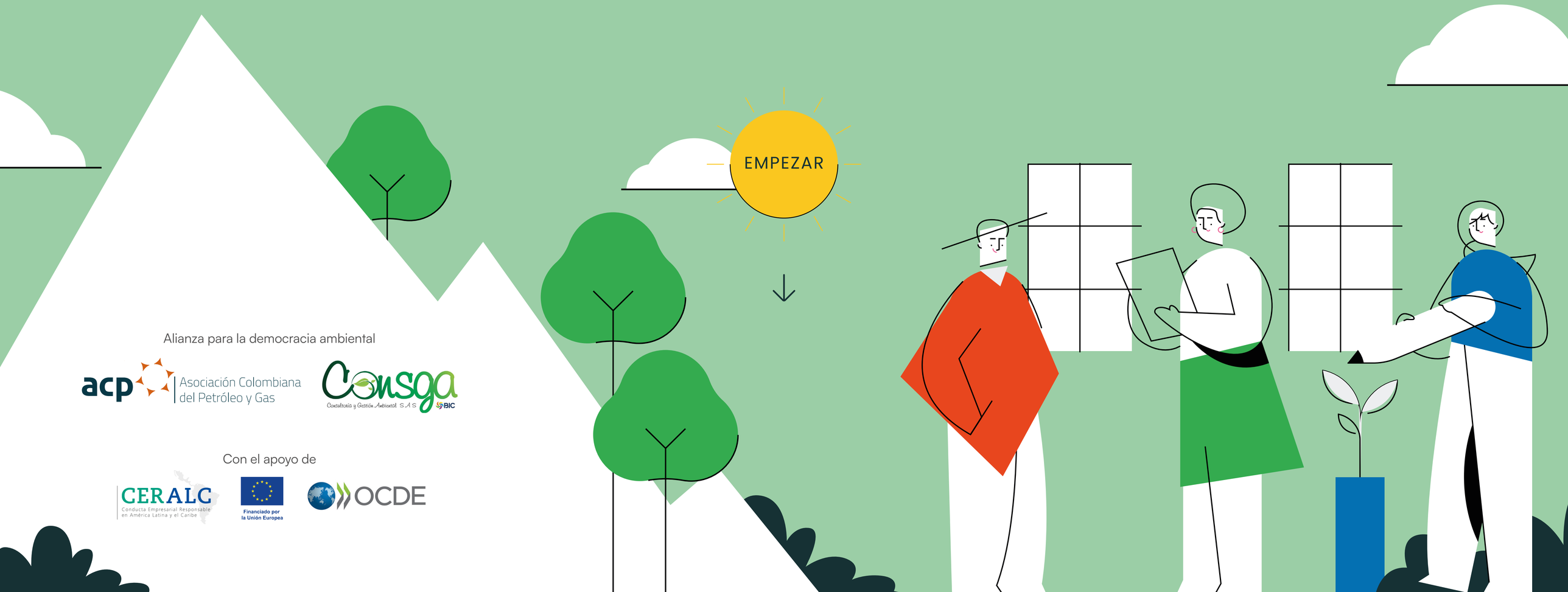
Participación ciudadana en el Licenciamiento Ambiental del Sector de Hidrocarburos

GUÍA PRÁCTICA
PARA LA ACCIÓN



Alianza para la democracia ambiental

acp Asociación Colombiana del Petróleo y Gas

Consga Consultoría y Gestión Ambiental S.A.S BIC

Con el apoyo de

CERALC Conducta Empresarial Responsable en América Latina y el Caribe

Financiado por la Unión Europea

OCDE

Contenido

1 Presentación

2 Concepto de participación ciudadana

3 Principales referencias normativas y jurisprudenciales

4 Directrices y acuerdos internacionales

5 Percepción de los actores

6 Ruta para la acción en materia de participación ciudadana

Conclusiones

Bibliografía

Siglas

Recuerda para regresar al menú
ubica el siguiente ícono



También encontrarás los botones
para las secciones principales



Alianza para la democracia ambiental

Con el apoyo de

CONSULTORÍA Y GESTIÓN AMBIENTAL CONSGA S.A.S BIC

Javier García
GERENTE GENERAL

Antonio Dasco
GERENTE TÉCNICO

Paulo Pérez
DIRECTOR INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN

Diana Lozada
GERENTE ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA

ASOCIACIÓN COLOMBIANA DEL PETRÓLEO Y GAS ACP

Frank Pearl González
PRESIDENTE EJECUTIVO

CONSEJO DIRECTIVO

Orlando Cabrales / **FRONTERA ENERGY**
Rafael Guzmán / **HOCOL S.A.**
Juan José Martínez / **PRIMAX COLOMBIA S.A.**
Mónica Jiménez / **GEOPARK COLOMBIA S.A.S**
Fernando Sarria / **EXXONMOBIL EXPLORATION COLOMBIA LIMITED**
Bernardo Ortíz / **SIERRACOL ENERGY**
Daniel Ferreiro / **PAREX RESOURCES COLOMBIA LTD.**
Óscar Bravo / **ORGANIZACIÓN TERPEL S.A.**
Charle Gamba / **CANACOL ENERGY COLOMBIA S.A.**
Manuel Buitrago / **GRAN TIERRA ENERGY COLOMBIA LTD.**
José Feretti / **TECPETROL COLOMBIA S.A.S**
Alberto García / **DRUMMOND ENERGY LTD.**
Pedro Marín Centurión / **CEPSA COLOMBIA S.A.**
Ana María Duque / **SHELL COLOMBIA S.A.**
Zulma Ward / **NOBLE ENERGY COLOMBIA LIMITED.**

OCDE

Germán Zarama
MANAGER PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, CENTRO DE LA OCDE PARA LA CONDUCTA EMPRESARIAL RESPONSABLE

GUÍA PARA LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y LA DEBIDA DILIGENCIA EN EL PROCESO DE LICENCIAMIENTO DE HIDROCARBUROS. 2023.
ISBN: 978-628-96288-0-7

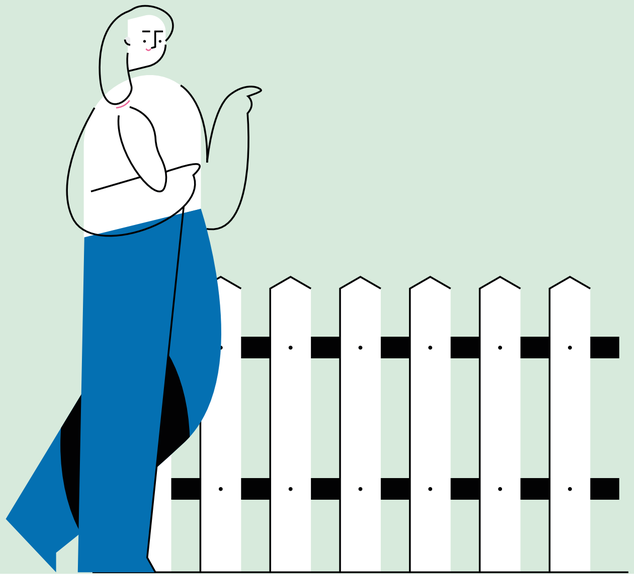
COORDINADOR
Paulo Andrés Pérez

AUTORES
Laura Bibiana Gaitán López
Luis Felipe Guzmán Jimenez

ASESOR
Fabio E. Velásquez

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN
Visualarium Estudio

SIGLAS



ACP	Asociación Colombiana del Petróleo y Gas
ANLA	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales
APA	Audiencia Pública Ambiental
ARE	Acuerdo Regional de Escazú
ASOCARS	Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPACA	Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo
CONSGA	Consultoría y Gestión Ambiental SAS
DAA	Diagnóstico Ambiental de Alternativas
DDDCER	Líneas directrices sobre la debida diligencia en conducta empresarial responsable
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
IFC	International Finance Corporation- Corporación Financiera Internacional
ICA	Informe de cumplimiento ambiental
MADS	Ministerio de Ambiente Desarrollo Sostenible
ND1	Norma Técnica de Desempeño 1
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PNA	Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos
PMA	Plan de Manejo Ambiental
PQRS	Preguntas, Quejas, Reclamos y Sugerencias
PRNU	Principios Rectores de Naciones Unidas
SU	Sentencia de Unificación
TDR	Términos de Referencia

Javier García
GERENTE GENERAL CONSGA

En el panorama actual, la democracia ambiental enfrenta los retos comunes de la democracia en general, pero exige el desarrollo de acciones rápidas y prácticas que den cuenta de las actuales expectativas que múltiples actores tienen y la relevancia cada vez mayor de los asuntos que aborda. Con base en esta idea la Asociación Colombiana del Petróleo y Gas (ACP), Consultoría y Gestión Ambiental (CONSGA) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) hemos unido esfuerzos para aportar esta guía que se propone orientar las acciones de los actores interesados en contribuir a este propósito.

Esta guía es un aporte a la democracia ambiental desde un sector específico, en un momento específico. Hemos acordado que es necesario revisar los más recientes elementos contextuales que estarían transformándose desde hace algunos años, para proponer una ruta de acción que se condensa en esta herramienta, y en cuya formulación han participado directa e indirectamente diversos actores involucrados en estos temas.

Esperamos que este aporte contribuya al fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana en los trámites de licenciamiento ambiental. Lo que sigue sin duda es poner a prueba lo que proponemos aquí, a través de iniciativas piloto en las que confluyen varios actores de manera permanente. Dar cuenta de esos resultados, y sistematizar los ajustes, serían los próximos pasos obligados.

Alianzas como la que nos han unido con la ACP y la OCDE, muestran la posibilidad y la necesidad cada vez mayor de actuar conjuntamente sobre los temas que como estos nos involucran a todos. Confiamos en que este sea el primero de varios ejercicios conjuntos que se desarrollen con el propósito de continuar fortaleciendo la democracia ambiental.

Frank Pearl
PRESIDENTE ACP

El Acuerdo de Escazú, aprobado por el Congreso Colombiano en 2022, trae grandes retos para el país y especialmente para el sector de hidrocarburos. Uno de esos retos está relacionado con la manera en cómo el Acuerdo se articula con todos los procesos y procedimientos que actualmente contiene la normatividad colombiana en materia de licenciamiento ambiental, participación pública, derechos humanos y debida diligencia, entre otros; así como la manera en que este sector afianza e impulsa las buenas prácticas que desde hace tiempo viene implementando en sus operaciones.

Si bien el Acuerdo de Escazú contiene varios componentes, es en la participación pública en donde confluyen componentes como el de información y justicia ambiental y por ende, donde se materializa el Acuerdo en una gran proporción. En ese sentido, desde la Asociación Colombiana del Petróleo y Gas, en conjunto con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y Consultoría y Gestión Ambiental (CONSGA), iniciamos en 2023 un esfuerzo para concretar los compromisos adquiridos por Colombia con la firma de este Acuerdo. Se trata de facilitar no sólo a las empresas de hidrocarburos, sino también a distintas agencias del gobierno nacional relacionadas con este sector, contar con unos lineamientos prácticos que integren la normatividad actual colombiana con estándares internacionales en materia de Derechos Humanos y Empresa, buenas prácticas empresariales, percepciones de agentes de gobierno nacional, regional y local y, especialmente, la percepción de las comunidades.

Es importante enfatizar que este esfuerzo por materializar el Acuerdo de Escazú y especialmente la participación pública, requiere a su vez que pueda ser operativo en un proceso práctico como el asociado al licenciamiento ambiental en el que, además de ser altamente regulado, confluyen todos los actores antes mencionados: gobierno nacional, regional y local, comunidades y empresas.

Como fruto del anterior trabajo, es grato poder presentar la *"Guía para la participación ciudadana en el licenciamiento ambiental del sector de hidrocarburos"*; un instrumento práctico y pionero en el país y la región, que estamos seguros podrá ser punto de referencia no solo para este sector sino para otros que también que desarrollan obras o proyectos en los territorios y, sobre todo, posibilitará a todos los actores encontrar puntos de convergencia en pro de garantizar la protección y el cuidado del medio ambiente, el desarrollo de los territorios y la ejecución de proyectos de este sector con los más altos estándares.

Desde la Asociación queremos agradecer el trabajo de los equipos sociales, ambientales y de Derechos Humanos de las empresas del sector, pues sus aportes fueron esenciales para entender que esta es una industria que trabaja con los más altos estándares de calidad y compromiso; agradecer también a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Agencia Nacional de Hidrocarburos, pues sus aportes desde el gobierno nacional enriquecieron el debate; a los funcionarios de gobiernos locales y regionales en el Meta, Putumayo, Casanare y Cesar, pues su mirada desde lo local permitió integrar una novedosa visión que no se había tenido en cuenta hasta el momento; y a las comunidades que desinteresadamente compartieron con nosotros sus vivencias y experiencias sobre cómo perciben este proceso así como las recomendaciones a futuro.

Especialmente queremos también agradecer al equipo técnico de CONSGA que con su experiencia y claridad conceptual lograron guiar este ejercicio, y al punto focal de la OCDE para América Latina y el Caribe sobre conducta empresarial responsable, que permitieron integrar una mirada internacional a esta guía.

Estamos seguros de que este trabajo será de total utilidad para las empresas y para el gobierno nacional.

PRESENTACIÓN 1



El sector de hidrocarburos es uno de los sectores de la economía y de las finanzas públicas más destacado del país y en su accionar ha tenido una presencia estratégica en el territorio nacional. Las actividades ligadas al sector incluyen un estricto cumplimiento de normas ambientales que buscan lograr un equilibrio entre el desarrollo económico y el desarrollo sostenible.

En esta línea, la participación ciudadana se convierte en un eje de acción prioritario para las empresas del sector, dándole mayor relevancia a acciones relacionadas con la garantía de procesos democráticos, transparentes e informados en torno al desarrollo de esta actividad.

Con la firma y el avance del proceso de ratificación en Colombia del Acuerdo Regional de Escazú, la actualización de las líneas Directrices sobre Debida Diligencia sobre Conducta Empresarial Responsable, el aporte a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, las apuestas en el Plan Nacional de Desarrollo y las recientes decisiones adoptadas por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, refuerzan un nuevo paradigma orientado a generar condiciones adecuadas para el ejercicio del derecho de acceso a información ambiental, a la participación ciudadana y a la justicia ambiental; abriendo la discusión en torno a ¿Cómo las empresas del sector pueden contribuir al logro y garantía del ejercicio de estos derechos en el territorio?

Es como respuesta a esta pregunta que esta Guía busca ofrecer a las empresas un documento orientador, con recomendaciones sencillas de los alcances esperados y acciones sugeridas en materia de participación y acceso a la información ambiental dirigidas a fortalecer los mecanismos de participación ciudadana que se encuentran vigentes en el marco del licenciamiento ambiental en Colombia

Para la elaboración de esta Guía se desarrollaron cuatro conjuntos de acciones. El primero estuvo enfocado en efectuar una revisión documental de las normas, jurisprudencia y referentes locales existentes en materia de participación ciudadana en asuntos ambientales. El segundo se centró en el análisis de elementos de contexto y referencias internacionales a considerar. Específicamente fueron abordados el Acuerdo Regional de Escazú, las Directrices de Debida Diligencia en Conducta Empresarial Responsable de la OCDE (2023) y la Norma Técnica de Desempeño No. 1 de la Corporación Financiera Internacional (IFC). Estas dos acciones se convirtieron en un primer insumo para identificar las condiciones que este tipo de normas y directrices le establecen a los procesos de participación ciudadana.

El tercer bloque de acciones se centró en un proceso de consulta y diálogo sobre la percepción y visión de los actores que intervienen comúnmente en este tipo de iniciativas. Fueron consultados colaboradores de las alcaldías de Castilla La Nueva y Puerto Gaitán en el Meta, y Puerto Asís en Putumayo; de la Gobernación de Casanare; representantes de las áreas sociales y ambientales de las empresas agremiadas en la ACP; también participó en el diálogo el Director Ejecutivo de ASOCARS y el Subdirector de Mecanismos de Participación Ciudadana Ambiental de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales; y sustancialmente se contó con la visión de actores comunitarios

PRESENTACIÓN 1



de los Departamentos de Casanare y Arauca, todos con amplia trayectoria en el sector de hidrocarburos y en los temas de participación ciudadana. Aunque los contenidos finales son responsabilidad de los autores, y no comprometen ni reflejan necesariamente la visión de los actores consultados y partícipes del diálogo, esta es la oportunidad adecuada para agradecer enormemente su disposición de compartir sus opiniones y discutir sobre estos fenómenos sociales.

A partir de los insumos generados por las tres primeras acciones, se ha desarrollado una cuarta acción que consiste en construir una propuesta de **Ruta de Acción para la Participación ciudadana en el licenciamiento ambiental del sector de hidrocarburos**, en la que se realiza un balance conciso de los mecanismos de participación vigentes y se proponen recomendaciones para su fortalecimiento, presentando sugerencias generales y específicas para cada uno de los trece mecanismos de participación ciudadana aplicables a las cinco distintas etapas del licenciamiento ambiental en el país.

En cuanto a lo metodológico, para el desarrollo de la guía se utilizaron dos herramientas de captura y construcción de información. Por un lado, la revisión documental para la realización de un análisis normativo y de documentación relacionada con las temáticas, y por otro las entrevistas individuales y grupales con los actores de interés que ya se han referenciado. Esto se enriqueció además con reuniones semanales de retroalimentación y apoyo a la gestión entre los equipos técnicos de las entidades aliadas, orientadas a avanzar en las actividades requeridas para la elaboración de esta herramienta.

Las cuatro acciones descritas se reflejan además en el contenido y la estructura que se desarrolla en el texto. Cada una de las secciones por las que se puede navegar permanentemente a lo largo del documento, desarrollan estas ideas que orientaron la construcción de los contenidos.

El propósito final de esta herramienta es el de ofrecer un menú de acciones que pueden desplegarse para fortalecer los procesos de participación ciudadana en los procesos de licenciamiento ambiental, desde las empresas asociadas a la ACP principalmente aunque no únicamente, reconociendo lo existente ya construido y lo obligatorio definido en la normatividad, pero añadiendo elementos sustantivos adicionales, voluntarios, que responden en varios de los casos a esos nuevos elementos del contexto, así como a varias de las prácticas que se vienen desarrollando tanto por parte de las mismas empresas, como de las autoridades ambientales.

Vale la pena aclarar que esta Guía propone acciones enfocadas al fortalecimiento continuo de los procesos de participación ciudadana en torno a los temas ambientales, y que en este sentido su aplicación se ha concebido principalmente para proyectos de exploración y explotación en tierra (on shore) y no para proyectos (off shore), dadas las condiciones específicas que aplican a este tipo de proyectos en la definición de áreas de influencia y de relacionamiento con actores.



Asociación Colombiana del Petróleo y Gas

Consultoría y Gestión Ambiental S.A.S.

Con el apoyo de

CERALC Conducta Empresarial Responsable en America Latina y el Caribe

Financiado por la Unión Europea

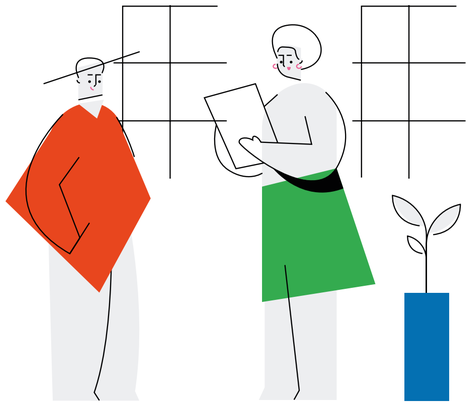
OCDE

2

CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

2



Es necesario y relevante para empezar, definir a qué se refiere el concepto de participación ciudadana y cómo se comprende este para efectos de esta guía. La utilidad de este primer apartado es el de posibilitar la precisión necesaria a la hora de establecer qué ha sido entonces objeto de análisis y qué se propone debe ser objeto de fortalecimiento.

La participación en los sistemas democráticos

La participación ciudadana es un componente central de los sistemas democráticos, y estos fueron pensados desde su nacimiento como sistemas representativos, en su versión más clásica, que implican partidos políticos y autoridades que ejercen el poder dada la decisión electoral de una sociedad. Este tipo de sistemas surgieron dada la inoperatividad de los procedimientos de democracia directa en sociedades complejas, diversas y con altos volúmenes de población (Bobbio, 1986).

