobre el de los particulares. Esto le ha implicado al gobierno nacional re-pensar el manejo del sector y lo ha obligado a cambiar las formas de relacionamiento intra e inter institucionalmente y con las poblaciones.

### 3. Propuestas para el fortalecimiento de la participación dentro del Sistema Nacional Ambiental

A continuación, algunas propuestas y sugerencias cuyo objetivo es generar un

aporte consistente para promover una reforma de política pública y/o legal que le permita al SINA tener una apuesta robusta en materia de participación ciudadana que logre conciliar, engranar y poner en funcionamiento armónico los escenarios del Sistema: el institucional, territorial, social, transectorial y con los órganos de control. Para conseguir este propósito se deben propiciar las condiciones adecuadas relacionadas con: i) disponer de mecanismos y/o espacios de participación efectivos para prevenir, mitigar y darle tratamiento a los conflictos socio-ambientales en los territorios; ii) fortalecer las capacidades institucionales de las autoridades públicas para interiorizar, comprender, sistematizar y promover procesos de gobernanza y concertación en torno a los recursos naturales y la participación de la organizaciones locales; y iii) reducir la desconfianza y el rechazo ciudadano hacia el Estado y sus instituciones, por medio de la legitimación de los procesos participativos.

La Constitución política de 1991 señala y ratifica en el artículo 79 la garantía la participación de las comunidades en las decisiones que puedan afectar su derecho a gozar de un ambiente sano; de la misma manera, la Ley 23 de 1973 incluyó la participación como uno de los pilares primordiales para la gestión ambiental del país, entendiendo la naturaleza como un patrimonio común<sup>27</sup>. A pesar de estos antecedentes y los aportes de la Ley 99 de 1993, en el tiempo transcurrido se ha evidenciado la

deuda por la consolidación de un entorno favorable que provea las herramientas suficientes a la ciudadanía para garantizar la efectividad de sus derechos participativos y, además, que se convierta en un componente fundamental en la estructura y operatividad del SINA.

En el contexto actual, tanto nacional como internacional, de creciente conflictividad y vulnerabilidad frente al tema ambiental, la participación ciudadana se torna un asunto de alta prioridad para garantizar una gestión sostenible de los recursos, mejorar la calidad de vida de los habitantes y el funcionamiento de la actividad productiva del país. La vinculación de la ciudadanía es fundamental en la medida en que puede contribuir -desde sus saberes y conocimientos basados en su interacción con el entorno y la naturaleza- a la toma de decisiones para la concertación y posterior promoción de un modelo de desarrollo que refleje la diversidad de intereses y cosmovisiones y la heterogeneidad del territorio. La construcción conjunta de una apuesta de modelo deberá derivar en la formulación participativa de políticas nacionales ambientales de largo plazo que orienten y delimiten las acciones de los gobernantes de turno para superar las acciones reactivas y cortoplacistas y poner en el lugar que corresponde al asunto ambiental.

Por lo tanto, la participación ciudadana es indispensable para aterrizar la política pública en estrategias de prevención,

<sup>27</sup> Decreto 2811 de 1974

conservación, recuperación de los ecosistemas y aprovechamiento de los recursos naturales que se desprendan de esa visión de largo plazo. Esta iniciativa debe estar liderada por el SINA y debe ser transversal, permeando a todos los sectores institucionales del Estado, de forma que las políticas públicas se formulen con base en los propósitos y metas ambientales que se definan conjuntamente entre ciudadanía, autoridades públicas y actores privados.

La garantía de la participación activa y eficaz de la ciudadanía en los asuntos ambientales es esencial para reducir y evitar la conflictividad social por el uso de los recursos naturales, las afectaciones al ambiente y el deterioro de los medios de vida. En este sentido se plantean las siguientes propuestas para complementar la normatividad actual sobre participación en la gestión ambiental del país y sus regiones:

- ✦ Se requiere de un espacio permanente de participación de la ciudadanía en materia ambiental en el nivel nacional, regional y territorial, que incluya la diversidad de actores públicos, sociales y privados y que genere pactos o acuerdos concretos.

Esta instancia debe promover la continuidad de las discusiones y debe proyectarlas hacia el largo plazo. A las comunidades se les debe proveer la información adecuada para generar deliberación, formulación de propuestas y gestión de las mismas ante las respectivas autoridades; es decir, que

permita la incidencia en la toma de decisiones y en caso de que no sean incorporadas, la autoridad debe dar una respuesta argumentada.