Pero las democracias representativas mostraron a mediados del siglo pasado un desgaste institucional y de la confianza ciudadana por varias razones, entre las cuales se destacan “el predominio de las formas sobre los contenidos sustantivos del ejercicio democrático; el peso notorio de las burocracias en la toma de decisiones, en detrimento de una gestión participativa de los asuntos públicos; la pérdida de confianza de los ciudadanos en las instituciones representativas, cada vez menos capaces de expresar la diversidad social; la consecuente apatía de la ciudadanía para hacerse presente en el escenario político y la distancia cada vez más visible entre representantes y representados, reflejada en la aguda crisis de credibilidad de los partidos y movimientos políticos” (Velásquez y otros, 2020, p. 25).

Estos déficits motivaron un debate sobre la necesidad de incorporar paradigmas alternativos y ampliar el concepto de participación. Fue ese el origen de la democracia participativa, que combina representación política y participación ciudadana.

En este sentido, la participación ciudadana es un medio, no un fin en sí mismo. Puede ser considerada como un valor democrático deseable, cuyo fin es conseguir un objetivo socialmente deseable, a título individual o colectivo.

Siempre hay una intencionalidad entre los actores de la participación, bien sea para obtener un bien o un servicio o para influir en las decisiones públicas, o para controlar el desempeño de las autoridades.

Nuria Cunill (1991) propone una tipología de participación que permite precisar, a partir de este concepto genérico, el significado particular de la participación ciudadana. Ella se refiere a cuatro tipos de participación: política, ciudadana, social y comunitaria. La primera alude a la intervención de individuos en función de intereses globales. La participación ciudadana por su parte opera, como la política, en la esfera pública, pero en función de intereses más específicos (por ejemplo, territoriales, corporativos o gremiales).

La participación comunitaria, a cambio, alude al esfuerzo de una comunidad territorial para mejorar la calidad del hábitat y, en general, de sus condiciones de vida, mientras que la participación social se refiere al agrupamiento de personas y grupos con intereses similares con el objeto de reivindicarlos, defenderlos o negociarlos. Estas dos últimas modalidades operan en la esfera privada, es decir, no implican una relación con las autoridades públicas.

En detalle, la participación ciudadana incluye varios elementos que es necesario destacar para darle sentido al concepto: en primer lugar, la participación opera en cabeza de actores individuales o colectivos, entendidos como personas o grupos que desde sus diferentes identidades actúan en busca de objetivos concretos. Cada actor tiene su agenda, más o menos elaborada y soportada, más o menos explícita.

En segundo lugar, la participación ciudadana tiene al Estado como referente directo. En otras palabras, la consecución de los objetivos que cada agente se propone al participar pasa necesariamente por una decisión en cabeza de las autoridades públicas (ambientales cuando se trata de procesos de licenciamiento ambiental a los que se enfoca esta Guía), trátese de

CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 2

la formulación de una política o de una decisión de otorgamiento de una licencia ambiental, o efectuar seguimiento a su cumplimiento y todas las demás acciones conexas a esto.

En tercer lugar, la participación ciudadana se justifica como medio para la obtención de un bien específico, que corresponde al interés particular de quien participa (los jóvenes, los defensores ambientales, las mujeres, la población con discapacidad, etc.). Esa es su marca específica. Cuando ese interés particular es trascendido y prima el interés general, la participación ciudadana se convierte en participación política. Pero las dos no son excluyentes conceptualmente, más bien son, o deberían ser complementarias, incluso en la práctica: se participa eligiendo autoridades y luego se participa incidiendo, y haciendo control, sobre sus decisiones y acciones.

En cuarto lugar, en los sistemas de democracia participativa la participación ciudadana otorga un papel activo a la ciudadanía, multiplicando actores, escenarios y dispositivos de intervención en la escena pública. A diferencia de los sistemas representativos, en las democracias participativas se ejerce una ciudadanía activa, de alta intensidad; permanente, que no se limita a un proceso electoral. En últimas, se trata de que los sujetos de la participación se conviertan en contrapoderes sociales y reduzcan las asimetrías de poder existentes en una sociedad.

Ahora, en quinto lugar es necesario incluir una complejidad. En los procesos de licenciamiento ambiental en Colombia, varios de los espacios de participación ciudadana son operados por los solicitantes de las licencias ambientales o los titulares de estas. No es común que esto ocurra en otros mecanismos o sectores de la vida pública como la educación, la salud, el ordenamiento del territorio o la planificación del desarrollo, o no lo incluye de manera explícita la teoría al menos, pero es una realidad y una práctica que se desarrolla en el país desde hace más o menos tres décadas. Esto implica un carácter indirecto a la participación, dado que son actores privados los que operan esos escenarios públicos.

Nos referimos con este quinto aspecto a que, por ejemplo, en la elaboración de un estudio de impacto ambiental es la compañía privada la que opera esos espacios de participación ciudadana encaminados a crear las condiciones para la deliberación. Y también está a su cargo el consolidar los resultados e incluir dentro de los documentos que serán sometidos a concepto de las autoridades ambientales, las opiniones, percepciones, recomendaciones y en general, todos los aportes que se generaron en los espacios por parte de los grupos de interés involucrados.

No pueden centrarse, o enfocarse, o derivarse, en acuerdos que sólo beneficien a grupos específicos, o a la misma compañía. Ese carácter transaccional no es abordado por esta guía, y no es deseable en términos del concepto que la orienta, ni debería hacer parte de los procesos de participación ciudadana.



No obstante, es relevante aclarar que aunque estos espacios son operados por las compañías solicitantes, son espacios públicos que no pueden ser objeto de transacciones que riñan o minimicen el propósito de alcanzar acuerdos sobre objetivos socialmente deseables. No pueden centrarse, o enfocarse, o derivarse, en acuerdos que sólo beneficien a grupos específicos, o a la misma compañía. Ese carácter transaccional no es abordado por esta guía, y no es deseable en términos del concepto que la orienta, ni debería hacer parte de los procesos de participación ciudadana.

Con base en lo anterior hemos considerado la participación, para efectos de esta guía, como un derecho que parte de **la interacción en doble vía entre distintos grupos de interés y el Estado; especialmente aquellos grupos de interés considerados como vulnerables, ubicados principalmente en las áreas de los proyectos, que mediante espacios abiertos y transparentes, y bajo reglas democráticas, interactúan con el propósito de consultar opiniones, intercambiar saberes, resolver inquietudes, recibir solicitudes y recomendaciones sobre asuntos ambientales enfocados en el bien común, que serán analizados y considerados por los operadores privados; y reportados en documentos que se someten a decisión de las autoridades públicas ambientales, con el propósito final de que los resultados de estos procesos sean incidentes en esas decisiones públicas que están a cargo de entidades del Estado.** En lo sucesivo nos referiremos a esto como participación ciudadana o sencillamente como «participación".

CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 2

Como complemento a lo que hemos definido, es importante abordar que la participación ciudadana requiere de ciertas condiciones para su desarrollo. Estas pueden ser clasificadas en dos categorías. La primera enfocada a aquellas relacionadas con un entorno favorable al ejercicio de la participación; y la segunda enfocada en los atributos de los actores para ejercer su derecho a participar.

La primera tiene que ver con el "conjunto de opciones que brinda un sistema social y político, en relación con las cuales los actores toman la decisión de participar en un escenario determinado. Estos elementos alteran los costos y la "rentabilidad" de la participación, generando incentivos positivos o negativos a los actores participantes" (Velásquez y otros, Tomo 1, p. 31). La segunda por su parte tiene que ver con las capacidades y las condiciones de los actores en sí mismo; por ejemplo, es deseable que las comunidades tengan la capacidad de comprender aspectos básicos pero esenciales de la información técnica que incluye un estudio de impacto ambiental, para que de esta forma su participación sea más efectiva, y logren avanzar efectivamente en el propósito de incidir en las decisiones de las autoridades ambientales.

Debe reconocerse que las empresas del sector de hidrocarburos vienen jugando un papel crucial en la implementación de la participación, aportando a los principios de democracia ambiental en el país, ofreciendo oportunidades para el enriquecimiento de las relaciones con sus grupos de interés, pero, sobre todo, como facilitadores de las acciones de participación a que haya lugar, según el momento, característica o trámite en el que se encuentren los proyectos del sector.





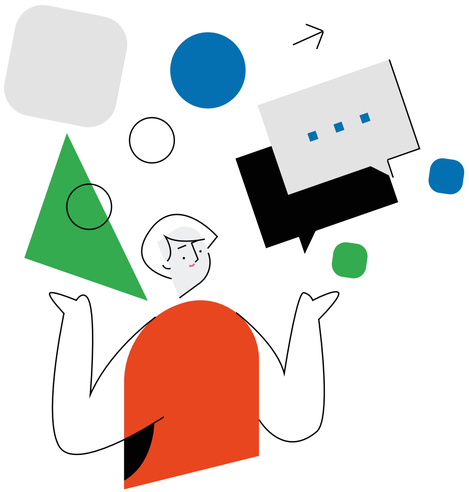
Con el apoyo de

3

PRINCIPALES REFERENCIAS NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES

PRINCIPALES REFERENCIAS NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES

3



Se integran en este capítulo referentes jurídicos internacionales relacionados con derechos humanos, dado que hoy en el contexto el énfasis gira en torno a promover acciones que contribuyan a su materialización. Presenta también lo establecido en la normatividad nacional actual, pasando desde los principios constitucionales, leyes, normas y resoluciones, ahondando en aquellas consideraciones normativas sobre mecanismos de participación específicos que hoy se contemplan en relación con el licenciamiento ambiental y con la gestión pública. Finalmente, se mencionan algunos marcos internacionales de referencia, que junto con los que se profundizarán en el capítulo 5, establecen condicionantes o parámetros a considerar en el ejercicio de los derechos humanos y su relación intrínseca con los derechos a la participación y acceso a la información en asuntos ambientales.

Fundamentos jurídicos internacionales

Desde los primeros antecedentes de los derechos humanos se han contemplado manifestaciones del derecho a la participación ciudadana. La Declaración Universal de los Derechos Humanos estableció en su artículo 21 el derecho que tiene toda persona a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos, así como el derecho al acceso a las funciones públicas. De manera similar, se reconocen estos derechos en el artículo 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. En esa línea, a nivel interamericano la Convención Americana de Derechos Humanos de la misma forma reconoce este derecho en su artículo 23.

En materia ambiental, se resalta el reconocimiento del derecho a un medio ambiente sano en el Protocolo de San Salvador sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 13, que establece: “toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos”. El Convenio de Diversidad Biológica, a su vez, determina que los Estados preservarán y mantendrán los conocimientos tradicionales de las comunidades étnicas y locales, contando con su participación y buscando un reparto justo y equitativo de los beneficios derivados de la explotación de los recursos genéticos (artículos 1 y 8). Además, se establece que los Estados deben permitir la participación ciudadana en la elaboración de las evaluaciones de impacto ambiental (artículo 14).

En la misma Cumbre de la Tierra —en la que se adoptó el Convenio de Diversidad Biológica— se adoptó uno de los instrumentos jurídicos de derecho blando más importantes del derecho internacional ambiental: la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Su principio 10 es una de las bases jurídicas internacionales del derecho a la participación en materia ambiental:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

PRINCIPALES REFERENCIAS NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES 3

Posteriormente, a nivel interamericano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió la Opinión Consultiva 23/17 sobre obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal. En este instrumento en materia de participación ciudadana en materia ambiental se contempló que (numeral 228): "la participación es un mecanismo para integrar las preocupaciones y el conocimiento de la ciudadanía en las decisiones públicas que afectan al medio ambiente" (...).

Fundamentos jurídicos nacionales

El derecho a la participación ciudadana en materia ambiental es un derecho fundamental desarrollado por la Constitución Política, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y diferentes instrumentos adicionales en materia ambiental. Puntualmente, las normas jurídicas más relevantes son:

- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA**
  La Constitución de 1991 contempla el derecho a la participación en materia ambiental en los artículos 2º y 79º superiores, los cuales reconocen el derecho a hacer parte de las decisiones que pueden afectar el ambiente o los individuos que habitan en él. Este reconocimiento de la participación también implica que el Estado tiene la función de promoverla al ser un fin esencial del Estado y considerando que la Carta Política plantea un modelo de democracia participativa.

  Además, el Estado tiene el fin esencial de convocar a la comunidad y tenerla en cuenta para adoptar una determinación o regulación sobre los recursos naturales. Cabe resaltar que el artículo 330 de la Carta es fundamento para entender que las colectividades étnicas diversas cuentan con el derecho a ser consultadas, de manera previa, cuando se adelante una medida que las perturbe (Corte Constitucional, Sentencia T-361 de 2017).

- **LEY 99 DE 1993**
  Esta Ley ordena el Sistema Nacional Ambiental —SINA—, es decir, "el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en esta Ley". Entre las instituciones que configuran el SINA están los mecanismos de participación ciudadana en materia ambiental. Ejemplos de estos son la figura del tercero interviniente, las audiencias públicas, la acción de nulidad en materia ambiental, entre otros que se describirán en párrafos posteriores.

  Esta ley también desarrolla lo relativo al licenciamiento ambiental, y dado que esta guía está en principio dirigida a "iniciados" en estos temas, no haremos un desarrollo sobre cómo funciona este. No obstante, para los interesados recomendamos algunos sitios web donde podrán acceder a los principios básicos. Uno es el sitio de la ANLA en el que se hace una descripción al respecto en el enlace "LICENCIAMIENTO AMBIENTAL" y también en lo que ofrece de manera sucinta el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el sitio ¿Qué es la licencia ambiental?, así como los más interesados en examinar los detalles del proceso, pueden acceder al DECRETO 1076 DE 2015, e ir al Título 2, Gestión Ambiental, Capítulo 3.

- **LEY ESTATUTARIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 1757 DE 2015**
  Esta Ley regula mecanismos de participación ciudadana como la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto; y establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles.

- **ACTOS ADMINISTRATIVOS DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE QUE OPERA LA AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES Y**
  El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha expedido términos de referencia, que son lineamientos generales para la elaboración y ejecución de los estudios ambientales presentados ante la autoridad ambiental competente al momento de solicitar el otorgamiento de una licencia ambiental. Para el sector hidrocarburos, estas son las resoluciones más utilizadas, por la propia naturaleza de los proyectos, y que tienen incidencia en la participación ciudadana.

  » Resolución 0421 de 2014 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

  Esta Resolución adopta los términos para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental para los proyectos de perforación exploratoria de hidrocarburos y se toman otras determinaciones. El numeral 5.3.1 de este instrumento contempla los términos de referencia en materia de participación y socialización de las comunidades. De acuerdo con esta disposición, este proceso "se debe realizar con las autoridades regionales y/o locales correspondientes a las unidades territoriales que se definan en el estudio de impacto ambiental —EIA—".

  La evidencia de la socialización con estos grupos se deberá presentar en el Plan de Manejo Ambiental —PMA— específico. Estas son las tres etapas, que, como

PRINCIPALES REFERENCIAS NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES 3

mínimo, deben desarrollarse en la socialización: i) "Socializar antes de iniciar las actividades de recopilación de información primaria (...); ii) Generar espacios de participación en los cuales se socialice el proyecto y sus implicaciones (...).y iii) Una vez elaborado el EIA y PMA se deberán socializar los resultados de los mismos".

» Resolución 1543 de 2010 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Esta Resolución contempla los términos de referencia para la elaboración del estudio de impacto ambiental para los proyectos de explotación de hidrocarburos. En el punto 3.4.1 se establecen los lineamientos de participación para los proyectos de explotación hidrocarburífera. Un esquema y unos requerimientos similares a los expuestos se han definido para proyectos de transporte de hidrocarburos y construcción de refinerías, entre otros relacionados con el sector. Más detalles pueden ser consultados en el sitio web de la ANLA dedicado a estos temas.

Se deberá compartir con la comunidad los "alcances del proyecto, con énfasis en los impactos y las medidas de manejo propuestas, considerando las diferentes etapas del mismo hasta el desmantelamiento y/o abandono (entrega de obras)". Los aportes recibidos en esta socialización que se tengan en cuenta deberán anexarse en el EIA.

Mecanismos reglamentados en materia de participación ciudadana en materia ambiental y el sector hidrocarburos

El proceso de licenciamiento ambiental es asumido en esta guía como el proceso normativo a través del cual las autoridades ambientales toman decisiones sobre proyectos, obras o actividades que normativamente deben cumplir los requisitos exigidos en una licencia ambiental. Este proceso de toma de decisiones se realiza en cinco etapas: Diagnóstico ambiental de alternativas; en el momento de elaboración del Estudio de Impacto Ambiental; Evaluación Ambiental; Operación o Seguimiento Ambiental y finalmente, Cierre y Abandono.

Normativamente se han identificado algunos mecanismos de participación ciudadana que son aplicables en algunas de estas 5 etapas del proceso de toma de decisión de la autoridad ambiental, a continuación, se enumeran aquellos que tienen un mayor reconocimiento y aplicación en la actualidad y que serán objeto de mayor profundización más adelante:

- **Estudio de Impacto Ambiental:** Consulta Previa y Participación en elaboración de Estudio de Impacto Ambiental
- **Evaluación Ambiental:** Visita de evaluación, Audiencia Pública Ambiental y Tercero Interviniente
- **Operación — Seguimiento Ambiental:** visita de seguimiento ambiental; audiencia pública ambiental de seguimiento y Tercero Interviniente en el proceso Sancionatorio

De manera detallada se destacan desde las disposiciones normativas, algunos de ellos:

- **TERCERO INTERVINIENTE**

  De acuerdo con la Ley 99 de 1993 (artículo 69), el tercero interviniente es una figura jurídica consistente en que cualquier persona, ya sea natural, jurídica, privada o pública, puede intervenir en cualquiera actuación administrativa iniciada para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Además, también se puede aplicar para la imposición o revocación de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales. Cabe aclarar que este tercero no requiere acreditar ningún interés jurídico alguno para participar en alguna de las etapas mencionadas anteriormente.

  Actualmente se debate si el tercero interviniente puede aplicarse en otras etapas administrativas, como el seguimiento a la ejecución de una autorización administrativa ambiental. Con una lectura exegética del artículo podría pensarse que no, empero, con los lineamientos del Acuerdo de Escazú y el derecho a la participación ciudadana en materia ambiental podría pensarse en que ulteriormente se aceptará para etapas como el seguimiento. Ejemplo de esto es el auto 02519 de 2023, mediante el cual la ANLA reconoció como tercero interviniente a la Federación de Pescadores Artesanales Afro de Cartagena y Bolívar para proyectos que ya contaban con autorización administrativa ambiental (ANLA, 2023).

- **AUDIENCIAS PÚBLICAS ADMINISTRATIVAS SOBRE DECISIONES AMBIENTALES EN TRÁMITE**

  El objeto de este mecanismo es dar a conocer el contenido de la solicitud de una autorización administrativa ambiental, la existencia de algún proyecto, obra o actividad y/o los impactos que se pueden generar y las medidas de manejo

PRINCIPALES REFERENCIAS NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES 3

propuestas o implementadas. Además, también sirve para que la autoridad ambiental reciba información, documentos o puntos de vista por parte de la comunidad o entidades públicas o privadas, que deberán tenerse en cuenta para la toma de decisiones de la autoridad ambiental (ANLA, 2020). Se caracteriza porque durante la audiencia no se toman decisiones, no es una instancia de debate o discusión y no agota el derecho a la participación ciudadana, por lo que se puede también acudir a otros mecanismos (ANLA, 2020).

Esta audiencia debe celebrarse antes del acto que ponga fin a la actuación administrativa (expedición, modificación o cancelación); sin embargo, también puede convocarse a esta audiencia si durante un proyecto, obra o actividad que requiera un permiso o licencia ambiental hubiera una manifiesta violación de los requisitos exigidos de la autorización administrativa o la normativa ambiental.

Procesalmente, es importante destacar que la celebración de esta audiencia suspende los términos del proceso administrativo para el otorgamiento de la licencia y el permiso. Por último, se debe mencionar que el Decreto 330 de 2007, compilado en el Decreto 1076 de 2015, reglamenta el procedimiento para llevar a cabo estas audiencias.

- **CONSULTA PREVIA**

  La consulta previa es un derecho fundamental y una garantía de participación ciudadana a favor de las comunidades étnicas (indígenas, afrodescendientes, raizales y rom) para ser parte de la toma de decisiones relacionada con proyectos públicos (medidas legislativas o ejecutivas) o privados (entre los cuales se encuentran los proyectos, obras o actividades que generan impactos ambientales) que les afecten de manera directa a estas comunidades (Corte Constitucional, Sentencia T-281 de 2019).