El saliente gobierno, por medio del MADS expidió la Resolución 1496 del 3 de agosto de 2018 mediante la cual creó la Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental (MIDA), dando un primer paso respecto a las apuestas del Acuerdo de Escazú. La mesa se plantea con la intención de servir de instancia participativa de diálogo, que busca aportar insumos al diseño y seguimiento de las políticas, planes, programas, estrategias y proyectos para la garantía y promoción en todos los niveles y sectores del SINA de los derechos al acceso a la información, a la participación y a la justicia en asuntos ambientales. Esta mesa tendrá una función fundamental que será la de coordinar a las entidades del SINA con la sociedad civil y el sector privado y la de apoyar la ratificación del Acuerdo.

Sería interesante replicar esta instancia en el nivel regional y local, ya que fue creada sólo para el nivel nacional. Esta mesa podría ser el escenario propio para materializar la apuesta de participación ciudadana en los diferentes ámbitos de la planeación, formulación y ejecución de políticas, programas y proyectos del SINA. Quedaría pendiente resolver la duda sobre cómo sería la articulación de esta Mesa con el Consejo Nacional Ambiental.

- ✦ En congruencia con la propuesta anterior, las organizaciones

sociales y comunidades deben estar habilitadas para participar en todo el procedimiento de licenciamiento ambiental de cualquier tipo de proyecto (infraestructura, minería, agroquímicos, hidrocarburos, energía y de actividades especiales).

El espacio ambiental regional y local creado debe servir para este fin. La participación no puede circunscribirse a una sola fase y un solo momento en la que hay un proyecto titulado, impuesto sin ninguna concertación previa y predefinido sin tener en cuenta el conocimiento social. La ciudadanía no solo debe hacer presencia, sino informarse y deliberar en la planeación, la ejecución y el seguimiento o monitoreo a los proyectos.

En primera instancia, en la formulación o la concepción del proyecto es necesario que la comunidad posiblemente perjudicada o beneficiada tenga la posibilidad de hacer parte de esa evaluación de factibilidad. Es necesario que haya información veraz, clara y oportuna en ese momento de participación, para que desde un principio se conozcan las opiniones y consideraciones de las personas y se reduzca la posibilidad de generar conflictos y se constituya una propuesta basada en la planeación conjunta y con legitimidad social.

La participación debe garantizarse antes de tomar una decisión o definir efectivamente los Estudios de Impacto Ambiental, ya que es imprescindible

involucrar a la comunidad en la identificación de impactos sociales, culturales y ambientales y la manera en que se manejarían o prevendrían. Se trata de incorporar los conocimientos comunitarios provenientes de la experiencia cotidiana de interacción con el ambiente que se vería alterado, para concertar entre afectados y afectados, las acciones necesarias para prevenirlos, mitigarlos y compensarlos (Carmona y Villegas, 1996; citado en Rodríguez y Muñoz, 2009:168).

Durante la ejecución del proyecto se deben activar estos espacios para hacer seguimiento y monitoreo a las actividades que se realizan en el mismo, desde lo financiero y contractual con participación de las veedurías, hasta factores de cumplimiento de licencias y permisos ambientales otorgados. Los aportes comunitarios son valiosos en esta etapa (Rodríguez y Muñoz, 2009).

Finalizado el proyecto, también es importante el acompañamiento ciudadano a las autoridades ambientales para el seguimiento a las actividades de cierre y abandono de los proyectos que requieren licenciamiento ambiental.

Estas mesas multi-actor democráticas deben ser espacios de respuesta rápida entre empresas, gobierno y comunidades para atender los momentos mencionados. Esta puede ser una de las alternativas para responder a necesidades y coyunturas específicas que no necesariamente requieren de una

audiencia pública y todo su despliegue logístico.

Este tipo de espacios deben fomentar la participación ciudadana en todas las fases de los proyectos y su proceso de licenciamiento, con el propósito de prevenir, mitigar o tramitar conflictividades socio-ambientales.

Debe desempeñarse como mecanismos para el diálogo que fortalezca la democracia, genere confianzas y permita encontrar soluciones consensuadas para los territorios, permitiendo la participación de autoridades locales, regionales y nacionales, junto con los representantes de las organizaciones sociales, el sector privado, el productivo y un actor independiente que sirva como garante del diálogo y facilitador. Deben ser espacios que superen el alcance consultivo y permitan generar una incidencia efectiva en los procedimientos ambientales mencionados. El producto de estos mecanismos serían unos pactos socio-ambientales y compromisos de obligatorio acatamiento que deberían quedar incluidos dentro de los términos de las licencias.