  La Constitución Política no regula expresamente la consulta previa. Sin embargo, sus artículos 7 y 70 protegen la diversidad étnica y los derechos fundamentales de las diferentes comunidades étnicas del territorio nacional, entre los cuales se encuentra la consulta previa (Corte Constitucional, Sentencia SU-123 de 2018).

  A nivel legal, la ley 21 de 1991 es el instrumento por el cual el Estado colombiano ratifica el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. En este tratado internacional yace el fundamento de la consulta previa, que es el derecho que tienen los pueblos étnicos a decidir su propio proceso de desarrollo, por lo que deben poder participar de aquellas medidas que puedan afectar sus vidas, creencias, instituciones, entre otras (Tole Martínez, Rodríguez Sanmiguel y Ortiz Mendivelso, 2021). Sin embargo, Colombia no cuenta con una ley que regule esta institución, siendo así una deuda histórica que tiene el Estado con las comunidades étnicas. Además, debe resaltarse que la Ley 99 de 1993 menciona este mecanismo de participación de la siguiente forma (art. 76): *"la explotación de los recursos naturales deberá hacerse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y de las negras tradicionales de acuerdo con la Ley 70 de 1993 y el artículo 330 de la Constitución Nacional, y las decisiones sobre la materia se tomarán, previa consulta a los representantes de tales comunidades".*

  Ante la ausencia de reglamentación, se han emitido directivas presidenciales para establecer lineamientos con el fin de llevar a cabo el proceso de consulta. En primer lugar, la Directiva Presidencial 01 de 2010 pretendió identificar en qué casos se requiere la consulta previa y cuáles son los mecanismos que deben utilizarse en el marco de este proceso (preconsulta, apertura del proceso, talleres de identificación de impactos y definición de medidas de manejo, pre-acuerdos, reunión de protocolización, entre otros). Posteriormente, se adoptó la Directiva Presidencial 10 del 2013, que pretendió, de manera similar a la Directiva Presidencial 01, crear una guía sobre las etapas de la consulta previa, siendo además una herramienta de coordinación interinstitucional.

  Por último, la más reciente Directiva es la 8 del 2020, que modificó las etapas de la guía metodológica del proceso de consulta previa con comunidades étnicamente diferenciadas de la Directiva del 2013. En concreto, reemplaza la etapa de "Certificación sobre la presencia de comunidades étnicas que hace necesaria la consulta previa" por la "Determinación de procedencia de consulta previa", en la cual se tiene en cuenta el concepto de afectación directa. En ese sentido, la mayor parte del desarrollo jurídico de la consulta previa en Colombia se ha realizado vía jurisprudencial, tal como se contempla en el próximo acápite.

PRINCIPALES REFERENCIAS NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES 3



Fuente: CONSGA BIC S.A.S., 2023.

Ahora bien, se resalta que la sentencia 11001-03-24-000-2016-00164-00 del 10 de agosto de 2023 declaró nulas las Directivas Presidenciales 01 de 2010 y 10 de 2013. Este punto se abordará posteriormente. Por último, debe resaltarse que recientemente el Congreso de la República expidió el Acto Legislativo 01 de 2023, por medio del cual reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional. En concreto, dispone que:

El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.

Cabe resaltar que, conforme con lo establecido en el Acto Legislativo, difícilmente se puede inferir que catalogar al campesinado como sujeto de derechos y de especial protección implique que estas comunidades sean titulares del derecho a la consulta previa, considerando que su fundamento es la condición de pueblo étnico o tribal, categoría que difiere del campesinado. No obstante, el campesinado cuenta con los demás mecanismos de participación en materia ambiental, sumando además el enfoque diferencial que se debe considerar frente a estas poblaciones.

- **ACCIÓN DE NULIDAD CONTRA INSTRUMENTOS AMBIENTALES**

Una de las instituciones clásicas del derecho administrativo colombiano es el medio de control de nulidad simple, que está contemplado en la Ley 1437 de 2011 (Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo —CPACA—). Este medio de control procede, por regla general, contra actos administrativos de carácter general. De acuerdo con el artículo 137 del CPACA, “toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general”. No obstante, esta acción también se contempla en la Ley 99 de 1993. Conforme con su artículo 73, la nulidad simple también procede “contra los actos administrativos mediante los cuales se expide, modifica o cancela un permiso, autorización, concesión o Licencia Ambiental de una actividad que afecte o pueda afectar el medio ambiente”.

En consecuencia, cualquier persona puede interponer esta acción en contra de estos actos administrativos con importante incidencia ambiental, a pesar de que puedan encuadrar más como actos administrativos particulares y concretos.

- **ACCIÓN POPULAR Y TUTELA EN MATERIA AMBIENTAL**

El artículo 88 de la Constitución Política establece que la ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, entre los cuales se encuentra el medio ambiente. La Ley 472 de 1998 en su artículo segundo define estas acciones como “los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos”. Sus propósitos son: evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

PRINCIPALES REFERENCIAS NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES 3

Hitos jurisprudenciales

Parte de lo que se encuentra vigente en materia de participación ciudadana enfocado en el sector de hidrocarburos ha sido generado a través de pronunciamientos de las altas cortes. Se destacan cuatro sentencias que son referencia en sus aportes en esta materia:

SENTENCIA Y TEMÁTICA	PRONUNCIAMIENTO
C-150 de 2015 Mediante la cual se realizó el Control previo de la Ley Estatutaria 1757 de 2015	Se pronunció frente al alcance de la Consulta Popular, aclarando, que este mecanismo no puede referirse a materias que no se encuentren comprendidas por las competencias del respectivo nivel territorial; no podría preguntarse en una consulta popular municipal asuntos de carácter departamental ni en una nacional, asuntos exclusivamente territoriales. En ese sentido, la Corte considera que no es posible someter a una consulta popular municipal, materias que son competencia de determinadas autoridades ambientales tal y como ocurre con las Corporaciones Autónomas Regionales (Corte Constitucional, sentencia T-123 de 2009).
T-361 de 2017 Frente al procedimiento de delimitación del Páramo de Santurbán	Aborda aspectos sustanciales de la participación en materia ambiental. Indica que la participación de la ciudadanía debe ser: Previa; Amplia (pueden acudir todos los afectados o interesados con la medida); Deliberada (consciente y responsable); entraña una comunicación que debe ser pública, de libre acceso y en condiciones de igualdad. Efectiva y eficaz: la administración debe abrir verdaderos espacios de diálogo con la población (el acto administrativo debe evidenciar que se evaluaron las razones de la comunidad y que se motivó su apartamiento, en casos en que se hubiesen desechado las opiniones o juicios de la colectividad) El derecho fundamental a la participación ambiental de las comunidades en las decisiones de las autoridades comprende: i) la convocatoria pública de los posibles afectados; ii) la identificación de las personas perturbadas por medio de censos completos así como amplios; iii) el suministro de información adecuada sobre la decisión o ejecución del proyecto; y iv) la concertación razonada sobre el objeto de debate en la planificación y ejecución del proyecto, así como en la evaluación de impactos y la fijación de compensaciones.
SU-095 de 2018 frente a la Consulta Popular en Cumaral.	La Corte señala los postulados constitucionales e internacionales que justifican la relevancia estructural de la participación ciudadana. Señala que la naturaleza participativa del principio democrático implica que los asociados se involucren directamente en las decisiones que los afectan. Por ello, el constituyente estableció una lista no taxativa de mecanismos de participación ciudadana (artículos 40, 103 y 105 de la C. Pol.). La Corte señala que existe un déficit de protección constitucional en materia de mecanismos de participación ciudadanía e instrumentos de coordinación y concurrencia nación territorio específicos para la explotación del subsuelo y RNNR. Por lo tanto, debe subsanar para lo cual debe tener en cuenta diversos criterios constitucionales (participación ciudadana y pluralidad, coordinación y concurrencia nación territorio, diferencialidad /gradualidad, enfoque territorial, legitimidad y representatividad, información previa, permanente, transparente, clara y suficiente, entre otros)
SU-123 de 2018 Protección Derecho fundamental a la Consulta Previa comunidad Awá La Cabaña	La Corte ha considerado que el derecho a la consulta previa puede ser entendido, entre otras cosas, como una garantía procedimental para lograr justicia ambiental para las minorías étnicas, entendida esta como el “tratamiento justo y la participación significativa de todas las personas independientemente de su raza, color, origen nacional, cultura, educación o ingreso con respecto al desarrollo y la aplicación de las leyes, reglamentos y políticas ambientales. Existe también una obligación de mantener abiertos los canales de diálogo durante todo el seguimiento del proyecto. Por lo tanto, la consulta sobre actividades que afectaron a los pueblos indígenas y que no fueron sometidos a consulta previa opera, incluso (i) después del inicio de la ejecución de la actividad, o (ii) pese a su implementación total. En este segundo caso, la consulta se dirige a buscar los remedios para reparar, recomponer y restaurar la afectación al tejido cultural, social, económico o ambiental, los cuales, deben responder a la clase de daño sufrido por la comunidad étnica.

PRINCIPALES REFERENCIAS NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES 3

Instrumentos internacionales de referencia

- **ESTÁNDARES INTERAMERICANOS**

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) han establecido una serie de estándares dentro del campo de empresas y derechos humanos con base en los PRNU, a partir de lo cual, bajo ciertos supuestos, se ha declarado la responsabilidad internacional del Estado en relación con actos cometidos por empresas que han involucrado la afectación a los derechos humanos.

De acuerdo con el Informe sobre "Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos", preparado por la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de la CIDH, se debe partir de la premisa de que, aunque los Estados son quienes deben asegurar que las actividades empresariales no se lleven a cabo a expensas de los derechos y libertades fundamentales de las personas o grupo de personas, como los pueblos indígenas y tribales, comunidades campesinas y poblaciones afrodescendientes, etc. (CIDH, 2019, p. 14), se resalta la importancia de que las empresas se abstengan de infringir, contribuir, facilitar, alentar o agravar violaciones de los derechos humanos y hacer frente a las consecuencias negativas sobre los derechos humanos en las que tengan alguna participación, sea mediante sus propias actividades, relaciones comerciales o estructura corporativa.

En ese sentido, recomienda a las empresas, entre otras cosas: (CIDH, 2019, p. 222-223):

- Contar con políticas y procedimientos apropiados de debida diligencia en materia de derechos humanos dentro de sus operaciones, que incluya estándares de transparencia, buena fe y acceso a la información relevante para estos contextos.

- Incorporar cláusulas dentro de sus relaciones contractuales que hagan mención al respeto de los derechos de poblaciones en situación de vulnerabilidad

- Abstenerse de obstaculizar, realizar maniobras dilatorias u ocultar información que posean, cuando tales acciones impidan o dificulten el ejercicio de los derechos humanos, en particular el acceso a la protección judicial efectiva.

- Facilitar la rendición de cuentas y reparar a las víctimas de violaciones y abusos a los derechos humanos en las que estén involucradas.

En este sentido, la Corte considera que la regulación de la actividad empresarial no requiere que las empresas garanticen resultados, sino que debe dirigirse a que éstas realicen evaluaciones continuas respecto a los riesgos a los derechos humanos, y respondan mediante medidas eficaces y proporcionales de mitigación de los riesgos causados por sus actividades, en consideración a sus recursos y posibilidades, así como con mecanismos de rendición de cuentas respecto de aquellos daños que hayan sido producidos. Se trata de una obligación que debe ser adoptada por las empresas y regulada por el Estado (CIDH, 2019, p. 20).

- Debida diligencia empresarial en Colombia.

Los PRNU han venido siendo implementados por los países a nivel nacional a través de instrumentos de política pública, comúnmente denominados Planes Nacionales de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos (PNA). No obstante, de manera más reciente, algunos países como Alemania, Francia, Reino Unido, Países Bajos y Australia, así como la Unión Europea, han legislado sobre debida diligencia empresarial. En América Latina, ha predominado la implementación de PNA. De hecho, Colombia fue el primer país en implementar una política pública de este tipo. Sin embargo, actualmente, no cuenta con un PNA vigente y, pese a que se encuentra en trámite una ley sobre debida diligencia empresarial en derechos humanos, aún no ha habido un resultado legislativo concreto.

- Los PRNU exigen que las empresas respeten los derechos humanos y actúen con diligencia para evitar su violación. El principio 17 señala que deben identificar, prevenir y responder a consecuencias negativas de sus actividades.

- La Observación General 24 establece que las empresas deben consultar y cooperar con los pueblos indígenas para obtener su consentimiento previo, libre e informado antes de iniciar actividades, identificando y mitigando efectos negativos de sus actividades.

Cada uno de los referentes analizados establecen condiciones mínimas, que de manera directa o indirecta reflejan la consideración del derecho a un ambiente sano como un derecho fundamental. Desde esta perspectiva, tanto a nivel nacional como internacional varios de los dispositivos normativos y jurisprudenciales analizados, han indicado la necesidad que las comunidades que son objeto de las decisiones ambientales y que estén ubicadas en áreas de desarrollo de estos proyectos de gran envergadura, hagan parte del proceso, accedan a información, tengan la posibilidad de expresar sus opiniones, sugerencias, recomendaciones y argumentos, y que dichos aportes sean considerados tanto el proceso de toma de decisiones que adoptan las autoridades ambientales, como en el relacionamiento con los actores empresariales.



Asociación Colombiana del Petróleo y Gas

Consga

Con el apoyo de

CERALC Conducta Empresarial Responsable en America Latina y el Caribe

Financiado por la Unión Europea

OCDE

4

DIRECTRICES Y ACUERDOS INTERNACIONALES

DIRECTRICES Y ACUERDOS INTERNACIONALES

4



Adicional a las disposiciones normativas y jurisprudenciales nacionales vigentes, se han actualizado y se cuenta con directrices internacionales que complementan y potencian lo que hoy se encuentra vigente en materia de participación, acceso a la información y acceso a la justicia en el marco del licenciamiento ambiental.

Los elementos del contexto y las necesidades expresadas por los actores en materia de participación en el licenciamiento ambiental ponen en evidencia la necesidad de concentrar esfuerzos para robustecer las acciones empresariales del sector de hidrocarburos en materia de transparencia y en la generación de condiciones favorables para la participación en torno a asuntos ambientales a su cargo; por lo que de manera coincidente, lo normativo y lo internacional, se complementan y ofrecen orientaciones para aportar a la implementación desde la perspectiva de la garantía de derechos.

A continuación, se presentan aquellos elementos destacados del Acuerdo Regional de Escazú, de la reciente actualización de las Directrices sobre Debida Diligencia en Conducta Empresarial responsable para empresas Multinacionales sobre asuntos ambientales y de la Norma Técnica de Desempeño Ambiental No. 1 promovida por la Corporación Financiera Internacional, como referentes destacados que convergen en torno a los propósitos de acceso a la información, participación ciudadana y justicia ambiental.

Acuerdo Regional de Escazú

Desde el 2014 con el inicio de las negociaciones hasta el 2021 con la entrada en vigor, los Estados de América Latina y el Caribe aunaron esfuerzos para lograr el primer tratado relacionado con asuntos ambientales para la región. El punto de partida fue la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) en la que se profundiza en la concepción de interdependencia entre los derechos de acceso a la información y al medio ambiente sano; a reforzar la participación pública y el al acceso a la justicia en asuntos ambientales, y contribuir a la protección de las generaciones a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible.

El Acuerdo se estructura en torno a los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública (semejante en toda su esencia al concepto que hemos acuñado de participación ciudadana), acceso a la justicia ambiental y se ha hecho énfasis en las acciones de protección a defensores de derechos humanos en asuntos ambientales, al igual que mecanismos de cooperación y fortalecimiento de capacidades que impulsen a todos los estados firmantes a llevarlo a la práctica.

En cuanto al derecho de acceso a la información ambiental se promueven acciones para incentivar el acceso a información ambiental al público, generando condiciones que faciliten este acceso: no requieren de motivación o justificación especial para solicitar información ambiental; tendrá unos plazos para responder estas solicitudes; deberá entregarse sin costo o con costos razonables en caso de que sea necesario reproducirla y tener consideraciones especiales para aquellas poblaciones consideradas en situación de vulnerabilidad, por destacar algunos elementos. Cada Estado parte del Acuerdo promoverá que la información ambiental se ponga a disposición del público y se difunda con unas características: sistemática, oportuna, regular, comprensible, entre otros.

Respecto al derecho de acceso a la participación pública, las disposiciones del acuerdo tienen como propósito generar condiciones para que se materialice la participación con incidencia dentro del proceso de toma de decisiones ambientales que deben adoptar las autoridades competentes. Orienta su aplicación a aquellos proyectos y actividades que tengan o puedan tener un impacto significativo al medio ambiente. Se plantea como un proceso que debe darse desde las etapas iniciales del proceso de toma de decisiones ambientales; que debe realizarse en condiciones y plazos adecuados; debe ambientarse con información comprensible para que sea una participación informada; al igual que considerar debidamente las observaciones recibidas del proceso participativo e incluir la retroalimentación de la decisión adoptada, entre los elementos más significativos.

En cuanto al derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, la intención es que existan instancias judiciales y administrativas que garanticen el acceso a la información ambiental y la participación pública en decisiones ambientales. Para ello,

DIRECTRICES Y ACUERDOS INTERNACIONALES 4

sugiere contemplar órganos especializados para atender las solicitudes y contar con mecanismos que faciliten los procesos de levantamiento de pruebas y la reparación. Promueve también la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias como una alternativa para atender asuntos ambientales en canales distintos a la decisión judicial.

Otro de los temas destacados del acuerdo, es la creación de un régimen de protección a líderes defensores de derechos humanos en asuntos ambientales, involucrando disposiciones que orienten a los estados parte en acciones preventivas y también de reacción para proteger a quienes realizan estos liderazgos en los territorios. Uno de los elementos clave está en generar condiciones adecuadas para que estos actores locales puedan ejercer la defensa de los asuntos ambientales de una manera adecuada sin estigmatizaciones y riesgos contra su integridad; al igual que contar con medidas efectivas para proteger, investigar, sancionar amenazas o intimidaciones; al igual que promover la labor de protección ambiental que estos líderes adelantan.

Finalmente, el último pilar transversal consiste en posibilidades para intercambiar conocimientos, experiencias, fortalecer capacidades y promover el conocimiento de los distintos actores frente al Acuerdo, y menciona con especial importancia al Observatorio del Principio 10 liderado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, como punto de promoción y divulgación de las acciones que se implementen en torno al Acuerdo.

Más información sobre los contenidos del Acuerdo y sus implicaciones, así como guías dirigidas a estados para su implementación, puede obtenerse del OBSERVATORIO DEL PRINCIPIO 10 EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, DE LA CEPAL.

Parte sustantiva			
PRIMER PILAR	**SEGUNDO PILAR**	**TERCER PILAR**	**CUARTO PILAR**
Acceso a la información ambiental (arts. 5 y 6)	Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambiental (art. 7)	Acceso a la justicia en asuntos ambientales (art. 8)	Defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales (art. 9)
QUINTO PILAR			
Fortalecimiento de capacidades y cooperación (arts. 10 a 12)			

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Siendo un tratado internacional, vale la pena mencionar que su redacción esta dirigida a los Estado Parte firmantes del Acuerdo, destacando que en su implementación se involucrarán instituciones públicas y privadas según sea el caso, de acuerdo con el marco normativo existente a nivel de cada Estado.

También vale decir que a la fecha de publicación de esta guía, el Acuerdo de Escazú aún no se ha ratificado por el Estado colombiano; está en trámite el pronunciamiento que debe emitir la Corte Constitucional. Sin embargo, aun sin este paso formal en el que se centra la expectativa, se evidencia un alto compromiso asumido por el Gobierno Nacional en dar cumplimiento a estas disposiciones; destacando los importantes avances que sobre estos asuntos existen en normas colombianas como, por ejemplo la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Ley Estatutaria de Participación Ciudadana, entre otras referencias normativas vigentes.