- ✦ El Proyecto de Ley 058/2018C sobre el fortalecimiento del SINA

Igualmente, quedó radicado por el MADS del gobierno Santos el proyecto de Ley 058/2018C en agosto de 2018 sobre fortalecimiento del SINA, donde se plantea la necesidad de formular un plan nacional de desarrollo sostenible, el cual establecerá desde una perspectiva

integral y general, criterios y lineamientos para garantizar el mejoramiento de la calidad de vida sin sobrepasar la capacidad de los ecosistemas y recursos naturales renovables del país. Este plan deberá estar articulado con la política de crecimiento verde, las políticas ambientales y demás políticas de otros sectores del desarrollo.

El mencionado proyecto crea el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CNDS), instancia encargada de asegurar la coherencia de las políticas, planes y programas en materia ambiental, social y económica bajo un enfoque de desarrollo sostenible. Está conformado no sólo por representante de la institucionalidad de los distintos sectores –no sólo el ambiental- sino que incluye a los actores sociales como jóvenes, indígenas, comunidades negras, ONGs y representantes de los sectores productivos. También crea los Consejos Regionales de Desarrollo Sostenible como instancias de articulación encargadas de formular, con una visión integral, los planes regionales de desarrollo sostenible y de asegurar la coordinación y seguimiento a su implementación, con una conformación equivalente al nacional.

Como se puede ver el CNDS tiene la intención de ser creado para un fin específico; y ahora, si se tiene en cuenta la MIDA y el CNA se puede caer en la generación de una multiplicidad de espacios en el nivel nacional que pueden provocar mayor división y sectorización para el abordaje de los temas. En el

nivel territorial, sólo quedan planteados los Consejos Regionales de Desarrollo Sostenible, que inicialmente tienen el objetivo específico de formular y hacer seguimiento a los planes correspondientes. Quedaría pendiente por llenar los vacíos en lo local y regional en temas de un espacio de participación que sea constante y que pueda abordar la variedad de asuntos que conciernen más a las problemáticas de los contextos específicos de cada territorio.

En suma, es importante apostar por un desarrollo institucional de la participación que funcione como red de abajo hacia arriba y de manera articulada para facilitar la gobernanza multinivel. Se hace un llamado a la economía de espacios, y más bien a la opción de ampliar el alcance de uno solo para que sirva como instancia que articula en el territorio y alimenta el Sistema desde lo local hacia lo nacional. Es fundamental subsanar la dificultad actual sobre la existencia de instancias en el orden nacional que no tienen forma de alimentarse de lo regional.

Además, para la creación de escenarios de participación locales se debería realizar una lectura para comprender la dinámica participativa de cada territorio y analizar el comportamiento y repertorios de actuación de los actores. Es decir, revisar si los espacios institucionales tienen posibilidad de funcionar y de fortalecerse o si, por el contrario, han funcionado mejor los informales, como es el caso de las mesas o comités que se han consolidado por

fuera de las instancias establecidas por las diferentes leyes.

- ✦ Modificaciones del alcance de las audiencias públicas ambientales.

Las audiencias públicas deben permitir el debate y la deliberación incidente, es decir, que las personas puedan contribuir de manera informada y sustentada sobre las iniciativas y proyectos en proceso de licenciamiento ambiental o de establecimiento de sanciones. Las audiencias deben tener la capacidad de ser escenarios propicios para la concertación de la toma de decisiones incluyentes y participativas, teniendo como antecedente la participación de los actores previa en los mecanismos librados por medio de las Mesas de Diálogo y Coordinación o la instancia respectiva creada en el territorio.

No se puede quedar en ser un espacio de mera consulta, ya que la ciudadanía en los territorios reclama un papel incidente ante las imposiciones de las instituciones centrales del Estado en materia de ambiente. Deben ser instancias de despliegue logístico y humano amplio, en los que se lleguen a soluciones definitivas ante procedimientos participativos anteriormente librados y no resueltos en escenarios de menor alcance.

Las audiencias deben ser un mecanismo para modificar, controvertir, sancionar o desestimar de modo vinculante: i) los estudios de impacto ambiental que se presenten con mérito de algún proyecto

que amenace con modificar o transformar sustancialmente el entorno natural y sus condiciones ambientales; ii) algún proyecto que en medio del monitoreo esté generando grandes afectaciones ambientales, sociales, culturales y económicas para el territorio. Además, si la decisión final no incorpora lo discutido en la audiencia debería ser obligatorio la presentación de las razones por las cuales no se adoptaron.

El proyecto de ley 058 modifica la concepción de las audiencias públicas, describiéndolas como espacios de *participación efectiva e informada*; plantea que para proyectos minero-energéticos deberán ser convocadas por la autoridad competente y para el otro tipo de proyectos por una gama más amplia de actores tales como la Procuraduría, la Defensoría, los gobernadores y alcaldes, al menos 100 personas o 3 organizaciones sociales, entre otros.

Estipula, además, que será un espacio de debate y discusión, contrario a lo definido anteriormente en el decreto 330 de 2007, ampliando el alcance de este escenario en la medida en que aclara que se deben aportar respuestas que puedan resolverse de manera inmediata y también especifica que la decisión a la que se llegue deberá tener en cuenta las intervenciones y pruebas recogidas.

#### ✦ La Consulta Previa y la participación intercultural

Con respecto a la consulta previa, es necesario impulsar una forma de protocolizar el mecanismo, de manera que sea el Estado quien lidere estos procedimientos y no las empresas interesadas en obtener el visto bueno de los grupos étnicos para implementar sus proyectos. En la actualidad existe un gran cuello de botella sobre el financiamiento de la consulta pues el reciente Decreto 1372 del 2 de agosto de 2018, especifica que el órgano o entidad interesada en el trámite deberá asumir los costos derivados del desarrollo del proceso. Ello implica que el sector privado y el legislativo deberán asumir este gasto<sup>28</sup> cuando debería ser una responsabilidad del Estado colombiano como garante del derecho a las comunidades étnicas.

La reglamentación de la consulta previa debería servir para quitarle el carácter transaccional que en algunos momentos se le ha otorgado a este derecho y que lo ha alejado de su objetivo principal. Los procesos consultivos son mecanismos de protección de los derechos de los pueblos indígenas, raizales y afrodescendientes. La creación de una Agencia de Diálogo Intercultural dentro del Ministerio del Interior, podría encargarse de promover la consulta libre, previa e informada para que se garantice en el tiempo adecuado, sin ningún tipo de presión o condicionamiento y permita la concurrencia de mecanismos de circulación de información para evitar asimetrías en el intercambio de posiciones y opiniones (Rodríguez y

28 El decreto aclara que cuando sea una norma de iniciativa popular el costo será asumido por el órgano o entidad competente y estará sujeto a disponibilidad presupuestal

Orduz, 2012; citados en GDIAM, 2016: 44).

También se debería promover procesos de diálogo intercultural con los grupos étnicos más allá de los ejercicios de consulta previa, que armonice las relaciones entre las diferentes autoridades de los gobiernos central, regional y local en torno al objetivo de crear un diálogo con las diferentes comunidades étnicas del país. La Agencia especializada en el diálogo intercultural debería ser también la entidad encargada de esta función, liderando los diálogos con todos los actores del territorio –en particular la consulta con las comunidades étnicas–, desempeñando un rol articulador de la acción del Estado y haciendo seguimiento a los compromisos que surjan del diálogo o consulta (GDIAM, 2016). El propósito será generar acuerdos de convivencia entre culturas, para que ninguna pretenda imponerse como única válida. El diálogo intercultural desarrollado de forma informada, oportuna, fiscalizada, transparente, responsable y de buena fe, contribuirá a prevenir, mitigar y compensar los impactos negativos ambientales y sociales de los proyectos.

#### ✦ Disponibilidad y acceso a la información.

Para fortalecer los esquemas de gobernanza es imperativo mejorar el acceso a los sistemas de información ambiental y ampliar la información que se pone a disposición del público para facilitar la participación de la ciudadanía

en los escenarios locales, regionales y nacionales y para promover ejercicios participativos de control social según los términos de la Ley 1757 de 2015. Debe haber disponibilidad absoluta de los instrumentos de planificación ambientales, Planes de Manejo Ambiental y Estudios de Impacto Ambiental, presupuestos y ejecución de las entidades, información sobre licencias, solicitudes y las actas de las audiencias públicas en donde se incluyen los argumentos de incorporación o no de las discusiones derivadas de las audiencias públicas. La participación informada genera condiciones de horizontalidad y reduce las asimetrías de poder en el momento de la deliberación y la concertación, por tanto, es una forma de contravenir la imposición de decisiones.