Debida diligencia en Conducta Empresaria Responsable

Desde la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se ha considerado la necesidad de expedir lineamientos y directrices que puedan promover conductas adecuadas al respecto de los derechos humanos y del desarrollo sostenible. En relación con los temas abordados en la presente guía, estas directrices han dado lineamientos sobre el ejercicio de la debida diligencia, la cual se basa en la participación de las partes interesadas, es decir, las personas o grupos con intereses que podrían verse afectados por las actividades de una empresa. Según la GDDCER (2018A), esta participación significativa tiene las siguientes características:

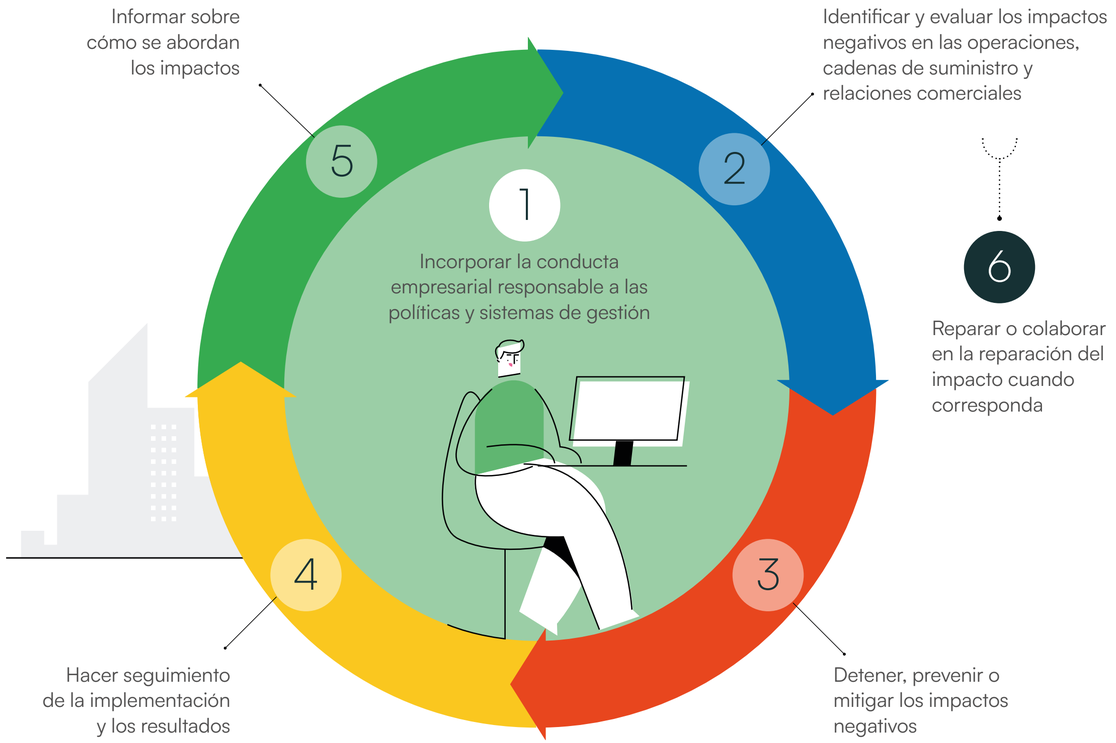
Es en dos sentidos: La empresa y las partes interesadas deben poder expresar libremente sus opiniones, compartan perspectivas y deben tener la oportunidad de contribuir a diseñar y llevar a cabo actividades de participación por sí mismas.

Requiere buena fe de la empresa y las partes interesadas en las actividades que involucran su participación: la empresa se compromete con la genuina intención de comprender cómo las partes interesadas se ven afectadas por sus actividades y las partes interesadas representan honestamente sus intereses, intenciones y preocupaciones.

Supone una **participación receptiva:** La empresa busca basar su decisión en los puntos de vista de quienes probablemente se verán afectados; se debe involucrar a las partes interesadas

y a los titulares de derechos, debe suministrar oportunamente la información para tomar una decisión informada, realizar seguimiento a los compromisos acordados, velar por que se aborden los impactos negativos y ofrece reparación cuando la empresa les cause o contribuya a causar los impactos. Es una **participación continua:** Las actividades de involucramiento de las partes interesadas continúan a lo largo del ciclo de vida de una operación o actividad, y no son un esfuerzo puntual.

PROCESO DE DEBIDA DILIGENCIA Y MEDIDAS DE APOYO



Fuente: OCDE (2018A)

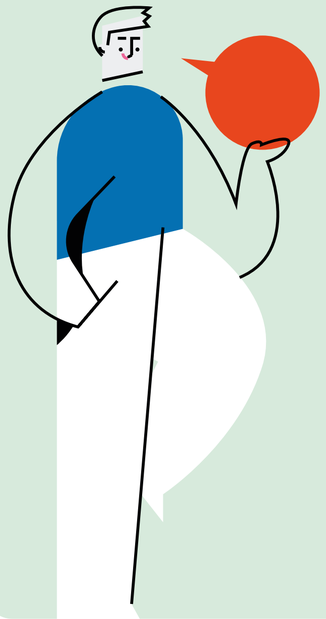
Finalmente, señala que para garantizar que la participación de las partes interesadas sea efectiva, es importante la identificación y búsqueda de la eliminación de las potenciales barreras frente a la misma (como, por ejemplo, asimetrías de idioma, cultura, género y poder, divisiones dentro de la comunidad, etc.). (OCDE, 2018a, p 55) LA GUÍA DE LA OCDE para el relacionamiento significativo sugiere prácticas específicas para la participación significativa de las partes interesadas, incluyendo la consulta previa, libre e informada para comunidades indígenas.

Otra de las iniciativas más relevantes en relación con conducta empresarial responsable son las *Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales* (actualizadas en 2023) que constituyen recomendaciones no vinculantes de los gobiernos sobre la necesidad de que las empresas lleven a cabo la debida diligencia en función del riesgo, para evitar y abordar estos impactos negativos asociados a sus actividades, sus cadenas de suministro y otras relaciones comerciales. Para ello, se ha diseñado la GUÍA DE LA OCDE DE DEBIDA DILIGENCIA PARA UNA CONDUCTA EMPRESARIAL RESPONSABLE 2023 (GDDCER) con el objetivo de brindar apoyo práctico a las empresas en la implementación de dichas líneas.

Allí, se sintetiza el proceso de debida diligencia incluyendo directrices complementarias en materia ambiental, en relación con la participación y divulgación de información. Desde esta perspectiva, la participación se concibe como el involucramiento significativo de las partes interesadas de manera bidireccional, llevada a cabo de buena fe por los participantes de ambas partes y sobre el que las empresas se comprometen a responder a las opiniones de las partes interesadas (OECD, 2023).

DIRECTRICES Y ACUERDOS INTERNACIONALES 4

"Las empresas deberán divulgar información de forma regular, oportuna, confiable, clara, completa, precisa y comparable, con suficiente detalle sobre todas las cuestiones importantes". Adicionalmente agrega que las "políticas de divulgación de información deberán incluir información relevante sobre: b) objetivos empresariales e información relacionada con la sostenibilidad", y más adelante añade que también deben incluir información "sobre la divulgación de impactos negativos reales o potenciales de la empresa en las personas, el medio ambiente y la sociedad" (OECD, 2023). La OCDE en sus diferentes y amplios documentos viene resaltando el gran énfasis en la transparencia y la divulgación pública de información. Es determinante que el sector de hidrocarburos pueda compartir información estratégica relacionada con los impactos ambientales y sociales de sus operaciones, de acuerdo con lo establecido en las Líneas Directrices 2023:



Respecto a derechos humanos, estos lineamientos (OECD, 2023) indican el compromiso que deben tener las empresas, que pasa por respetar los derechos humanos, evitar causar o contribuir a impactos sobre derechos humanos. En este sentido se refuerza la importancia de proteger los defensores de derechos humanos o integrantes de grupos o poblaciones que deben gozar de especial protección como los pueblos indígenas.

Respecto a derechos humanos, estos lineamientos (OECD, 2023) indican el compromiso que deben tener las empresas, que pasa por respetar los derechos humanos, evitar causar o contribuir a impactos sobre derechos humanos. En este sentido se refuerza la importancia de proteger los defensores de derechos humanos o integrantes de grupos o poblaciones que deben gozar de especial protección como los pueblos indígenas.

En lo relativo a medio ambiente, indica la importancia de acciones de las empresas en su compromiso con "la necesidad de proteger el medio ambiente y, a su vez, a los trabajadores, las comunidades y la sociedad en general, evitan y aborden los impactos ambientales negativos y contribuyan al objetivo más amplio del desarrollo sostenible" (OECD, 2023).

Integra otras orientaciones específicas que son aplicables a la labor del sector hidrocarburos en el país (Cap. IV.): "2. Llevar a cabo procesos de participación significativa con las partes interesadas relevantes afectadas por impactos ambientales negativos asociados con sus operaciones, productos o servicios. (...); 4. Mantener planes de contingencia para prevenir, mitigar y controlar los daños ambientales y de salud graves derivados de sus operaciones, incluidos accidentes y emergencias, incluyendo mecanismos de reporte inmediato a las autoridades competentes. (...); 5. Procurar de manera continua mejorar el desempeño ambiental, a nivel de empresa y en su caso, de las entidades con las que mantengan relaciones comerciales (...); 7. Contribuir al desarrollo de políticas públicas responsables con el medio ambiente y eficientes desde el punto de vista económico, por ejemplo, mediante alianzas o iniciativas que mejoren la sensibilización y la protección ambiental" (OECD, 2023).

DIRECTRICES Y ACUERDOS INTERNACIONALES 4

También, establece que debe darse un enfoque diferencial y una orientación específica a grupos con características particulares y vulnerabilidades potenciales, tales como, pueblos indígenas, mujeres, trabajadores y sindicatos; y contribuir a eliminar las barreras que pueden limitar su participación e información.

Finalmente, es importante que los procesos de debida diligencia empresarial contemplen la posibilidad de que las empresas participen en la remediación de los impactos que causan, o a los que contribuyen (en el caso hipotético que así fuese, sobre los mecanismos de reclamación y acceso a remedios en caso de violaciones de derechos humanos o daños ambientales). Para participar en la reparación, las empresas deben establecer y participar en mecanismos que permitan a las partes interesadas presentar quejas sobre impactos emergentes. Esto incluye:

- Mecanismos no judiciales y mecanismos operativos de quejas que sean legítimos, accesibles, predecibles, equitativos, transparentes y basados en el diálogo, incluyendo los Puntos de Contacto Nacionales para la Conducta Empresarial Responsable.

- Establecer mecanismos de seguro para apoyar las actividades de remediación y rehabilitación ambiental o el cuidado posterior al cierre del proyecto, así como abordar daños o responsabilidades que puedan surgir de las actividades.

- Acción colaborativa de la industria para aprovechar y apoyar las actividades de remediación. La acción colaborativa puede respaldar la solución ambiental, particularmente en circunstancias de impactos ambientales acumulativos y donde las actividades de remediación son más efectivas cuando se llevan a cabo a nivel del paisaje.



- Acción legal (prosecución, litigio y arbitraje) en caso de ser necesario para financiar, acelerar y hacer cumplir los mecanismos anteriores.

Corporación Financiera Internacional: Norma de Desempeño Ambiental 1

Siguiendo una de las sugerencias presentadas por empresas del sector, se han incluido en el análisis los contenidos de la Norma de Desempeño 1 promovida por la Corporación Financiera Internacional del Grupo Banco Mundial. En ella se destaca la importancia de la gestión del desempeño ambiental y social durante un proyecto, en el que como procedimiento continuo y dinámico se vincula en su cumplimiento la colaboración entre diversos grupos de interés (CORPORACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL, 2012).

Plantea como dos de los objetivos más destacados: i) Determinar y evaluar los riesgos y los impactos ambientales y sociales del proyecto; y ii) Adoptar una jerarquía de medidas de mitigación para prever y evitar, o en su defecto, minimizar, y, cuando existan impactos residuales, restaurar/compensar los riesgos y los impactos sobre los trabajadores, las Comunidades Afectadas y el medio ambiente (Corporación Financiera Internacional, 2012).

Estas directrices establecidas en la norma de desempeño coinciden con los elementos anteriores en la especial protección a poblaciones vulnerables, indica: que en los casos en que los proyectos generen impactos, se deberán “identificar a las personas o grupos que se afecten de manera directa, diferencial o desproporcionada:”. (...) Cuando se identifique a personas o grupos desfavorecidos o vulnerables, el cliente propondrá e implementará medidas diferenciadas para que los impactos adversos no recaigan sobre ellos de manera desproporcionada y no queden en desventaja para disfrutar de los beneficios y las oportunidades del desarrollo” (numeral 12).

DIRECTRICES Y ACUERDOS INTERNACIONALES 4

Adicionalmente, se consideran disposiciones específicas en materia de participación de actores sociales, concibiendo esta participación como un proceso permanente, que puede asumirse con niveles diferenciados o grados: "análisis de los actores sociales y planificación de su participación; divulgación y diseminación de información; consultas y participación; mecanismo de quejas y constante suministro de información a las comunidades afectadas" (numeral 25); los grados y los actores involucrados variarían de acuerdo a los "riesgos e impactos del proyecto y su etapa de desarrollo", y estará "adaptado a las características e intereses de las Comunidades Afectadas, por lo que incluirá medidas diferenciadas para permitir la participación eficaz de aquellos grupos o personas identificadas como desfavorecidos o vulnerables" (numeral 27) (Corporación Financiera Internacional, 2012).

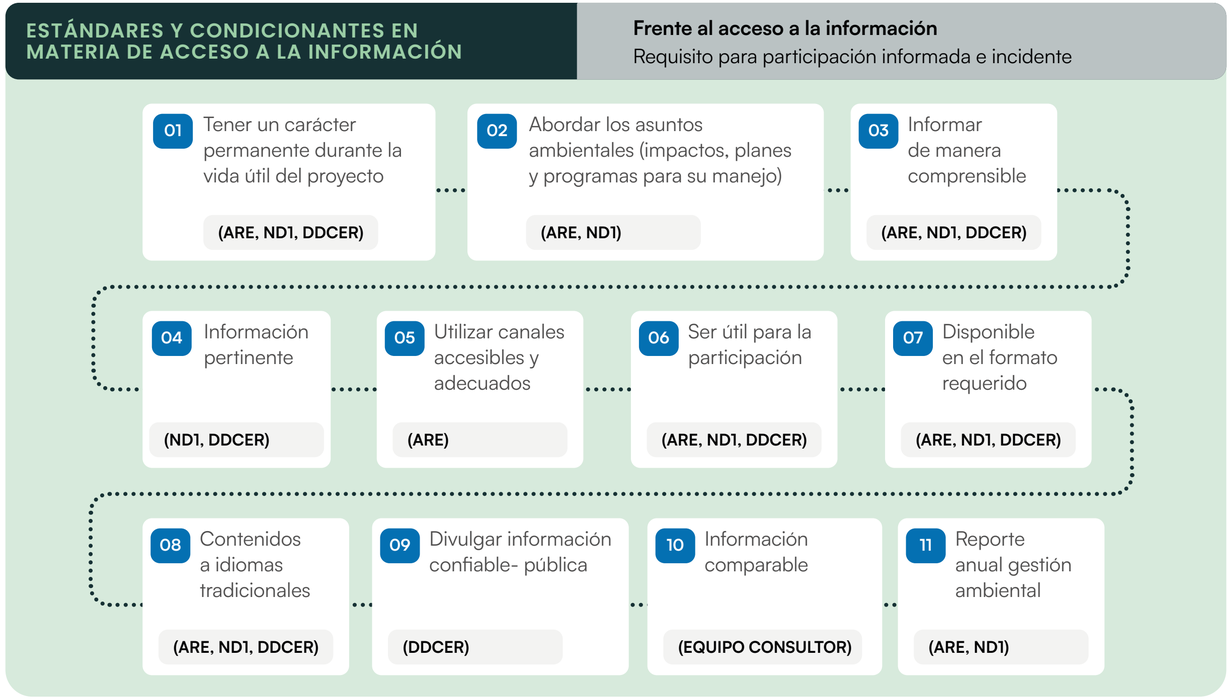
Finalmente, la norma aborda dos elementos complementarios y claves para el análisis presentado: por un lado, la generación de mecanismos de queja para las comunidades afectadas, como mecanismo para recepción, monitoreo e instrumento para generar soluciones en corto plazo, de manera comprensible, transparente, culturalmente apropiado e informado directamente por la empresa. Por el otro, la importancia de informes periódicos anuales (como mínimo) a las comunidades, que den respuesta a los avances de los planes de acción del proyecto y a que profundicen sobre inquietudes presentadas por la comunidad mediante el mecanismo de quejas, resolviendo de fondo las inquietudes de las Comunidades Afectadas (numerales 35 y 36).

Condicionantes desde los estándares

En este apartado mediante el uso de un esquema gráfico se presenta el resumen de las coincidencias y aportes que tanto el Acuerdo Regional de Escazú **(ARE)**, como la Guía de Debida Diligencia de Conducta Empresarial responsable **(GDDCER)** y la Norma Técnica de Desempeño No. 1 **(ND1)**, proponen respecto a los tres ejes de derechos: acceso a la información, participación ciudadana y justicia ambiental.

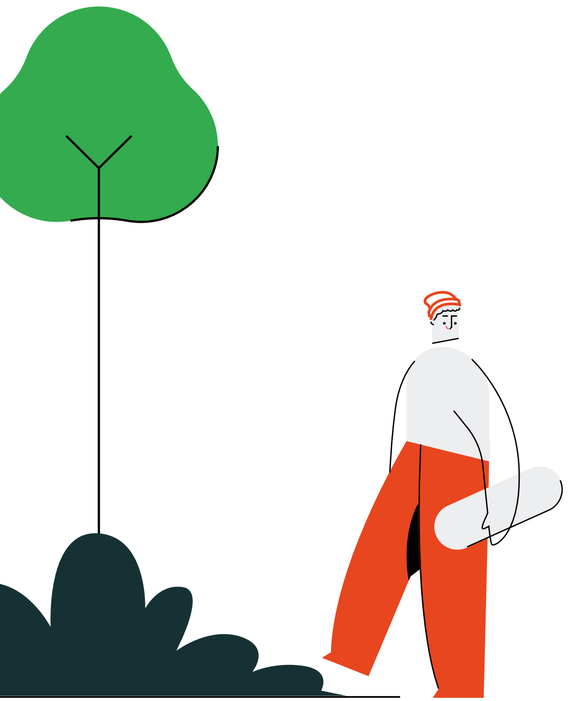
Esta síntesis es un esquema sintético que se complementa con los elementos establecidos ya en la normatividad, e identificados en la jurisprudencia, y los resultados de la consulta directa a cada una de las fuentes que han participado en la elaboración de la guía. Estos condicionantes son analizados y considerados dentro del capítulo de definición de acciones según las condiciones específicas del contexto y etapa en la que se encuentran cada uno de los proyectos.

Frente al Derecho de Acceso a Información, concebido como un requisito para habilitar la participación ambiental informada e incidente se propone como punto de partida identificar y atender las características culturales, sociales, económicas, de género, étnicas, de los grupos de interés o partes interesadas de cada uno de los proyectos. Este resultado permitirá establecer la forma, la periodicidad deseada y los medios más adecuados para transmitir la información sobre asuntos ambientales.



Fuente: CONSGA, 2023.

DIRECTRICES Y ACUERDOS INTERNACIONALES 4



Respecto a la participación ciudadana, se indican acciones necesarias para generar condiciones ampliadas con el propósito de que los distintos grupos de interés planteen sus observaciones, recomendaciones, inquietudes y sugerencias, frente a la gestión ambiental realizada por un proyecto, obra o actividad sujeto a licenciamiento ambiental. Se trata de que efectivamente las mismas sean tenidas en cuenta, analizadas técnicamente y contestadas a los grupos participantes, consolidando una acción de doble vía, aportando a robustecer los lazos de confianza existentes, y fortalecer espacios democráticos de conversación y confluencia de distintas visiones en torno la gestión ambiental de un proyecto y su territorio.

En materia de justicia ambiental y protección a defensores de Derechos Humanos en asuntos ambientales, si bien este tema está a cargo directamente de la gestión estatal, existen algunos aportes que el sector empresarial viene haciendo al cumplimiento del Plan de Acción nacional de Empresas y Derechos Humanos y el cumplimiento de estándares y guías nacionales internacionales en esta materia.



ESTÁNDARES Y CONDICIONES PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Frente a participación ciudadana Condiciones para conversación doble vía			
01 Ejercicio permanente de comunicación, formación de doble vía	02 "Buena fe" de los participantes	03 Procesos abiertos e inclusivos sobre los impactos	04 Énfasis en identificación y manejo de impactos ambientales y sociales
(ND1, DDCER)	(ARE, ND1, DDCER)	(ARE, ND1, DDCER)	(ARE, ND1, DDCER)
05 Ejercicio de Respuesta pública, pedagógica y oportuna	06 Desde etapas iniciales del proyecto	07 Enfoque diferencial	08 Características y necesidades de grupos de interés — vulnerables
(ARE, ND1, DDCER)	(ARE, ND1, OC23/17)	(ARE, ND1, DDCER)	(ARE, ND1, DDCER)
09 Comunidades Étnicas en el cumplimiento de obligaciones ambientales	10 Oportunidades para intercambio de saberes — fortalecimiento capacidades	11 Divulgación mecanismos existentes normativamente	12 Herramienta de monitoreo, seguimiento al cumplimiento de acuerdos/compromisos
(ARE, ND1, DDCER)	(ARE)	(ARE, ND1, DDCER)	ND1, DDCER)

Fuente: CONSGA, 2023.

ESTÁNDARES Y CONDICIONANTES PARA LA PROTECCIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS				
Frente a Justicia Ambiental y Protección a defensores de Derechos Humanos en asuntos ambientales	01 Divulgar y robustecer canales PQRSD	02 Divulgar y promover los mecanismos institucionales de protección	03 Condiciones favorables en el entorno para la defensa de los derechos humanos	04 Promover y divulgar las políticas institucionales de derechos humanos en la gestión corporativa de las empresas del sector
	(ND1, DDCER)	(ND1, DDCER)	(ND1, DDCER)	(ND1, DDCER)

Fuente: CONSGA, 2023.

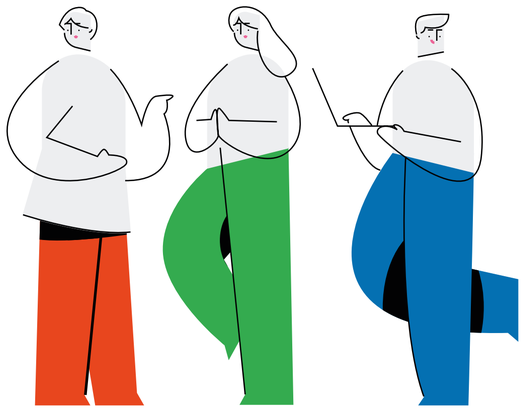


Con el apoyo de

5

PERCEPCIÓN DE LOS ACTORES

PERCEPCIÓN DE LOS ACTORES 5



De acuerdo con la propuesta metodológica abordada para el desarrollo de la Guía, se consideró altamente relevante incluir la percepción de los distintos actores sobre la participación ciudadana en el licenciamiento ambiental. Esto se realizó mediante el desarrollo de entrevistas grupales e individuales, que, mediante un formato semiestructurado, permitieron consultar a los actores en torno a preguntas orientadoras que facilitaron su posterior sistematización.

ACTORES ENTREVISTADOS PARA EL DESARROLLO DE LA GUÍA

ACTOR CONSULTADO	MUNICIPIO/ DEPARTAMENTO	ENTREVISTA INDIVIDUAL	ENTREVISTA GRUPAL
Líderes comunitarios y ciudadanos	Casanare		X
Líderes comunitarios y ciudadanos	Arauca		X
Referente Municipal	Castilla La Nueva — Meta	X	
Referente Municipal	Puerto Asis — Putumayo	X	
Referente Municipal	Puerto Gaitán — Meta	X	
Referente Departamental	Casanare	X	
Director Ejecutivo ASOCARS	Nacional	X	
Subdirector de Mecanismos de Participación Ciudadana Ambiental - ANLA	Nacional	X	
Equipo ambiental empresas asociadas	Nacional		X
Equipo social empresas asociadas	Nacional		X

Fuente: Consga SAS, 2023

El proceso de sistematización de la información resultante permitió identificar 4 categorías de análisis, que facilitaron identificar la postura de los actores consultados en torno a los Mecanismos de participación ciudadana que identifican y reconocen, su percepción y contexto en el cual utilizan los mecanismos; las acciones que han implementado en este sentido y el balance de ese ejercicio; y los retos de futuro que han sido identificados internamente como actores, y frente a los demás actores involucrados, en cuanto a qué se debe hacer para potenciar y mejorar esos mecanismos y la experiencia vivida. A continuación, se presentan las conclusiones principales de la sistematización.

Frente a los mecanismos de participación más reconocidos

- **La Audiencia Pública Ambiental** fue el mecanismo de participación ciudadana más reconocido por la totalidad de los actores consultados. Ha sido un mecanismo solicitado mayoritariamente por la comunidad y con el apoyo de algunos entes de control. Los actores coinciden en que es un espacio de convergencia de distintos actores, que permite acceder a información valiosa sobre las características de los proyectos y los trámites en los que se encuentran. Se ha valorado de manera significativa la oportunidad de presentar argumentaciones que, en algunos casos, se centran más en percepciones que en información técnica. Tanto para las autoridades y la comunidad se resalta el interés por reforzar la etapa posterior a la realización de la Audiencia, para conocer claramente los aportes y contenidos obtenidos de los encuentros y su análisis dentro del proceso de toma de decisión ambiental. Finalmente se destaca la importancia del uso de medios de comunicación y tecnología, que han permitido involucrar a un amplio rango de actores.

PERCEPCIÓN DE LOS ACTORES 5

- **Consulta Previa:** Además de contar con la categoría de Derecho Fundamental, también en su ejercicio se considera un mecanismo de participación específico en el que se involucran las comunidades étnicas del país (Indígenas, Negras, Afrodescendientes, Raizales, Palenqueras y Room). Desde el sector empresarial se destaca la experiencia en su implementación; sin embargo, se reconoce una evolución en el tiempo, involucrando nuevos actores que en nombre y representación de las comunidades interactúan con las empresas, complejizando en algunos casos, el relacionamiento directo y transparente con las comunidades.

- **Terceros Intervinientes:** este fue un mecanismo reconocido tanto por las Autoridades Ambientales consultadas como también por las Autoridades Locales, mencionando su reconocimiento como caso exitoso en el que líderes de la comunidad se han involucrado más directamente siendo parte del trámite de la decisión ambiental.

- **Otros mecanismos:** otros mecanismos fueron mencionados por los actores consultados de manera general: rendición de cuentas; participación en la elaboración de estudios y trámites ambientales, frente al cual las comunidades consideran siguen siendo con alto contenido técnico de difícil comprensión y de vinculación de limitados actores; mencionaron las autoridades municipales otros mecanismos como derecho de petición, veedurías ciudadanas, y finalmente, de parte de ANLA, otros mecanismos que están contenidos en la ruta de participación que promueve desde hace unos años la entidad.



Frente a la percepción de las condiciones, la participación de otros actores y del contexto

- Las visiones respecto a los actores locales están divididas. Por un lado, hay roles destacados de liderazgo e interés en los gobiernos locales y, por el otro, se perciben autoridades locales menos interesadas en ser parte de los procesos relacionados con el sector.

- Desde la visión de las comunidades, las autoridades ambientales tienen poca presencia en territorio, no son reconocidas como actores activos encargados del seguimiento al proceso de toma de decisiones que lideran.

- Las autoridades municipales, las empresas y las comunidades conjuntamente reconocieron la existencia de desinformación sobre las obligaciones que deben cumplir las empresas en territorio, lo que desvía la atención de temas ambientales hacia temas más contractuales y de vinculación laboral o de bienes y servicios. Esto ha desencadenado en algunos escenarios lógicas transaccionales, en defensa de intereses individuales, que desgastan el alcance de los espacios y oportunidades de participación y reducen la motivación para participar de algunos interesados.

- Desde la perspectiva de las autoridades ambientales consultadas, coincidieron en indicar la importancia del refuerzo en materia de derechos humanos y empresas, y la vinculación en las acciones de gestión social en territorio; al igual que en

PERCEPCIÓN DE LOS ACTORES 5

la necesidad de complementar las estrategias de participación y acceso a la información que hoy tienen en el sector.

- Reconocen los actores comunitarios, e institucionales locales, que la presencia de actores armados o contextos de conflicto por orden público limitan la participación de los actores en territorio.

Frente a las acciones implementadas y avances logrados hasta el momento

- Desde el sector empresarial se reconoce la responsabilidad asumida por las empresas en materia de derechos humanos, procesos que siguen avanzando hacia la vinculación de la totalidad de la cadena de valor de esta industria.

- En esta línea, contar con un protocolo de relacionamiento es clave para crear las bases de construcción de confianza entre los distintos actores en el territorio, desde el primer momento de relacionamiento.

- Se han puesto en común experiencias en el uso de estrategias diferenciadas para la divulgación de la información (micrositios web, visitas puerta a puerta, sitios presenciales, uso de lúdica y estrategias pedagógicas como maquetas) que han ido más allá de lo contenido en los Términos de referencia utilizados para la elaboración de EIA, reforzando en este sentido los objetivos esperados de la participación.

- Para las comunidades el papel que juega la academia y algunas organizaciones sociales consiste en brindar elementos explicativos de los contenidos técnicos que se relacionan con la operación del sector, que sin ellos, son temáticas de difícil comprensión.

- Las empresas compartieron experiencias relacionadas con instancias o espacios multiactor que han contado con la participación de actores empresariales, institucionales y comunitarios, que han facilitado la divulgación, formación e información sobre los proyectos involucrados.

- Desde la experiencia de las autoridades municipales y departamentales consultadas de los Departamentos de Casanare y Meta han manifestado que han ejercido un rol de mediador entre las comunidades y empresas, haciendo referencia a procesos recientes de Audiencia Pública en sus territorios. Consideran que es un rol que puede mantenerse y aportar a una mejor comunicación entre comunidades y proyectos localizados en sus territorios.

Frente a los retos identificados: lo que se debe hacer a futuro

- Desde las autoridades ambientales consultadas se resaltó la importancia de promover la participación como herramienta ligada a la prevención y atención de conflictividades existentes en territorio. Al respecto, las comunidades consultadas coincidieron en que hay ausencia de escenarios en los cuales tramitar sus inquietudes, y dada esta condición, optan por las vías de hecho para forzar espacios de interacción.

- Adelantar procesos formativos que faciliten que los actores locales conozcan de manera sencilla, cómo funcionan los proyectos del sector de hidrocarburos, desde elementos de lo técnico, lo ambiental y el compromiso social que se establece normativa y voluntariamente; esto con el propósito estratégico de reducir la desinformación y sus efectos. El acceso a la información, el fortalecimiento y la preparación de los actores para la deliberación y para tramitar democráticamente los temas conjuntos, es un requisito clave y una sugerencia que fue mencionada por la totalidad de los actores consultados.

- Desde la perspectiva de las autoridades municipales, manifiestan la importancia de lograr que la información fluya, de manera confiable, oportuna y transparente. También que logre evidenciar cómo se da el cumplimiento de las obligaciones ambientales en el territorio donde se implementan los proyectos.

- Se sugirió incluir dentro de los actores relevantes que deben hacer parte de los mecanismos de participación a los medios de comunicación locales, al igual que debe hacerse énfasis en divulgar claramente la información relacionada con las obligaciones ambientales de manera comprensible para los ciudadanos.

- Para la comunidad uno de los retos en su relacionamiento con el sector, es el contar con espacios permanentes y de comunicación continua que les garantice tener un escenario para informarse, formarse, resolver las inquietudes, proponer soluciones, compartiendo visiones de territorio, conocer los detalles de funcionamiento de los proyectos de hidrocarburos y el marco normativo ambiental que les aplica. Será un espacio en el que puedan involucrarse otras entidades del nivel nacional, públicas y privadas, y órganos de control como garantes o parte del ejercicio.

- Profundizar y divulgar las acciones que hoy realizan las empresas como aporte en materia de derechos humanos, incluir en sus análisis los elementos de conflictividad, la particularidad de las condiciones del entorno en los planes de gestión social, e involucrar adecuadamente a las comunidades durante las distintas etapas y fases de la vida útil de cada uno de los proyectos.



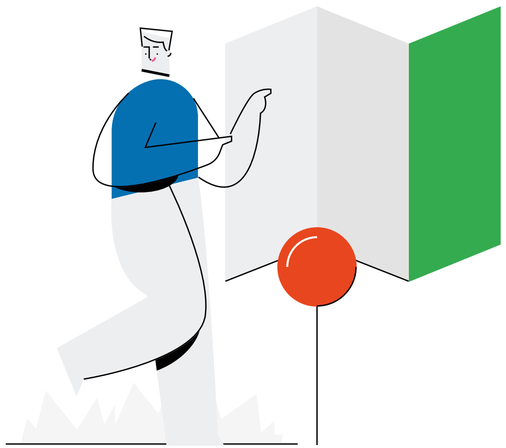
6

RUTA PARA LA ACCIÓN EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Con el apoyo de

RUTA PARA LA ACCIÓN EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

6



Teniendo en cuenta los referentes normativos, jurisprudenciales, las orientaciones internacionales, los elementos de contexto y la percepción de los actores que han sido descritos hasta este punto, se han identificado los elementos en común y se ha elaborado una propuesta qué responde a la pregunta ¿entonces qué hacer? y que se enfoca en las etapas del licenciamiento ambiental. Estas recomendaciones se orientan al sector de hidrocarburos, apuntando a continuar robusteciendo los ejercicios de acceso a la información ambiental, participación ciudadana y demás elementos que aporten al fortalecimiento de la democracia ambiental en el país.

Es importante considerar que el principio de gradualidad debe ser la pauta de la implementación y que las recomendaciones aquí presentadas deberán pasar por el análisis de pertinencia frente a las condiciones del entorno de implementación; es decir, implica que cada una de las empresas analicen cada uno de los proyectos y en función de sus elementos característicos, históricos y de contexto, defina la recomendación aplicable a cada uno en particular.

Poner en práctica lo planteado implica reconocer un proceso de relacionamiento con nuevos objetivos, que requiere de la creación de acuerdos frente a los alcances de las acciones y las expectativas de lo que los distintos grupos de interés entienden por las temáticas, las metas a alcanzar y las reglas de juego del proceso participativo en asuntos ambientales.

Como requisito se requerirá del fortalecimiento de capacidades en todos los actores, de tal manera que se desarrollen habilidades, argumentos y elementos básicos para centrar la discusión en temas ambientales. No obstante, se debe permitir al mismo tiempo el abordaje de temas contractuales de mano de obra y contratación de bienes y servicios, cumplimiento de compromisos comunitarios, orientación y resultados obtenidos de la inversión social voluntaria realizada, que son los temas que han marcado la pauta de la agenda de relacionamiento entre los distintos grupos de interés en el sector de hidrocarburos y que requieren de un espacio para su socialización y divulgación correspondiente.

Con esta perspectiva, se presentan recomendaciones que pueden ser aplicables a la generalidad de proyectos, obras o actividades objeto de licenciamiento ambiental y en las distintas etapas de licenciamiento en que se encuentren.

Algunas consideraciones para la comprensión de la ruta propuesta

- La propuesta parte de reconocer lo existente, tanto lo estimado en las normas como lo que al respecto se hace por parte de los solicitantes y los titulares de las licencias, yendo más allá de lo establecido en los términos de referencia para elaboración de estudios de impacto ambiental, ICA, PMA específicos; así como lo de lo impulsado y lo manifestado por los actores consultados y lo encontrado en el conjunto de documentos analizados. Es decir, NO todos los mecanismos propuestos deben ser implementados en todos los proyectos. Según el contexto se deberá determinar aquellos que le sean pertinentes y adecuados al momento de la vida útil del proyecto en que se implementen.

- Se propone la creación de un espacio u oportunidad de articulación y coordinación de acciones que faciliten la construcción de reglas de juego y espacios democráticos y con las características sugeridas en los elementos de contexto.

- La participación ciudadana en el licenciamiento ambiental hace parte de un proceso público aunque en este caso sea operado por un actor privado - empresarial. El resultado de la participación y la materialización del concepto propuesto se expresa a través de la inclusión de los resultados de la participación en los documentos (DAA, EIA, ICA, etc) que presenten las empresas a las autoridades ambientales competentes, sobre los cuales estas toman decisiones; y de manera complementaria, en la retroalimentación que debe recibir la comunidad y los actores participantes frente a la consideración, y la efectividad, que lograron tener las sugerencias aportes, comentarios, solicitudes y demás presentadas a las empresas.

- El objetivo es adelantar acciones que permitan **reforzar el propósito** de cada uno de los mecanismos existentes y avanzar hacia la participación ciudadana con condiciones adecuadas que la hagan incidente y efectiva.

- Durante la etapa de operación del proyecto solo existe un mecanismo normado relacionado con la visita de seguimiento ambiental; y dos mecanismos que pueden activarse por solicitud de algún interesado o ante un proceso sancionatorio ambiental. En este sentido, para esta que es la etapa más larga del proyecto, puede durar décadas, es en la que se materializan los impactos, y no se cuenta con oportunidades frecuentes de participación,

RUTA PARA LA ACCIÓN EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 6

se proponen tres mecanismos nuevos, que son voluntarios, provenientes de buenas prácticas desarrolladas, las obligaciones de las licencias ambientales, y que pueden aplicarse en algún momento dentro de la etapa de operación según las condiciones del contexto.

- Se requiere el desarrollo de **condiciones que faciliten** cumplir el propósito de la participación, es decir, tanto las empresas como las comunidades deben contar con **capacidades** para la comunicación en **doble vía, deben estar** informados y deben tener claridad en los objetivos que los involucran en los mecanismos de participación.

- Se sugiere realizar un ejercicio de **análisis de cada contexto de proyecto**: revisar las condiciones de seguridad física (si hay riesgos de orden público o presencia de grupos al margen de la ley), de ejercicio de derechos humanos (consultar a actores locales si se han conocido amenazas a liderazgos sociales en su escenario municipal); Considerar las recomendaciones del Comité Intersectorial para la Reacción Rápida de Alertas Tempranas (CIPRAT), de la Defensoría del Pueblo. Revisar la información de contexto con que cuenta la empresa sobre sus entornos sociales (partiendo de la percepción de equipos en campo, del análisis de PQRS o de antecedentes de conflictividad); entre otros elementos a considerar. resultado de este análisis les orientará sobre el mecanismo más adecuado y las condiciones previas requeridas para su implementación, definiendo la hoja de ruta específica a seguir para cada caso.

- La implementación debe integrar las recomendaciones del Acuerdo Regional de Escazú (ARE), la Guía de Debida Diligencia en Conducta Empresarial Responsable (DDCER) y la Norma Técnica de Desempeño No. 1 de IFC, tal como se ha planteado en este mismo documento (**numeral 5**).

Ruta de la participación en el licenciamiento ambiental

A continuación, se encontrará un esquema (I) que sintetiza el inventario de los mecanismos de participación ciudadana considerados en el marco del proceso de licenciamiento. En total se presentan 15 mecanismos de participación en el licenciamiento ambiental que están distribuidos según la etapa del proceso de licenciamiento en el que se sugiere su implementación, es decir: los que corresponden implementar en la etapa previa o de Diagnóstico ambiental de alternativas; aplicables a la elaboración del estudio de impacto ambiental; durante la evaluación ambiental; durante la operación- seguimiento ambiental, y finalmente, en la etapa de cierre y abandono. Esta última etapa ha sido señalada por varios de los participantes del diálogo como relevante y necesario de atender de manera estratégica.

Vale la pena aclarar que de los 15 solo 5 son nuevos, los demás son mecanismos existentes sobre los cuáles se plantean recomendaciones para su fortalecimiento y cumplimiento de los estándares revisados en el capítulo 4.

En respuesta a la sugerencia común de los actores consultados y siendo conscientes de la necesidad de establecer reglas de juego y puntos de partida para la conversación sobre la participación ciudadana en el licenciamiento ambiental, se propone como actividad inicial y de manera transversal a las etapas específicas del proceso de licenciamiento ambiental, la creación de la **Instancia de Articulación y Coordinación permanente**, como instancia del que se convierta en un escenario multi-actor, que facilite el encuentro y contextualiza las acciones a seguir en materia de acceso a la participación e información ambiental.

En la ilustración, posterior a las etapas del licenciamiento y de indicar la transversalidad de la Instancia de Articulación y Coordinación sugerida, se incluyen los mecanismos, clasificados en tres categorías:

- Mecanismos obligatorios o que se realizan de manera recurrente en el marco del licenciamiento ambiental hasta el momento.