El proyecto de Ley 058/2018C incluye un artículo sobre transparencia y acceso a la información en el que adopta la política de apertura de datos y el principio publicidad bajo los parámetros de la ley de transparencia y acceso a la información. Señala que la siguiente información deberá ser pública:

- ✓ Instrumentos de planeación institucional.
- ✓ Presupuesto e informes de ejecución presupuestal.
- ✓ Informes de las inversiones realizadas con los recursos provenientes tanto del Presupuesto General de la Nación como de las rentas propias que tengan destinación específica.

- ✓ Instrumentos de ordenamiento ambiental territorial.
- ✓ Información sobre el proceso de solicitud y otorgamiento de permisos, concesiones, autorizaciones y licencias ambientales.
- ✓ Resultados del seguimiento ambiental de cada proyecto, obra o actividad licenciado.
- ✓ Procesos sancionatorios ambientales en firme.

✦ Fortalecimiento del componente de participación ciudadana dentro de la institucionalidad del MADS

Es necesario fortalecer dentro del MADS la Oficina o dirección para la promoción de la participación ciudadana y el control social. Dicha Oficina debe encargarse de brindar orientaciones a las autoridades regionales ambientales para acompañar, asumir y co-liderar los ejercicios participativos ambientales. No puede ser la misma que hoy en día desarrolla programas de educación ambiental, o, si bien lo es, debe tener una línea específica para este campo de trabajo; debe ser especializada y capacitada en apertura al diálogo, conocedora y promotora de los mecanismos de participación en el marco de la normativa vigente (Ley 1757 de 2015, Ley 99 y decretos reglamentarios que aborden el tema de participación, la ley que ratifique el Acuerdo de Escazú) y también reconozca como expresiones legítimas los espacios de participación no institucionales.

La participación ciudadana en materia ambiental debe aplicarse especialmente

en las regiones y los territorios de manera descentralizada, ya que son estos los que experimentan los efectos ambientales y sociales que devienen de los proyectos. Por tanto, es necesario fortalecer las autoridades regionales ambientales o brindarles un acompañamiento cercano para facilitar espacios y escenarios de participación efectivos y conducentes a tramitar y mitigar las conflictividades relacionadas al uso y la afectación a los recursos naturales.

Se espera que esta oficina sistematice, consolide y genere información sobre estos fenómenos y los resultados de estos procedimientos, y también pueda ser un agente de dinamismo entre las entidades del estado para facilitar el acceso a la información de las organizaciones interesadas. Es importante que esté encargada de liderar y acompañar los ejercicios de participación y control social para la planeación y la gestión ambiental y que cuente con recursos económicos, logísticos y humanos para asumir sus funciones. Las instituciones del Estado deben hacer un acompañamiento constante a este tipo de espacios como autoridad encargada y competente.

Adicionalmente, deberá tener la función de generar procesos de capacitación a las organizaciones sociales de los territorios, para que conozcan y utilicen efectivamente los espacios existentes con sus modificaciones y los nuevos espacios propuestos para formalizar. Es relevante favorecer un proceso de socialización y de difusión, de manera

que los espacios y mecanismos se puedan dar a conocer y no se queden únicamente consignados en reformas normativas sin implementación.

Esta propuesta es parcialmente abordada en el Proyecto de Ley 058, en el artículo 21 sobre la garantía a la participación, que incluye el mandato para todas las entidades del sector de implementar acciones relacionadas con: i) desarrollo de capacidades institucionales para afianzar la cultura de participación en sus servidores públicos; ii) fortalecimiento de capacidades comunitarias para la participación y el control social; iii) creación de mecanismos de participación para la formulación y seguimiento de políticas, planes y programas; iv) creación de canales multimodales de denuncias y desarrollo de capacidades de reacción inmediata para su atención; v) rendición de cuentas permanente

- ✦ Reconocimiento de la movilización y protesta como forma de participación legítima

Reconocer como legítima forma de participación y expresión a la protesta y la movilización social, entendiendo que esta es una forma espontánea –necesaria en muchos casos- para atraer la atención de las instituciones y del gobierno con el propósito de atender una problemática. A este tipo de expresiones no se debe responder con represión y omisión, sino por medio del encuentro entre actores a través de los espacios de diálogo. Deben ser mecanismos dispuestos a canalizar la protesta social, hacia espacios diálogo,

escucha, respeto y concertación, de manera que establezcan compromisos de obligatorio acato. Deben ser vistas como una oportunidad de tramitar un conflicto, en vez de un obstáculo por quitar del camino.

Adicionalmente, en el marco del Acuerdo de Escazú, es vital que el Estado despliegue con urgencia mecanismos de protección integral a los líderes sociales amenazados. El punto de partida debe ser que el Estado reconozca este fenómeno y desarrolle una estrategia integral que permita no sólo proteger a individuos sino entender las dinámicas en donde se están gestando las amenazas, hacerles seguimiento y promover formas de protección colectiva.

El proyecto de Ley 058 incluye obligaciones encaminadas a la justicia ambiental. Al respecto especifica que las entidades del sector deben desarrollar una estrategia para crear observatorios de conflictos socio-ambientales para su prevención y manejo; diseñar un plan para prevenir y manejar los conflictos y apoyar al Ministerio de Justicia en la implementación de programas de educación, investigación, sensibilización y fortalecimiento de capacidades en derecho ambiental y particularmente, en derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia en asuntos ambientales con el apoyo de la academia, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. Ante estas menciones del proyecto de Ley, se considera que son acciones y propuestas positivas para fortalecer el SINA y el

componente participativo; sin embargo, el reto está en que esas disposiciones sean implementadas.

- ✦ Fortalecimiento de la institucionalidad competente para la implementación de procesos de sanción a los actores que generen daños y perjuicios al ambiente y a la integridad de los habitantes de los territorios

La efectividad de la justicia ambiental es trascendental para sentar precedentes hacia los actores privados, particulares, sociales y estatales que puedan generar perjuicios al ambiente, de manera que se sepa que ante una afectación grave se activa un proceso sancionatorio y penal (según el caso) y de reparación al entorno natural, a las personas afectadas y, que, como consecuencia, existe el riesgo de perder el permiso ambiental o prohibir definitivamente la actividad que se realiza.

Para cerrar, es importante mencionar que para que el Estado incluya adecuadamente estas propuestas e inicie un trabajo y una apuesta congruente en materia de participación ciudadana ambiental, será relevante que la lógica de gestión no se oriente por la primacía de los intereses políticos y empresariales del modelo de desarrollo, en detrimento de la integridad de los ecosistemas, la conservación del ambiente y las necesidades básicas de los habitantes de los territorios.

En la medida en que el gobierno colombiano continúe omitiendo su propia normatividad y siga intentando hacerla laxa frente a los intereses económicos, sin escuchar la inconformidad ciudadana en las regiones continuará generando desconfianza, incertidumbre y rechazos radicales que alimentarán aún más la conflictividad socio-ambiental y las estrategias de bloqueo ciudadano a cualquier tipo de proyecto que represente a su juicio una amenaza a su integridad económica, cultura, y social relacionada a la calidad del ambiente y su entorno natural.

- ✦ Protección a la consulta popular como mecanismo de participación ciudadana

El Programa de Gobierno del actual presidente Iván Duque presenta riesgos y oportunidades. Un tema crítico que alerta es la propuesta 174 que pretende “racionalizar las consultas para definir el alcance de las mismas frente a los hidrocarburos y subir su umbral junto con el de las revocatorias al mandato y las reglas para la recolección de firmas”. Las fallas estructurales asociadas al proceso de titulación minera y petrolera y a las actividades de exploración y extracción no se resuelven limitando las consultas populares, sino respetando y aplicando los principios y derechos que están en la Constitución Política. Un primer paso para esto es hacer efectivos los fallos de la Corte Constitucional, tales como las sentencias C-389 de 2016, la C-123 de 2014, C-273 de 2016, la sentencia T-445 de 2016 y la sentencia C-035 de 2016.

No obstante, también es preciso tomar en cuenta los recientes fallos de la Corte Constitucional que anulan la consulta como mecanismo legítimo para la toma de decisiones sobre la implantación de proyectos extractivos en los territorios. Las recomendaciones deben romper el distanciamiento entre las autoridades públicas del Estado y la ciudadanía. Se deben abandonar las prácticas protocolarias de participación – asumidas como un trámite- y se debe entender que de forma autoritaria y centralizada no se logrará un consenso, ni mucho menos un avance legítimo en la definición de proyectos que vulneran la integridad ambiental de los territorios y de las personas que los habitan y se benefician de él.