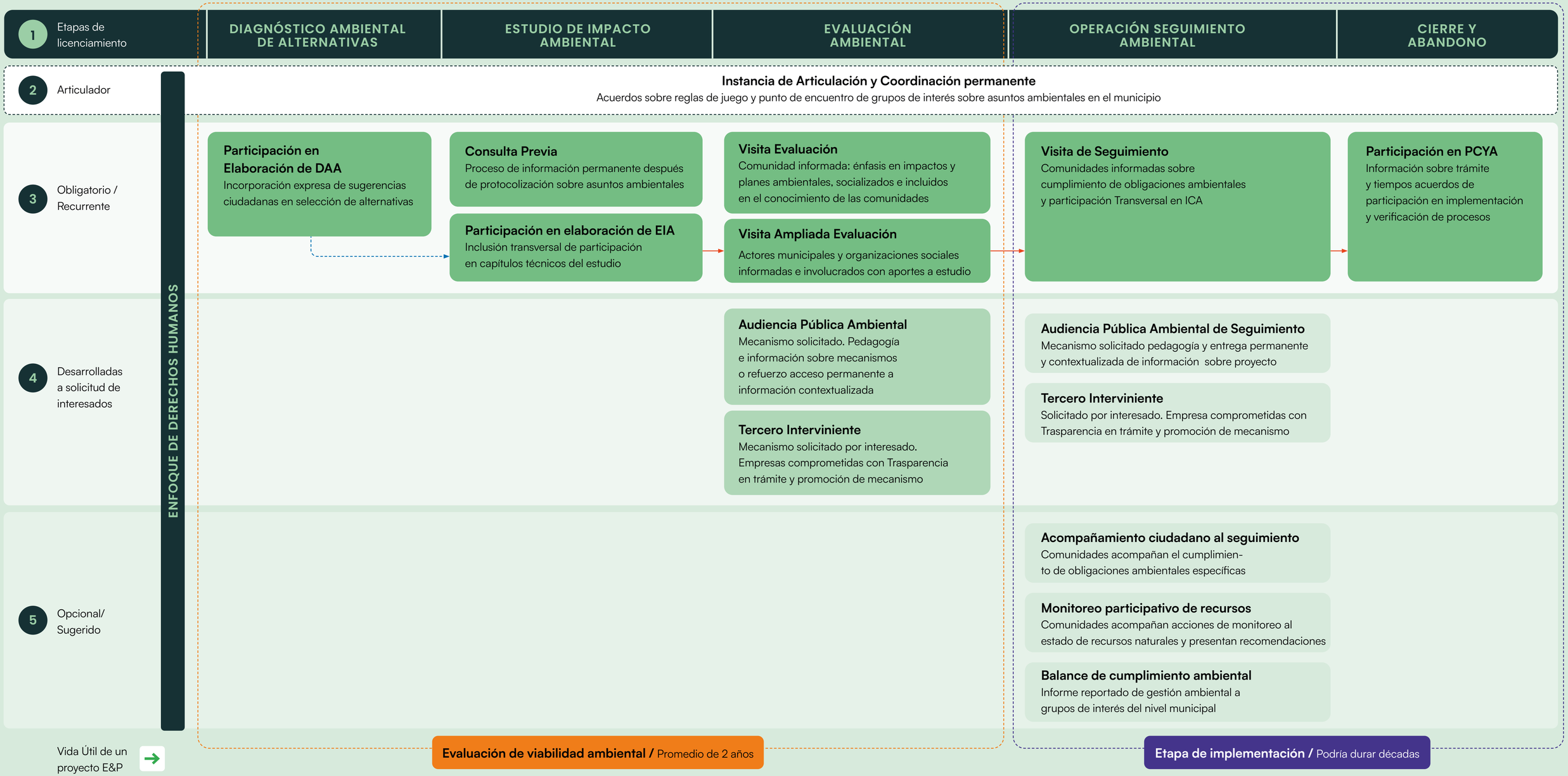
- Mecanismos de participación que se encuentran en la norma, pero que solo se activan o materializan por la solicitud expresa de algún interesado y en cumplimiento de unas condiciones específicas.

- Se complementa con mecanismos que han sido voluntarios, sugeridos o que son un abanico de tres opciones de estrategias que promueven la participación en la etapa de seguimiento ambiental y que podrían ser implementadas todas, o algunas, durante la fase productiva del proyecto E&P.

Vale la pena mencionar que la gran mayoría de los mecanismos presentados en la ilustración cuentan con un soporte normativo, es decir han sido concebidos en el marco de la Ley 99 de 1993, el Decreto único reglamentario del Sector Ambiente Decreto-Ley 1076 de 2015, hacen parte de Directivas presidenciales en materia de Consulta Previa, o están incluidos dentro de las Resoluciones que acogen los términos de referencia para la elaboración de los estudios de impacto ambiental, y la Metodología para presentación de estudios ambientales, al igual que normas aplicables en materia de participación ciudadana como la Ley Estatutaria de Participación, entre otras.

Dentro de la Ilustración, se incluyen en cada uno de los mecanismos sugeridos, el alcance esperado en materia de derechos de acceso a la participación y de acceso a la información, como un referente gráfico de hacia dónde se dirigen las acciones propuestas. Esta información se complementa con el detalle de cada uno de los 15 mecanismos propuestos, indicando cuatro elementos que se han considerado orientadores para la acción: las sugerencias de acciones de refuerzo en materia de participación ciudadana; las acciones relacionadas con acceso a la información; el alcance esperado de las acciones sugeridas y finalmente, los actores involucrados. Cada uno de los encuentros con los actores debe concebirse como un ejercicio pedagógico que aporta a fortalecer los conocimientos de los interesados. Adicionalmente, es una oportunidad para divulgar de manera permanente, las medidas de protección de los defensores de derechos humanos y las políticas empresariales en materia de Derechos Humanos.

Ilustración 1 RUTA DE LA PARTICIPACIÓN EN EL LICENCIAMIENTO AMBIENTAL



RUTA PARA LA ACCIÓN EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 6

INSTANCIA DE ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN AMBIENTAL PERMANENTE

TRANSVERSAL	
Descripción	• Instancia no formal. • Activa según las necesidades y la agenda del proyecto y del contexto municipal. • Espacio abierto para actores interesados en temas ambientales. • Instancia abierta para actores, puede ser del nivel municipal - reúne una o varias empresas en un municipio, con uno o varios proyectos. • Puede considerarse también del nivel departamental/regional, según la decisión de los actores o en caso de un proyecto lineal. • ACP podría tener un rol coordinador y generador de condiciones para la articulación sectorial. • Puede habilitarse desde las etapas iniciales de relacionamiento, una vez se ha firmado el Contrato de Concesión, como una forma de acercamiento a los actores territoriales desde momentos iniciales, incluso previo a la etapa de licenciamiento ambiental (fases de screening y scoping).
Actores	• Comunidades de base del área del proyecto. • Líderes comunitarios. • Organizaciones sociales, poblacionales, territoriales. • Empresas operadoras del POA. • Actores garantes o mediadores. • Autoridades municipales, por ejemplo, la participación de la Academia del nivel regional. • Autoridades Nacionales y regionales, del sector ambiental o de otros, según competencia. • Medios de comunicación local.
Alcance	• Entidades encargadas de la protección de los Derechos Humanos. • Dar unidad al proceso de participación en el licenciamiento ambiental, de modo que los distintos mecanismos aplicados a los proyectos sean vistos como parte de un proceso continuo. • Monitoreo al cumplimiento de las obligaciones ambientales asignadas a (los) proyecto (s) con especial énfasis en lo relacionado con cumplimiento de la obligación de inversión forzosa de no menos de 1% y el desarrollo de las compensaciones bióticas. • Facilitar el desarrollo de mecanismos e instancias de participación ambientales existentes. • Escenario para procesar tensiones - **prevenir conflictos ambientales**. • Facilitará la circulación de la información ambiental de los proyectos - Universalizar la información, no solo a liderazgos específicos. • Permitirá intercambio de experiencias entre actores de distintas unidades territoriales e intereses en torno a lo ambiental. • Divulgará la ruta institucional y demás orientaciones definidas desde el Gobierno Nacional para la protección de los líderes defensores de derechos humanos en asuntos ambientales, al igual que servir de escenario para la divulgación de las políticas empresariales de derechos humanos, que los responsables de licencia ponen en práctica. • Lo puede convocar la ciudadanía, alcaldía o el sector empresarial; puede convocar a entidades nacionales — aportando a la materialización de la coordinación y concurrencia frente a temas sectoriales. • Espacio para la divulgación de pautas, reglas de juego y resultados en materia de contratación de mano de obra, bienes y servicios, responsabilidad social voluntaria, cumplimiento de acuerdos establecidos con la comunidad, entre otros aspectos; sin que sea este su objetivo principal y único.

El propósito de esta instancia es servir como espacio de confluencia y coordinación de acciones en asuntos ambientales del nivel municipal, será el espacio para materializar el compromiso por la transparencia y el aporte a la garantía de los derechos a la participación y acceso a la información ambiental. Se considera el primer paso que debe darse, dado que es fundamental acordar qué entiende cada actor del proceso, qué expectativas tiene y, sobre todo, constituirse como la herramienta para la socialización de información e intercambio de saberes. Lograr mayor información y comunicación permanente a un amplio número de actores, permitirá a reducir asimetrías o concentración de información para el favorecimiento de intereses particuales. Facilitará el desarrollo del análisis particular de cada proyecto y orientará y monitoreará qué mecanismo se implementará para cada caso, según su contexto de análisis.

Aunque cada espacio deberá establecer sus propias reglas de juego, se sugiere considerar como mínimo las siguientes:

- Acordar el alcance del espacio en torno a los asuntos ambientales relacionados con el cumplimiento de las obligaciones ambientales asignadas a los proyectos del municipio
- Considerar como un espacio de articulación, formación, canalización y resolución de inquietudes y de divulgación de las gestiones y asuntos ambientales relacionados con la operación de los proyectos que puedan localizarse en el municipio
- Concertar con los participantes la periodicidad y la ubicación del lugar de encuentro más adecuado para abordar la agenda temática con los grupos de interés
- Contar con una secretaría técnica (elegida, votada, propuesta, según lo definan los actores): se encargará de

RUTA PARA LA ACCIÓN EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 6

elaborar un acta de cada sesión; incluir en ella temas tratados, acuerdos e indicando responsables y tiempo previsto para el cumplimiento de compromisos que puedan derivarse de cada sesión de trabajo, si es el caso. La secretaría técnica se encargará de la publicación con el uso de medios de comunicación y de redes sociales.

- Participar en esta instancia implica a las empresas, aportar con recursos para su funcionamiento, en términos de equipos de profesionales, asistencia a las sesiones de trabajo y a la labor de monitoreo de compromisos y la generación de información

- Temáticamente, divulgar los mecanismos de participación existentes y fortalecer sus habilidades para su actuación en ellos

- Abordar las temáticas técnicas utilizando diversidad de metodologías, y herramientas pedagógicas para garantizar la comprensión de los temas técnicos relacionados con los asuntos ambientales de los proyectos del municipio.

- Cualificar la conversación diferentes a los acuerdos económicos, para reflexionar sobre visiones del territorio, involucrando amplia gama de actores, especialmente actores vulnerables como comunidades étnicas y campesinas, entre otras.

- Operativamente, convocar mediante el uso de diversas estrategias, para vincular a los distintos grupos de interés, contribuyendo a consolidar un espacio abierto en que los participantes puedan expresar de manera abierta sus opiniones, inquietudes y procesos, e intercambiar saberes con todos los actores interesados.

- Servir como escenario para la identificación y generación de estrategias para la prevención, atención y sistematización de conflictos socioambientales relacionados con los proyectos licenciados.

- Como propósito, aportará como proceso de mediano plazo, a la cultura y pedagogía democrática; a desarrollar habilidades para participar y ofrecerá la oportunidad de construir colectivamente en torno a acuerdos para su desarrollo.

- Contribuirá a una visión de política pública de participación en el sector extractivo, expresando la disposición del sector de escuchar y respetar las voces del territorio, promover el diálogo y la construcción colectiva.

PARTICIPACIÓN EN LA ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO AMBIENTAL DE ALTERNATIVAS

Generar espacios de participación y acceso a la información será clave desde etapas iniciales de planeación de los proyectos y más si se encuentra relacionado con trámites ambientales. Las acciones sugeridas se orientan principalmente a reforzar el compromiso de las empresas por la entrega de información completa y específica de las implicaciones de trámites; del alcance de este estudio relacionado y del proceso de toma de decisión ambiental. Transmitir a las comunidades con claridad lo que en esta etapa se define, es el primer paso para cimentar un proceso adecuado de relacionamiento y construcción de confianza con los grupos de interés en territorio.

Etapa: Diagnóstico Ambiental de Alternativas	
NOMBRE DEL MECANISMO: PARTICIPACIÓN EN ELABORACIÓN DE DIAGNÓSTICO AMBIENTAL DE ALTERNATIVAS - DAA	
Acciones para la participación	• Identificación, convocatoria y vinculación de comunidades ubicadas en trazado de alternativas. • Identificación de perfiles característicos de dichas comunidades. • Definición de condiciones metodológicas y logísticas que garanticen la participación de comunidades. Primer acercamiento y consulta de información relevante para el estudio. Segundo acercamiento: información a ser presentada a la AA con el análisis técnico final de las alternativas. Socialización de los pasos del trámite administrativo relacionado con DAA.
Acciones para acceso a la información	• Acceso a información relevante del trámite y contenido del Estudio. • Metodología según perfil de participantes para sistematización y recolección de información. • Socialización de respuesta frente a alternativa seleccionada.
Alcance esperado de las acciones sugeridas	• Retroalimentación de las comunidades sobre el análisis técnico de las alternativas y su postura frente a estas. • Evidenciar la incidencia de la comunidad como elemento en el análisis técnico presentado a la Autoridad para la toma de decisiones.
Actores involucrados	• Autoridades nacionales, regionales, departamentales y municipales; • Comunidad en general, • Organizaciones sociales presentes en el área de estudio; • Actores que puedan verse afectados o sus actividades económicas.

No olvidar el contenido pedagógico en este espacio y la divulgación general de información institucional oficial en materia de protección a defensores de derechos humanos en asuntos ambientales, y las políticas empresariales en materia de Derechos Humanos.

RUTA PARA LA ACCIÓN EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 6

CONSULTA PREVIA

Teniendo en cuenta su categoría de Derecho Fundamental para las comunidades étnicas en Colombia (indígenas, Negras, Afrodescendientes, Raizales, Palenqueras y Pueblo Room) y que esta garantía tiene actores y procedimientos establecidos mediante Directivas Presidenciales y amplias recomendaciones desde la jurisprudencia, se ofrecen a continuación algunas recomendaciones para su fortalecimiento y concepción ampliada en materia de garantía de derechos a acceso a la información, participación ciudadana, entre otros.



Etapa: Estudio de Impacto Ambiental	
NOMBRE DEL MECANISMO: CONSULTA PREVIA -CP	
Acciones para la participación	• Fortalecimiento de ruta metodológica para el desarrollo del proceso de CP. • Abordaje de impactos con mayor profundidad con enfoque diferencial. El análisis de impactos y los acuerdos deberán presentarse de manera transversal al análisis técnico del Estudio. • En seguimiento de acuerdos de CP, deberá integrar el reporte de cumplimiento de obligaciones ambientales. • Socializar el cumplimiento de las obligaciones ambientales que se contienen en el instrumento de manejo y control ambiental vigente.
Acciones para acceso a la información	• Posterior al proceso formal de Consulta, informar sobre las obligaciones ambientales aprobadas finalmente por la Autoridad Competente. • Informar periódicamente, al menos una vez al año, sobre las acciones adelantadas en cumplimiento de las obligaciones ambientales del instrumento de manejo y control ambiental, respetando usos y costumbres, lenguas tradicionales y enfoque diferencial requerido.
Alcance esperado de las acciones sugeridas	• Proceso de información permanente después de protocolización sobre asuntos ambientales, inclusión transversal en Estudio de Impacto Ambiental y posteriormente, en seguimiento, inclusión de participación e información a comunidades étnicas en cumplimiento de obligaciones ambientales.
Actores involucrados	• Comunidades étnicas y Autoridades Tradicionales. • Empresas interesadas. • Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa — DANCP. • Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o Autoridad Ambiental competente.

PARTICIPACIÓN EN ELABORACIÓN DE ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL

Si bien dentro de las resoluciones de los términos de referencia y de la Metodología General para la presentación de estudios ambientales se establecen propósitos que deben ser cumplidos en materia de lineamientos de participación, se incluyen algunas recomendaciones para su fortalecimiento, incluyendo una mención de acciones complementarias que de manera voluntaria fueron promovidas desde el sector.

Etapa: Estudio de Impacto Ambiental	
NOMBRE DEL MECANISMO: PARTICIPACIÓN EN ELABORACIÓN DE ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL	
Acciones para la participación	• Identificación de actores municipales interesados en el proyecto. • Enfoque diferencial. Definición de condiciones metodológicas y logísticas para la participación según las características del público —Refuerzo de propósitos/momentos de los estudios de impacto ambiental. • Socialización del proceso de licenciamiento y los distintos mecanismos de participación que aplican según el trámite ambiental
Acciones para acceso a la información	• Repositorio digital y jornadas de entrega de información de material físico en territorios de baja conectividad, con suficiente antelación y en lenguaje sencillo. Divulgar información relevante sobre el trámite y contenido del estudio, al igual que información de línea base recolectada. • Momentos detallados de identificación de impactos y formulación de medidas de manejo; • Convocatoria reforzada a los espacios — entrega de información como **proceso permanente** hasta el inicio trámite formal con la Autoridad Competente. • Información permanente del trámite — pasos y oportunidades de participación.

RUTA PARA LA ACCIÓN EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 6

Etapa: Estudio de Impacto Ambiental	
NOMBRE DEL MECANISMO: PARTICIPACIÓN EN ELABORACIÓN DE ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL	
Alcance esperado de las acciones sugeridas	• Incorporación explícita en el EIA de las recomendaciones recibidas (indicando tipo de actor y su localización), resaltando las sugerencias viables incluidas y las que fueron descartadas con sus respectivos análisis. • Inclusión explícita de sugerencias comunitarias en capítulos de Análisis de Impactos, Planes y Programas de manejo, zonificación ambiental. • Al ser comunicación de doble vía, retroalimentar comentarios recibidos y su análisis en el Tercer Momento/Propósito del estudio — garantizando **ejercicio doble vía.**
Actores involucrados	• Autoridades nacionales, regionales, departamentales y municipales. • Comunidad en general y del área de influencia. • Organizaciones sociales, gremiales, comunitarias.
Acciones empresariales voluntarias	• Cartillas e impresión de material a comunidades de área de influencia en lenguas tradicionales y con lenguaje claro y comprensible según sus características. • Sesiones de trabajo con maquetas explicativas de elementos técnicos. • Plegables, pendones o material indicativo de información técnica del proyecto.

No olvidar el contenido pedagógico en este espacio y la divulgación general de información institucional oficial en materia de protección a defensores de derechos humanos en asuntos ambientales, y las políticas empresariales en materia de Derechos Humanos.

VISITA DE EVALUACIÓN

De acuerdo con lo establecido en el Decreto 1076 de 2015, en el marco de los procesos de evaluación se incluye la posibilidad de que la Autoridad Ambiental pueda realizar una visita de campo, en la que pueda obtener insumos para el proceso de toma de decisiones, a continuación, se incluyen algunas sugerencias para su fortalecimiento.