Entre menos apertura a la participación exista por parte de las autoridades ambientales menor va a ser la probabilidad de reducir las conflictividades asociadas al uso de los recursos naturales y mayor será su proliferación. Se trata de un problema de baja concertación, poco diálogo interinstitucional y multi-actor, en el que las políticas desarrollistas definen las directrices en materia ambiental que primordialmente afectan a los actores locales. El desconocimiento de estos últimos –públicos, privados y sociales- ha logrado la articulación e intercomunicación de los mismos para generar redes de apoyo y de reacción frente a las imposiciones gubernamentales en torno a los llamados proyectos de desarrollo e interés nacional.

En caso de no cambiar la forma como se percibe y se asume la responsabilidad gubernamental frente al ambiente y la naturaleza en el marco de los perjuicios derivados del cambio climático, podremos vernos sometidos a una degradación ambiental crítica, así como a unos conflictos cada vez más tensos y complejos que generarán situaciones de ingobernabilidad y de inviabilidad del desarrollo del país.



# Bibliografía

Centro de Investigación y Educación Popular-CINEP Programa por la Paz. (2013). Informe sobre Democracia y Desarrollo en América Latina 2012-2013. Bogotá: Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo A.C. Obtenido de [https://www.alop.org.mx/sites/default/files/IDD%20Colombia%202012%202013\\_edit\\_FINAL.pdf](https://www.alop.org.mx/sites/default/files/IDD%20Colombia%202012%202013_edit_FINAL.pdf)

Corporación Autónoma Regional - CAR (2016). Participación e innovación social en la gestión ambiental de la CAR. Bogotá. Obtenido de <https://www.car.gov.co/uploads/files/5ace3897e9904.pdf>

Corte Constitucional. (1997). Sentencia SU-039.

Decreto 1640 por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones. (2012). Obtenido de <http://www.ideam.gov.co/documents/24189/389196/34.+DECRETO+1640+DE+2012.pdf/16c0bbbb-644a-4a96-9c9d-b0edcbce50aa?version=1.1>

Decreto 3079 por el cual se reglamenta el consejo nacional ambiental, (1997). Retrieved from [https://icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto\\_3079\\_1997.htm](https://icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_3079_1997.htm)

Duarte, C. (2016). La consulta previa no es un impedimento para el desarrollo rural. Bogotá: La Silla Vacía. Obtenido de <http://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/historia/la-consulta-previa-no-es-un-impedimento-para-el-desarrollo-rural>

El Espectador. (22 de abril de 2010). Ocho años después, gobierno reversa fusión ministerial. Obtenido de <https://www.elespectador.com/impreso/articuloimpreso199587-ocho-anos-despues-gobierno-reversa-fusion-ministerial>

Galán, F. (1995). Participación ciudadana y medio ambiente. Fescol.

GDIAM. (2016). Camilo Rengifo (Ed.), Propuestas para una visión compartida sobre la minería en Colombia (Camilo Casalla & Marcela Villegas ed.). Bogotá: Zetta Comunicadores.

Global Witness. (2018). Defender la tierra: asesinatos globales de defensores/as de la tierra y el medio ambiente 2016. London. ISBN 978-1-911606-02-4

Grueso, L. (2008). La consulta previa algunos debates sobre sus alcances y limitaciones en el respeto de la diversidad cultural. Revista Semilla

Guhl & Leyva. (2014). Evolución del ministerio de ambiente de Colombia en sus primeros veinte años: 1994-2014. La gestión ambiental en Colombia, 1994-2014: ¿un esfuerzo insostenible? (Primera Edición ed., pp. 25). Bogotá: Foro Nacional Ambiental.

Invemar. (S.F). Sistema nacional ambiental los actores del SINA. Retrieved from <http://www.invemar.org.co/redcostera1/invemar/docs/1843SINA.pdf>

Jerez, C. (2015). Veinte años de institucionalidad ambiental en Colombia, 1994-2014: Del júbilo a la resignación. Foro Nacional Ambiental. Obtenido de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/11492.pdf>

Lewin, J. (25 de enero de 2013). Los nuevos ministerios de santos han servido de poco La Silla Vacía. Obtenido de <http://lasillavacia.com/historia/los-nuevos-ministerios-de-santos-han-servido-de-poco-41129>

Ley 99 de 1993 Obtenido de: <http://www.humboldt.org.co/images/documentos/pdf/Normativo/1993-12-22-ley-99-crea-el-sina-y-mma.pdf>

Martínez, M., Peña, J. y Jiménez, L. (2018). Informe del Sector Extractivo en Colombia 2017. Bogotá: Observatorio de las Industrias Extractivas.