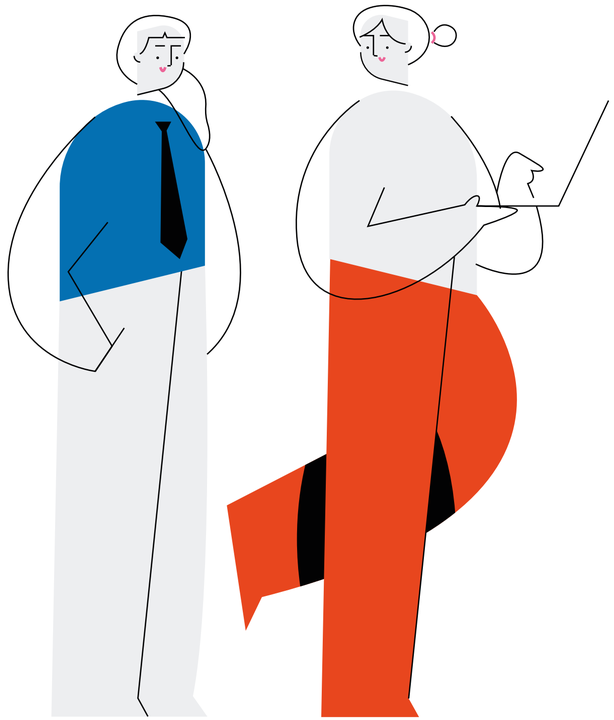


Etapa: Evaluación Ambiental	
NOMBRE DEL MECANISMO: VISITA DE EVALUACIÓN	
Acciones para la participación	• Comunidades expresan información y conocimiento del proyecto recibido durante los momentos de participación del estudio y las acciones de divulgación complementarias. • Las comunidades expresan como sus sugerencias que fueron tenidas en cuenta en el estudio, y las que no, y sus razones y lo transmiten a la Autoridad.
Acciones para acceso a la información	• Divulgación de piezas comunicativas con la información correspondiente al proyecto en sus contenidos principales: línea base, evaluación de impactos, zonificación, planes y programas; información clave a ser consultada por equipos técnicos en la visita de evaluación. Deberá producirse en lenguaje sencillo de fácil comprensión y garantizar que se incluya en lenguas tradicionales para el caso de comunidades étnicas. • Jornadas preparatorias de refuerzo temático sobre el proyecto previo a la programación de la visita correspondiente.
Alcance esperado de las acciones sugeridas	• Comunidad informada: énfasis en impactos y planes ambientales, socializados e incluidos en el conocimiento de las comunidades. • Comunidad informada con claridad sobre pasos del trámite, oportunidades de participación ejercidas y recomendaciones dadas al estudio, que han sido consideradas técnicamente.
Actores involucrados	• Autoridades municipales; • Comunidad en general. • Comunidad del área de proyecto. • Organizaciones sociales y comunitarias del nivel municipal. • Medios de comunicación. • Autoridades Municipales. • Autoridades Regionales. • Autoridades Ambientales competentes.

RUTA PARA LA ACCIÓN EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 6

VISITA AMPLIADA DE EVALUACIÓN

Recientemente la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ha dado relevancia a desarrollar espacios complementarios de consulta en el marco del proceso de evaluación, involucrando a grupos de interés del nivel municipal (más allá de los localizados en el área de influencia), para consultar su percepción, información y participación respecto a proyectos de interés municipal.



Etapa: Evaluación Ambiental	
NOMBRE DEL MECANISMO: VISITA AMPLIADA DE EVALUACIÓN	
Acciones para la participación	• Comunidades del nivel municipal expresan información y conocimiento del proyecto mediante acciones de divulgación complementarias. • Comunidades del nivel municipal con posibilidad de transmitir inquietudes y sugerencias para inclusión transversal en el estudio.
Acciones para acceso a la información	• Divulgación de piezas comunicativas, distribuidas y divulgadas con suficiente antelación y en lenguaje sencillo, con la información correspondiente al proyecto en sus contenidos principales: línea base, evaluación de impactos, zonificación, planes y programas; información clave a ser consultada por equipos técnicos en la visita de evaluación. • Jornadas preparatorias de refuerzo temático sobre el proyecto previo a la programación de la visita correspondiente.
Alcance esperado de las acciones sugeridas	• Actores municipales y organizaciones sociales informadas e involucrados con aportes a estudio. • Diferentes actores políticos y sociales del municipio informados con claridad sobre pasos del trámite, oportunidades de participación ejercida y recomendaciones dadas al estudio, que han sido consideradas técnicamente.
Actores involucrados	• Autoridades municipales políticas y administrativas. • Comunidad en general. • Comunidad del área de proyecto. • Organizaciones sociales y comunitarias del nivel municipal. • Medios de comunicación. • Autoridades Municipales. • Autoridades Regionales. • Autoridades Ambientales competentes.

AUDIENCIA PÚBLICA AMBIENTAL PARA LA EVALUACIÓN

Es el mecanismo que tiene un mayor reconocimiento desde la perspectiva de los actores consultados. Permite que tanto la empresa como la Autoridad Ambiental se informe sobre inquietudes, sugerencias, problemáticas y elementos de especial atención en el marco del proceso de toma de decisiones ambientales.

Etapa: Evaluación Ambiental	
NOMBRE DEL MECANISMO: AUDIENCIA PÚBLICA AMBIENTAL	
Acciones para la participación	• Ampliación de estrategias de difusión de información y de convocatoria a reunión informativa. • Jornadas pedagógicas preparatorias para la sesión. • Condiciones para la participación teniendo en cuenta el enfoque diferencial de las comunidades objetivo: del área del proyecto y del nivel municipal. • Gestión conjunta entre la empresa y la Autoridad Ambiental competente, para realizar una sesión de retroalimentación y presentación de resultados a partir del pronunciamiento final de la Autoridad Ambiental correspondiente.
Acciones para acceso a la información	• Divulgación de piezas comunicativas con la información correspondiente al mecanismo e información técnica del Proyecto objeto de Audiencia. En lenguaje comprensible y sencillo, con suficiente antelación para la comprensión de las comunidades y con el uso de lenguas tradicionales en el caso de comunidades étnicas. • Repositorio digital y jornadas de entrega de información de material físico en territorios de baja conectividad, con suficiente antelación y en lenguaje sencillo, sobre los contenidos del proyecto y el alcance del mecanismo de participación. • Divulgación de canales para la tramitar solicitudes, preguntas e inquietudes disponibles para cada proyecto.

RUTA PARA LA ACCIÓN EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 6

Etapa: Evaluación Ambiental	
NOMBRE DEL MECANISMO: AUDIENCIA PÚBLICA AMBIENTAL	
Alcance esperado de las acciones sugeridas	• Al ser un mecanismo que se activa por demanda, las empresas del sector promueven su implementación. • Pedagogía e información sobre el mecanismos y refuerzo acceso permanente a información contextualizada habilitante para la participación. • Comunidades del área del proyecto presentan argumentaciones para el análisis técnico de la Autoridad competente y determina los elementos a integrar en el proceso de toma de decisiones ambiental (otorgar, modificar, proceso de seguimiento).
Actores involucrados	• Comunidad en general y del área del proyecto. • Organizaciones sociales (ambientales, de discapacidad, productivas entre otras), comunitarias (de campesinos, de mujeres, grupos de jóvenes, entre otros) del nivel municipal, departamental y/o regional • Autoridades municipales. • Entes de Control. • Medios de comunicación.

TERCERO INTERVINIENTE

Este es un mecanismo vigente desde la ley ambiental de 1993 y se constituye como un mecanismo que permite el acceso a la justicia, desde la perspectiva de facilitar la posibilidad de ser parte del proceso administrativo de toma de decisiones e interponer recursos cuando no se está de acuerdo con la decisión tomada.

Etapa: Evaluación Ambiental	
NOMBRE DEL MECANISMO: TERCERO INTERVINIENTE	
Acciones para la participación	• Divulgar los alcances de la participación como Tercero Interviniente e informando los momentos en los que esta figura puede ser solicitada por el interesado. • Acompañamiento y orientación para la solicitud.
Acciones para acceso a la información	• Divulgación de piezas comunicativas con la información correspondiente al mecanismo y las oportunidades de su implementación según la norma. • Orientación sobre procedimiento para solicitar el reconocimiento e información a la Autoridad Ambiental competente. • Divulgación en repositorio digital del proyecto.
Alcance esperado de las acciones sugeridas	• Ciudadanos interesados en participar en el proceso administrativo con posibilidad de interponer recursos de reposición en el marco de la toma de decisiones ambientales. • Hace parte de lo que se promueve en el Eje de Acceso a la Justicia Ambiental ARE.
Actores involucrados	• Comunidad en general y del área de influencia. • Organizaciones sociales, comunitarias del nivel municipal.

VISITA DE SEGUIMIENTO AMBIENTAL

La Autoridad Ambiental tiene la posibilidad de realizar una visita de seguimiento ambiental, para verificar las acciones reportadas en cumplimiento de las obligaciones ambientales de cada proyecto, involucrando la consulta con distintos actores de interés del nivel municipal.

Etapa: Operación / Seguimiento Ambiental	
NOMBRE DEL MECANISMO: VISITA DE SEGUIMIENTO	
Acciones para la participación	• Comunidades del área de proyecto con información detallada sobre la gestión ambiental adelantada en cumplimiento de las obligaciones ambientales. • Participes en actividades de cumplimiento de obligaciones y en la elaboración de los ICA. • Participación informada sobre lo reportado en Informes de Cumplimiento Ambiental presentados a la Autoridad.
Acciones para acceso a la información	• Acceso a información permanente sobre informe de Cumplimiento Ambiental presentado a la Autoridad. • Piezas comunicativas y estrategias de divulgación sobre impactos y medidas implementadas en la jerarquía de la atención de impactos.
Alcance esperado de las acciones sugeridas	• Comunidades informadas transmiten a la Autoridad Ambiental sus comentarios, dudas e inquietudes frente al cumplimiento de las obligaciones ambientales a cargo de los proyectos licenciados.
Actores involucrados	• Comunidad del área del proyecto. • Comunidad en general. • Organizaciones sociales. • Instituciones presentes en el área de estudio; • Autoridades municipales. departamentales y regionales. • Autoridades Ambientales competentes.

RUTA PARA LA ACCIÓN EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 6

ACOMPAÑAMIENTO CIUDADANO AL SEGUIMIENTO AMBIENTAL

Como se menciona al inicio de este capítulo, el seguimiento ambiental carece de mecanismos de participación formalizados, que faciliten que la ciudadanía conozca las gestiones corporativas realizadas en cumplimiento de la normatividad y estándares internacionales en materia ambiental. Retomando de la Ruta de Participación impulsada por ANLA en años anteriores, se destaca la Guía para la promoción del Control Social o acompañamiento ciudadano al seguimiento, facilitando la formación, información y participación sobre temas específicos de interés de las comunidades, que pueden ser aquellas ubicadas en el área de operación o influencia del proyecto o de otra escala a nivel municipal o departamental.

Para mayor información puede consultar AQUÍ.



Etapa: Operación / Seguimiento Ambiental	
NOMBRE DEL MECANISMO: ACOMPAÑAMIENTO CIUDADANO AL SEGUIMIENTO	
Acciones para la participación	• Comunidades acompañan realización de actividades relacionadas con el cumplimiento de obligaciones ambientales (ruta de la participación de ANLA), algunas sin reglamentación específica; son buenas prácticas. • Grupos de comunidades o líderes, haciendo seguimiento con formación e información sobre obligaciones ambientales específicas. • Sus resultados son presentados como parte de la gestión ante sus comunidades y generando recomendaciones para la gestión empresarial. • Habilitar estrategias de Vecinos de puertas abiertas o visitas ciudadanas para conocer de primera mano la operación del proyecto y resolver inquietudes in situ.
Acciones para acceso a la información	• Herramientas para la captura y procesamiento de la información alcanzada. • Desarrollo de actividades formativas y de acompañamiento al cumplimiento de las obligaciones ambientales. • Divulgación de la gestión de los grupos comunitarios en el acompañamiento realizado en el repositorio digital del proyecto y en las campañas de visita y socialización en campo. • Retroalimentación y reporte de información radicada a AA.
Alcance esperado de las acciones sugeridas	• Comunidades acompañan el cumplimiento de obligaciones ambientales específicas. • Comunidades con capacidades para la comprensión y generación de información sobre obligaciones ambientales vigentes. Participación informada sobre la gestión ambiental realizada en el período por la empresa.
Actores involucrados	• Comunidades del área de proyecto. • Comunidad en general. • Organizaciones sociales municipales. • Autoridades municipales. • Autoridades ambientales regionales. • Academia.

MONITOREO PARTICIPATIVO

Uno de los temas de mayor interés en las comunidades es obtener información sobre las condiciones en que se encuentran los recursos naturales del entorno, labor que esta relacionada con las acciones de monitoreo y seguimiento que se integran como plan en el marco de la licencia ambiental.

Teniendo en cuenta este interés, existen metodologías de monitoreo participativo, que pueden, por un lado, incentivar y promover el acompañamiento de la comunidad a los actores encargados de la recolección de información que realizan las mediciones sobre el estado de los recursos naturales (aportando conocimientos a la comunidad respecto a la comprensión de las normativas legales y parámetros técnicos medidos y compartiendo los resultados de los análisis obtenidos); o por otro, realizando procesos formativos y de acompañamiento, que con apoyo de instrumentos de captura sencillo y de fácil uso, permitan a la comunidad realizar la recolección autónoma de datos; permitiendo la comprensión y comparación de resultados obtenidos entre las dos partes. En este segundo caso, será importante los procesos de formación sobre la comprensión de la normativa aplicable y los elementos del análisis técnico, para cualificar la conversación sobre el tema seleccionado.

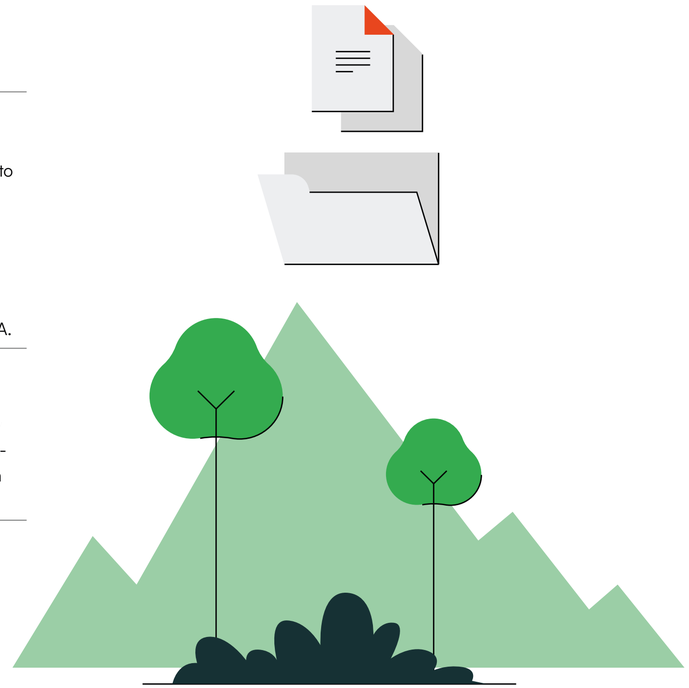
Este mecanismo hace parte de las propuestas de ejercicios amplios de participación que puede promoverse, para construir y fortalecer la confianza de grupos de interés en la labor ambiental que adelantan las empresas en el cuidado y preservación de ecosistemas o frente al estado de los recursos naturales del territorio. Hace parte de los mecanismos sugeridos dentro de la Ruta de la Participación de ANLA.

RUTA PARA LA ACCIÓN EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 6

Etapa: Operación / Seguimiento Ambiental	
NOMBRE DEL MECANISMO: MONITOREO PARTICIPATIVO DE RECURSOS NATURALES	
Acciones para la participación	• Comunidades acompañan realización de actividades relacionadas con el cumplimiento de obligaciones ambientales. • Monitoreo participativo de uso y aprovechamiento de recursos naturales. Grupo de ciudadanos (jóvenes, vecinos, líderes u organizaciones) fortalecen sus capacidades para comprender el comportamiento de recursos naturales, uso de instrumentos para captura de información y jornadas de formación para divulgar el uso de los datos. • Procesos voluntarios de la comunidad, que pueden dar como resultados alertas o información complementaria de referencia para el desarrollo de la gestión ambiental. • Habilitar estrategias de Vecinos de puertas abiertas, o visitas ciudadanas para conocer de primera mano la operación del proyecto y resolver inquietudes in situ.
Acciones para acceso a la información	• Herramientas para la captura y procesamiento de la información alcanzada. • Desarrollo de actividades formativas y de acompañamiento al cumplimiento de las obligaciones ambientales. • Divulgación de la gestión de los grupos comunitarios en el acompañamiento realizado en el repositorio digital del proyecto y en las campañas de vista y socialización en campo. • Retroalimentación y reporte de información radicada a AA.
Alcance esperado de las acciones sugeridas	• Comunidades acompañan acciones de monitoreo de recursos y presentan recomendaciones. • Comunidades con capacidades para la comprensión y generación de información sobre obligaciones ambientales vigentes. Participación informada sobre la gestión ambiental realizada en el período por la empresa.
Actores involucrados	• Comunidades del área de proyecto. • Comunidad en general. • Organizaciones sociales municipales. • Autoridades municipales. • Autoridades ambientales. • Academia.

BALANCE DEL CUMPLIMIENTO AMBIENTAL

Este mecanismo permite institucionalizar anualmente en la agenda de todos los grupos de interés empresariales, un espacio específico donde se presentan los resultados obtenidos de las acciones implementadas en cumplimiento de normativa y estándares ambientales. Este ejercicio lo liderarán las empresas del sector, deberán dirigirse a todos los grupos de interés, particularmente las localizadas en las áreas de operación de los proyectos, y tener en cuenta sus características y necesidades para acceder y comprender la información relacionada.

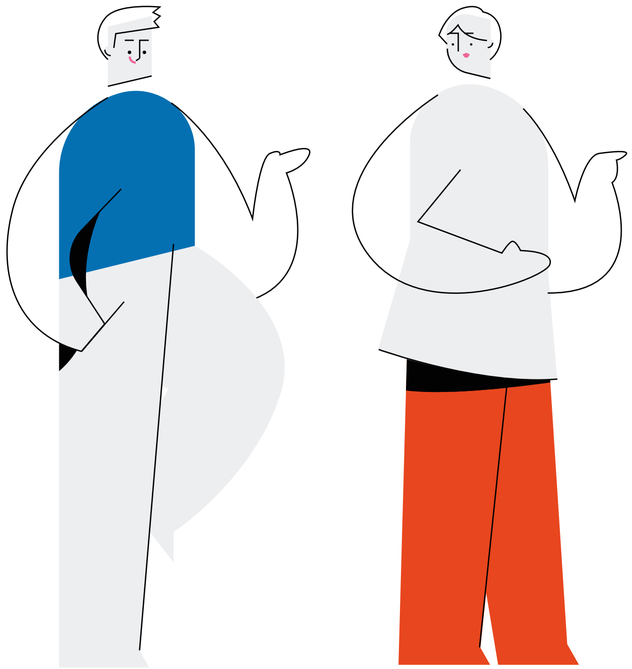


Etapa: Operación / Seguimiento Ambiental	
NOMBRE DEL MECANISMO: BALANCE DE CUMPLIMIENTO AMBIENTAL	
Acciones para la participación	• Comunidades conocen de manera aterrizada y cercana a la gestión empresarial en el cumplimiento de obligaciones ambientales. • Reuniones de socialización de la gestión ambiental realizada y presentada a la Autoridad ambiental competente en ICA. • Gestión de espacios para retroalimentación con actores del área de influencia y nivel comunitario sobre la gestión adelantada y recomendaciones de mejora para el cumplimiento de obligaciones ambientales. • Habilitar estrategias de Vecinos de puertas abiertas, o visitas ciudadanas para conocer de primera mano la operación del proyecto y resolver inquietudes in situ. • No necesariamente son encuentros presenciales, puede hacerse uso de formatos digitales, audiovisuales, programas radiales o de televisión comunitaria; vídeos temáticos u otras estrategias complementarias; habilitando canales para la retroalimentación de los interesados y dando respuesta a la retroalimentación recibida.
Acciones para acceso a la información	• Piezas comunicativas y canales de comunicación activos informando sobre la gestión ambiental realizada. • Materiales de referencia en lenguaje claro y teniendo en cuenta el enfoque diferencial característico de las poblaciones objetivo. • Publicación en el repositorio digital del proyecto y en las campañas de visita y socialización en campo.
Alcance esperado de las acciones sugeridas	• Informe reportado de gestión ambiental a grupos de interés del nivel municipal. • Comunidades con capacidades para la comprensión y generación de información sobre obligaciones ambientales vigentes. Participación informada sobre la gestión ambiental realizada en el período por la empresa.
Actores involucrados	• Comunidades del área de proyecto. • Comunidad en general. • Organizaciones sociales municipales. • Autoridades municipales. • Autoridades ambientales regionales. • Academia.

RUTA PARA LA ACCIÓN EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 6

AUDIENCIA PÚBLICA AMBIENTAL DE SEGUIMIENTO

Como se menciona previamente, este es uno de los mecanismos de mayor reconocimiento por parte de los actores consultados y en pocos casos ha sido utilizado en proyectos donde hubiera una manifiesta violación de los requisitos exigidos de la autorización administrativa o la normativa ambiental. Sin embargo, más allá de la connotación negativa, puede convertirse en un mecanismo a través del cual también el sector empresarial divulga de una manera más amplia la gestión ambiental adelantada y sus dificultades de implementación, si fuera el caso.



Etapa: Operación / Seguimiento Ambiental	
NOMBRE DEL MECANISMO: AUDIENCIA PÚBLICA AMBIENTAL EN SEGUIMIENTO	
Acciones para la participación	• Ampliación de estrategias de difusión de información y de convocatoria a reunión informativa. • Jornadas pedagógicas preparatorias para la sesión. • Condiciones para la participación teniendo en cuenta el enfoque diferencial de las comunidades objetivo: del área del proyecto y del nivel municipal. • Gestión conjunta de sesión de retroalimentación y resultados a partir del pronunciamiento final de la Autoridad. • Habilitar estrategias de Vecinos de puertas abiertas, o visitas ciudadanas para conocer de primera mano la operación del proyecto y resolver inquietudes in situ.
Acciones para acceso a la información	• Divulgación de piezas comunicativas con la información correspondiente al mecanismo e información técnica del POA. • Divulgación de canales para la atención de solicitudes, preguntas e inquietudes disponibles para cada proyecto. • Publicación en repositorio digital y jornadas de entrega de información de material físico en territorios de baja conectividad, con suficiente antelación y en lenguaje sencillo, sobre los contenidos del proyecto.
Alcance esperado de las acciones sugeridas	• Pedagogía y entrega permanente y contextualizada de información sobre proyecto, temas críticos que motivaron la Audiencia. • Comunidades del área del proyecto presentan argumentaciones para el análisis técnico de la autoridad competente y determinan los elementos a integrar en el proceso de toma de decisiones ambiental (otorgar, modificar, proceso de seguimiento).
Actores involucrados	• Comunidad en general y del área del proyecto. • Organizaciones sociales, comunitarias del nivel municipal, departamental y/o regional. • Autoridades municipales. • Entes de Control. • Medios de comunicación. • Autoridades ambientales competentes.

TERCERO INTERVINIENTE

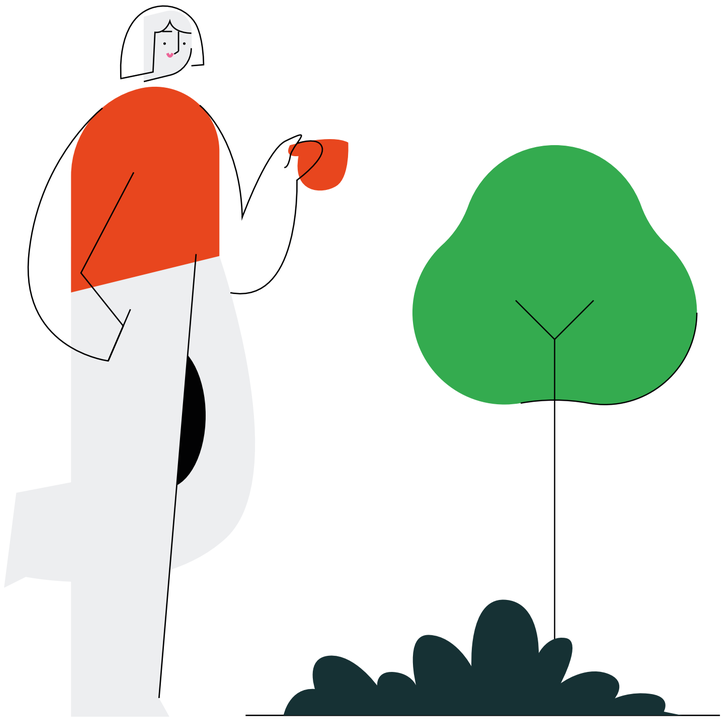
Esta es otra de las posibilidades que normativamente están vigentes para ser parte del proceso de toma de decisiones ambientales, particularmente en su aplicación en el marco del proceso sancionatorio ambiental y potencialmente en el marco del seguimiento. Permite, al igual que la figura aplicada en la etapa de evaluación, interponer recursos jurídicos frente a la toma de decisiones de las autoridades ambientales.

Etapa: Operación / Seguimiento Ambiental	
NOMBRE DEL MECANISMO: TERCERO INTERVINIENTE	
Acciones para la participación	• Divulgar los alcances de la participación como Tercero Interviniente e informar los momentos en los que esta figura puede ser solicitada por el interesado. • Acompañamiento y orientación para la solicitud.
Acciones para acceso a la información	• Divulgación de piezas comunicativas con la información correspondiente al mecanismo y las oportunidades de su implementación según la norma. • Orientación sobre procedimiento para solicitar el reconocimiento e información a la Autoridad Ambiental competente.
Alcance esperado de las acciones sugeridas	• Ciudadanos interesados participar en el proceso administrativo con posibilidad de interponer recursos de reposición en el marco de la toma de decisiones ambientales. • Hace parte de lo que se promueve en el Eje de Acceso a la Justicia Ambiental ARE.
Actores involucrados	• Comunidad en general y del área de influencia. • Organizaciones sociales, comunitarias del nivel municipal.

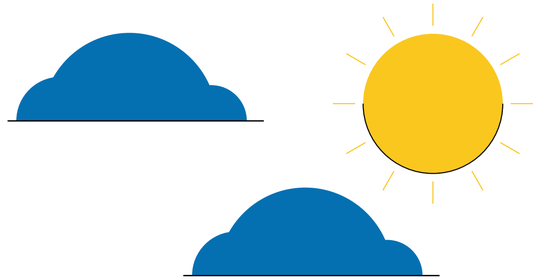
RUTA PARA LA ACCIÓN EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 6

PARTICIPACIÓN EN DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE DESMANTELAMIENTO Y ABANDONO

Uno de los aspectos mencionados como prioritario por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales consiste en fortalecer con acceso a la información y participación ciudadana, el diseño e implementación de planes de cierre, desmantelamiento y abandono, teniendo en cuenta la importancia que pueden generar las actividades licenciadas en los entornos económicos y sociales del nivel territorial.



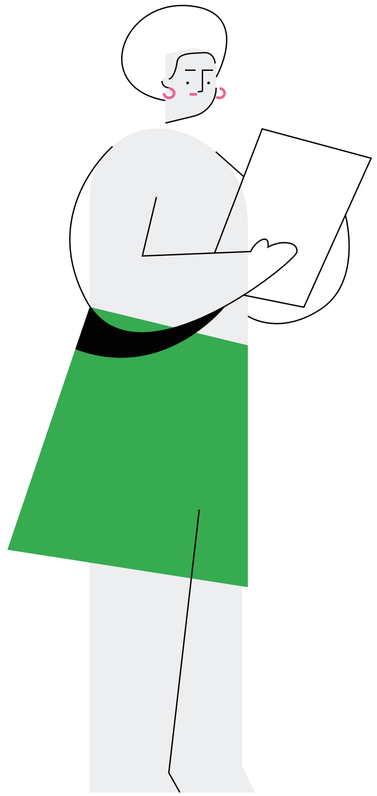
Etapa: Cierre y Abandono	
NOMBRE DEL MECANISMO: PARTICIPACIÓN EN EL PLAN DE CIERRE Y ABANDONO	
Acciones para la participación	• Vincular a las comunidades en el acompañamiento o realización del balance frente a los impactos ambientales presentes al momento del inicio. • En la concertación de las acciones a implementar en atención de los impactos socioeconómicos que pueda generarse. • Incidencia en los contenidos del plan de desmantelamiento y abandono. • Habilitar estrategias de Vecinos de puertas abiertas, o visitas ciudadanas para conocer de primera mano la operación del proyecto y resolver inquietudes in situ.
Acciones para acceso a la información	• Publicación en Repositorio digital y jornadas de entrega de información de material físico en territorios de baja conectividad, con suficiente antelación y en lenguaje sencillo, sobre el alcance del mecanismo de participación. • Detalles sobre el trámite — pasos y tiempos del proceso. • Piezas comunicativas sobre el balance de impactos y resultados de la gestión ambiental realizada. • Momentos y espacios de presentación del balance de cumplimiento e información a presentar a la Autoridad Ambiental Competente.
Alcance esperado de las acciones sugeridas	• Información sobre trámite y tiempos acuerdos de participación en implementación. • Comunidades con plena información, conocedoras de las etapas del proceso y partícipes de las actividades de valoración de cumplimiento de las obligaciones del proyecto.
Actores involucrados	• Comunidades del área del proyecto. • Comunidad en general. • Organizaciones sociales del municipio. • Autoridades municipales y departamentales. • Autoridades ambientales competentes.



Estas recomendaciones descritas en cada uno de los mecanismos analizados deberán complementarse con las experiencias que las empresas del sector de hidrocarburos han implementado o se encuentran realizando en este momento; por eso no son obligatorias, únicas o exclusivas, simplemente orientan con elementos los alcances esperados de cada uno de ellos. Como se mencionó previamente, deberán integrar de manera transversal aquellos condicionantes o características que los elementos internacionales señalan y que en conjunto permitirán que este enfoque de gestión en el acceso a la información y la participación pública, aporten al cumplimiento de normas nacionales y de estándares internacionales que son de interés para las empresas del sector.

Es importante considerar en cada uno de los mecanismos descritos, que cada encuentro debe concebirse como una oportunidad pedagógica para el fortalecimiento de capacidades a los actores involucrados; al igual que una ocasión para que se informen sobre las rutas institucionales y directrices que en materia de protección de defensores de derechos humanos en asuntos ambientales se promueven desde el Gobierno Nacional. Se sugiere socializar también las políticas de derechos humanos que se implementan como compromiso corporativo desde las empresas.

CONCLUSIONES 7



Esta Guía es un aporte del sector de hidrocarburos a la democracia ambiental al lograr sintetizar la visión de varios actores, varios elementos de contexto y múltiples condicionantes. Esta recopilación normativa y jurisprudencial, la revisión de los estándares internacionales y la percepción de la experiencia de los actores, arrojaron luces importantes para fortalecer los mecanismos de participación aplicables al proceso de licenciamiento ambiental en el país.

Respecto al resultado del análisis normativo, desde la Constitución Política Colombiana, pasando por leyes, decretos, resoluciones y directivas, por diversos instrumentos legales se han sugerido directrices orientadas tanto a la participación ciudadana como al acceso a la información sobre diversas temáticas y de manera específica sobre aspectos ambientales.

Este balance normativo se ha complementado con los pronunciamientos que las altas Cortes han hecho al analizar casos significativos relacionados con sectores extractivos (minería e hidrocarburos). A través de estos fallos, se han profundizado las concepciones, alcances y contextos en que la participación ciudadana y el acceso a la información debe promoverse, reforzando la importancia y la conexidad del derecho al medio ambiente sano como un derecho fundamental.

Esta perspectiva de derechos humanos responde también a las recomendaciones internacionales que han sido promovidas no solo por entes financiadores internacionales como la Corporación Financiera Internacional, sino por organismos internacionales, por un lado, con destacada referencia a la Organización de Naciones Unidas con sus Principios de Derechos Humanos y Empresas; que por otro, se complementan con directrices de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre Debida Diligencia en Conducta Empresarial Responsable, por mencionar los más recientes.

El reconocimiento de un marco normativo destacable en materia de participación y acceso a la información es complementado con estas referencias de estándares internacionales, que sugieren condicionantes o mínimas características que deben presentarse para aportar a la garantía de derecho.

En este sentido, la guía ofrece un concepto de participación que refleja el alcance de lo que es posible concebir en materia de licenciamiento ambiental para el sector de hidrocarburos, partiendo además de la premisa de que, si bien es un proceso adelantado por actores privados, el resultado del ejercicio es un insumo sobre el que se basa un proceso de toma de decisiones de una autoridad pública, dotándolo de esta manera de la categoría de ser un proceso de participación pública.

Teniendo esta concepción más amplia, la guía presenta una ruta sugerida para promover la participación ciudadana, el acceso a información y justicia ambiental, en cada una de las etapas del proceso de licenciamiento ambiental del sector. En esa línea, la primera propuesta marca un desafío, en lo que representa un cambio en las características del relacionamiento entre los distintos grupos de interés en territorio, en la necesidad de generar un espacio permanente, con reglas clara de juego y funcionamiento a nivel municipal, que permita construir visiones colectivas de futuro, materializar principios de transparencia y acceso a la información desde una perspectiva integradora de múltiples actores, más allá de los liderazgos comunitarios tradicionales y del énfasis en comunidades del área de influencia y operación de los proyectos; para llevarlo a escenarios abiertos, donde sea posible el diálogo democrático en torno a los temas ambientales del sector.

Será importante considerar para la implementación, la lectura de contexto, los antecedentes de relacionamiento con los actores, los temas críticos en torno a los cuales se hayan presentado desafíos o dificultades, al igual que revisar cada uno de los proyectos desde su individualidad y sus características, de tal manera que pueda definirse, en lo posible, en conjunto con los actores, el o los mecanismos que son requeridos para cada caso en particular.

Siguientes pasos

Se propone como primeros pasos, involucrar a las Autoridades ambientales en la etapa de gestión de esta Guía, de tal manera que pueda acompañar la implementación de algunos de los mecanismos propuestos, en el marco de su competencia y su consideración en la agenda de actualización de los instrumentos metodológicos y de manuales institucionales aplicables al licenciamiento ambiental.

Asimismo, sin obviar su importancia como actor principal en la toma de decisiones ambientales, será importante para las empresas del sector contar con la participación de delegados territoriales de las Autoridades en algunos de estos ejercicios de refuerzo a los mecanismos presentados, de tal manera que en cumplimiento de su función técnica, puedan acompañar como observadores y aclarar dudas de la ciudadanía relacionadas con sus funciones y actividades. Esto no implicaría, de hecho, interferencia o afectación con su ejercicio objetivo como autoridad ambiental en el territorio y sobre los proyectos de su competencia.

Para lo relacionado con la Asociación Colombiana de Petróleos se propone un rol muy activo de facilitación de la coordinación de las acciones empresariales por región; en acompañar la implementación tanto de la Instancia de Articulación y Coordinación, en ejercicios piloto, como de respaldo de la implementación de los mecanismos incluidos en la ruta propuesta.

De lado de las empresas, a partir de lo conversado en las entrevistas grupales realizadas, será relevante avanzar en la sistematización de las experiencias y la identificación de lecciones aprendidas que complementen las propuestas incluidas en la ruta. De la misma manera, adelantar acciones preparatorias de contenidos ambientales que servirán de insumo para la conversación en los territorios.

Del lado de la Organización de Cooperación y Desarrollo será relevante la facilitación del gobierno nacional, aportar a darle un mayor reconocimiento a las acciones adelantadas por el sector, y desde una perspectiva más amplia, habilitar posibilidades para el intercambio de conocimiento y experiencias con actores pares a nivel internacional.

Desde las Autoridades Municipales y Departamentales será crucial el apoyo y la promoción de la Instancia de Articulación y coordinación, al igual que contribuir con información, conocimiento y sugerencias frente a las acciones de planeación y análisis de contexto para cada proyecto a nivel municipal.

Del mismo modo, se espera que comunidades, pertenecientes a las áreas del proyecto y del nivel municipal sean convocadas e informadas del alcance de este nuevo proceso y manifiesten su interés en ser parte de esta iniciativa, participando de manera activa en su implementación.

Otros actores son estratégicos en el propósito de generar nuevas reglas de relacionamiento en torno a los asuntos ambientales: la participación de la Academia, de los medios de comunicación, de entidades de control y otras instituciones (como la iglesia, agremiaciones, cámaras de comercio u otras organizaciones de alto nivel), quienes pueden estar interesados en ejercer un rol de garantes de este proceso.

Finalmente, será necesario concertar las reglas de juego de la instancia de Articulación y Coordinación permanente, al igual que definir algunos elementos que le permitirán a la Instancia de articulación y Coordinación funcionar: definir una secretaría técnica, elaborar actas de los encuentros, hacer seguimiento a compromisos, como resolverlas controversias y dificultades, entre otros asuntos.

Reiterando que estas acciones deben estar guiadas por el principio de gradualidad, es importante concebir estos procesos como de mediano plazo, conscientes de la transformación cultural que implica, que para lograrlo deberá identificarse y atenderse las necesidades de fortalecimiento de capacidades en conocimiento, comunicación en el que se involucren la totalidad de actores participantes (comunidades, empresas, contratistas, autoridades locales, departamentales e incluso entes de control).

Este nuevo panorama implica una transformación del sector empresarial, en continuar materializando los principios de transparencia, de acceso a la información y a considerar la participación ciudadana como un ejercicio permanente y que deberá acompañar hacia adelante la gestión ambiental corporativa. En torno a estas acciones propuestas, el sector de hidrocarburos podrá convertirse en un actor articulador de actores, iniciativas y acciones en beneficio de la democracia ambiental y contribuyente destacado a la garantía al derecho al medio ambiente sano.

BIBLIOGRAFÍA

ARNSTEIN, Sherry R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Planning Association,* 35(4), 216-224.

AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (2020). *Diagnóstico de la Política de Participación Ciudadana Ambiental.* Subdirección de Mecanismos de Participación Ciudadana Ambiental.

AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (2020). *Política de participación ciudadana ambiental de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.* Subdirección de Mecanismos de Participación Ciudadana Ambiental.

BACQUÉ, Marie-Hélène, Rey, Henri y Sintomer, Ives (2005). *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative.* Recherches. París: La Découverte.

BOBBIO, Norberto (1986). *El futuro de la democracia. México: Fondo de Cultura Económica.*

CEPAL (2022). Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. *Guía De Implementación*

CEPAL, (2018). *Acuerdo Regional para el Acceso a información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales para América Latina y el Caribe.* Observatorio Principio 10.

CIDH (2019). Informe sobre Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. OEA/Ser.L/V/II.

CIDH (2017). Opinión consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Colombia. Medio ambiente y derechos humanos.

IFC (2012) *Normas de desempeño sobre sostenibilidad Ambiental y Social.*

CUNILL, Nuria (1991). *Participación ciudadana.* Caracas: CLAD.

FUNG, Archon y Wright, Erik Olin (2003). *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance.* Londres: Verso.

OECD (2023). OECD *Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct.*

ONU. Consejo de Derechos Humanos (2023). Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para 'proteger, respetar y remediar', A/HRC/17/31

PÉCAUT, Daniel (2001). "Crisis y construcción de lo público". En: *Lo público. Una pregunta desde la sociedad civil.* Memorias del V Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector Colombia 2000. Bogotá.

TOURAINE, Alain (1965). *Sociología de la acción social.* Barcelona: Ariel.

URBINATI, Nadia (2023). *Pocos contra muchos. El Conflicto político en el Siglo XXI.* Madrid: Katz Editores.

VELÁSQUEZ, Fabio (2005). *Prácticas participativas y cambio democrático en Colombia.* Ponencia presentada al Primer Seminario de la Red de Análisis de Prácticas Participativas (RAPP). CERI. Diciembre. París.

VELÁSQUEZ, Fabio (2006). "El control social en Colombia", ponencia presentada al Seminario Internacional "Control social y democracia en América Latina: rendición de cuentas, proyectos políticos y sociedad civil", organizado por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y la Universidad Veracruzana, Ciudad de México, 23 y 24 de noviembre de 2006.

VELÁSQUEZ, Fabio y González Esperanza (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.

VELÁSQUEZ, F., González, E., Martínez, M., Peña, J., Arévalo, J. y Vargas, J. C. (2020). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* 2003-2018 (Tres tomos). Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

JURISPRUDENCIA

Sentencias Consejo de Estado

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera (13 de agosto de 2023). Sentencia 11001-03-24-000-2016-00164-00 [C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés].

Sentencias Corte Constitucional

- Corte Constitucional (8 de abril de 2015). Sentencia C-150 [M.P. Mauricio González Cuervo].
- Corte Constitucional (30 de mayo de 2017). Sentencia T-361 [M.P. Alberto Rojas Ríos].
- Corte Constitucional (17 de octubre de 2018). Sentencia SU-095 [M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado].
- Corte Constitucional (15 de noviembre de 2018). Sentencia SU-123 [M.P. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes].
- Corte Constitucional (20 de junio de 2019). Sentencia T-281 [M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado].
- Corte Constitucional (30 de marzo de 2022). Sentencia SU-121 [M.P. José Fernando Reyes Cuartas].
- Corte Constitucional (22 de junio de 2022). Sentencia T-219 [M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado].

Resoluciones

- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Auto N° 02519 del 11 de abril de 2023.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Resolución 1543 de 2010.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Resolución 0421 de 2014.

Participación ciudadana en el Licenciamiento Ambiental del Sector de Hidrocarburos



Alianza para la democracia ambiental

acp Asociación Colombiana del Petróleo y Gas

Consga Consultoría y Gestión Ambiental S.A.S BIC

Con el apoyo de

CERALC Conducta Empresarial Responsable en América Latina y el Caribe

Financiado por la Unión Europea

OCDE