Martínez, M., Peña J., & Velásquez, F. 2016. “La herencia del superciclo de precios de las materias primas en la institucionalidad del sector extractivo en Colombia”. Fundación Foro Nacional Por Colombia.

Ministerio De Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2014). Plan de participación ciudadana. Bogotá: Obtenido de [http://www.minambiente.gov.co/images/Atencion\\_y\\_participacion\\_al\\_ciudadano/Plan\\_de\\_Participaci%C3%B3n\\_Ciudadana\\_MADS.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/Atencion_y_participacion_al_ciudadano/Plan_de_Participaci%C3%B3n_Ciudadana_MADS.pdf)

Ministerio De Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2016). PLAN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA CON ENFOQUE DE GOBIERNO ABIERTO: Acceso, participación y colaboración ciudadana. Obtenido de [http://www.minambiente.gov.co/images/Atencion\\_y\\_participacion\\_al\\_ciudadano/ferias\\_nacionales/2018/DS-A-ATC-05\\_Plan\\_de\\_Participacion\\_Ciudadana\\_VI.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/Atencion_y_participacion_al_ciudadano/ferias_nacionales/2018/DS-A-ATC-05_Plan_de_Participacion_Ciudadana_VI.pdf)

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2018). Red colombiana de formación ambiental. Secretaría General Red Colombiana De Formación Ambiental. Obtenido de [http://www.minambiente.gov.co/images/OrdenamientoAmbientaITerritorialyCoordinaciondelSIN/pdf/Red%20Colombiana%20De%20Formaci%C3%B3n%20Ambiental/1400\\_PLEGABLE.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/OrdenamientoAmbientaITerritorialyCoordinaciondelSIN/pdf/Red%20Colombiana%20De%20Formaci%C3%B3n%20Ambiental/1400_PLEGABLE.pdf)

Parques Nacionales. (2002). Política de participación social en la conservación. Bogotá:

Obtenido de <https://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2012/09/polc3adti-ca-de-participac3b3n-social-en-la-conservac3b3n2.pdf>

Rodríguez & Muñoz-Ávila. (2009). La participación en la gestión ambiental: Un reto para el nuevo milenio. Bogotá: Universidad del Rosario. Obtenido de [http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/8893/La%20participacion%20en%20la%20gestion\\_final\\_completo.pdf?sequence=1](http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/8893/La%20participacion%20en%20la%20gestion_final_completo.pdf?sequence=1)

Rodríguez, G. (2013). De la consulta previa al consentimiento libre, previo e informado a pueblos indígenas en Colombia. Universidad El Rosario. Obtenido de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/8716/24867399-2014.pdf?sequence=1>

Rodríguez, G. (15 de septiembre 2013). La consulta previa en proyectos ambientales: ¿un derecho o un obstáculo? . Razón Pública. Obtenido de <https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7073-la-consulta-previa-en-proyectos-ambientales-iun-derecho-o-un-obstaculo.html>

Rodríguez, M. (2003). SINA: Un decenio de logros y un futuro incierto. Revista Del Ecofondo Obtenido de <http://www.manuelrodriguezbecerra.org/bajar/sina.pdf>

Rojas, M. (1999). Construyendo procesos de gestión ambiental participativa. La participación ambiental. Bogotá: Fundación Friedrich Ebert de Colombia-FESCOL.

Semana. (27 de julio 2010). Reversazo a la fusión de ministerios. Obtenido de <https://www.semana.com/politica/articulo/reversazo-fusion-ministerios/118958-3>

Sentencia T002, (2017). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/su039-97.htm>

Sentencia T-129, (2011). Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-129-11.htm>

Torneros, A. (2002). Participación ciudadana y medio ambiente. Bogotá: Fescol y Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas.

Velásquez, F. (2018). Colombia: Participación de las colectividades territoriales en la gestión del sector extractivo. Ponencia presentada en el Congreso de LASA, Barcelona, mayo 22 a 26 de 2018 (mimeo).

Zuluaga y Carmona. (2005). La calidad de la participación ambiental en la planificación del ordenamiento territorial en Medellín. Redalyc